

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3249718	van Es, Annemieke	FYS-RB	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3249718 - Aanpak omgevingsplan			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Naar verwachting treedt op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking.

De Omgevingswet kent een aantal nieuwe instrumenten, waaronder het omgevingsplan. Hierin komen alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving.

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, ontstaat van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan dat bestaat uit de dan geldende bestemmingsplannen, regels uit verordeningen en de 'bruidsschat' (regels van het Rijk die door decentralisatie onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaan vallen). Gemeenten moeten hun tijdelijke omgevingsplan vóór 2030 omzetten naar een volwaardig omgevingsplan. Deze overgangstermijn is lang omdat dit omzetten veel werk is.

Het college heeft ingestemd met het 'Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo' (hierna: het plan van aanpak). Het plan van aanpak beschrijft enerzijds wat er moet gebeuren om goed voorbereid te zijn op het werken met het tijdelijke omgevingsplan. Anderzijds geeft het plan van aanpak de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het volwaardige omgevingsplan. Dat betreft algemene en procesmatige uitgangspunten, maar ook inhoudelijke uitgangspunten.

De inhoudelijke uitgangspunten geven richting aan het invullen van de gemeentelijke beleidsruimte. Het vaststellen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de raad. Daarvoor zijn in de komende jaren veel raadsbesluiten nodig, omdat het tijdelijke omgevingsplan stapsgewijs wordt omgezet in het volwaardige omgevingsplan. Om dat in goede banen te leiden, vraagt het college aan de raad om in te stemmen met de inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Achtergrond implementatie Omgevingswet

De Hengelose ambitie voor de Omgevingswet is driedelig (raadsbesluit 2086584):

1. de fysieke leefomgeving zien als totaal met alle aspecten die daarbij horen (ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, etc.)
2. het samenwerken vanuit opgaven met partners en de stad
3. meer ruimte geven aan initiatieven

Vanuit deze ambitie werken we aan de minimale acties die nodig zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, bijvoorbeeld het aanpassen van de werkprocessen. Daarnaast werken we aan de opdrachten die de wet aan gemeenten geeft, zoals het opstellen van de omgevingsvisie (voor 2025) en het volwaardige omgevingsplan (voor 2030).

Hoewel 2030 nog ver weg lijkt, is het noodzakelijk en handig om de aanpak te bepalen voor de omzetting van het tijdelijke omgevingsplan in het volwaardige omgevingsplan.

Vanaf 1 juli 2022 kan het nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen. Tijdens het omzetten van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan, blijft de winkel open. Dat wil zeggen dat besluitvorming over projecten en initiatieven gewoon doorgaat. Om een project of initiatief mogelijk te maken, is nu soms een bestemmingsplanwijziging nodig. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet spreken we dan van een wijziging van het omgevingsplan.

De uitgangspunten die in het plan van aanpak staan, gebruiken we ook bij wijzigingen van het omgevingsplan. Daarom zijn deze keuzes voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nodig.

Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo

De periode waarin het tijdelijke omgevingsplan wordt omgezet in een volwaardig omgevingsplan wordt de transitiefase genoemd. Het plan van aanpak beschrijft de aanpak van deze transitie en bevat een

samenhangend geheel van algemene, procesmatige en inhoudelijke uitgangspunten voor het volwaardige omgevingsplan. Voor ieder uitgangspunt is in het plan van aanpak beschreven welke afweging tussen scenario's is gemaakt en voor welk scenario is gekozen.

Het bepalen van de aanpak valt onder de bevoegdheid van het college. De inhoudelijke uitgangspunten geven echter richting aan het invullen van de beleidsruimte van de gemeente en betreffen keuzes. Daarom vraagt het college aan de raad om met de inhoudelijke uitgangspunten in te stemmen.

In het voorliggende raadsadvies wordt duiding gegeven aan de uitgangspunten. Een uitgebreide inhoudelijke toelichting vindt u in het plan van aanpak.

Algemene en procesmatige uitgangspunten voor het omgevingsplan
De aanpak laat zich samenvatten in drie algemene uitgangspunten:

1. Leren door te doen
2. Behoud van het goede; veranderen is niet het doel
3. Beleidsneutraal maar... met verbeteringen waar mogelijk

Deze algemene uitgangspunten zijn gebaseerd op input uit de raads werkgroep Omgevingswet (2017). Daarnaast sluiten deze uitgangspunten aan bij de strategie die gehanteerd wordt bij de implementatie van de Omgevingswet in Hengelo en het Hengelo's werken.

Het college heeft ook ingestemd met een aantal procesmatige uitgangspunten voor de omzetting van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan. Op basis van deze uitgangspunten zetten we het tijdelijke omgevingsplan stap voor stap om in het volwaardige omgevingsplan.

De door de raad vastgestelde omgevingsvisie gebruiken we als vertrekpunt bij het opstellen van het omgevingsplan. Zo zorgen we ervoor dat de ambities en doelen uit de omgevingsvisie samenhangen met de regels in het omgevingsplan. We streven naar zoveel mogelijk dezelfde regels voor het hele gemeentelijke grondgebied. Maar het kan nodig zijn dat de regels per deelgebied verschillen, bijvoorbeeld omdat de ambities en doelen of de functies van deelgebieden verschillen.

Begin 2022 wordt een werkplan opgesteld dat de transitie van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan gedetailleerder beschrijft. Daarin bepaalt het college de volgorde van de deelgebieden en thema's. Daarnaast gaat het werkplan in op de planning, organisatie en capaciteit en het toepassen van participatie. De raad wordt hierover geïnformeerd.

Ter uitvoering van het plan van aanpak en het werkplan wordt per deelgebied (of voor een thema) een stuk van het volwaardige omgevingsplan gemaakt. Ieder deel zal ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Wanneer de raad een stuk van het volwaardige omgevingsplan heeft vastgesteld, vervangt dat het betreffende deel van het tijdelijke omgevingsplan.

Inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan

Het plan van aanpak beschrijft een aantal inhoudelijke uitgangspunten, die kaders geven voor de omzetting van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan. Aan de raad wordt gevraagd hiermee in te stemmen.

- a. We werken volgens 'Ja, mits' in de grondhouding. Deze grondhouding wordt waar mogelijk vertaald in de regels van het omgevingsplan.
Onze grondhouding is 'ja, mits', in plaats van 'nee, tenzij'. We formuleren de regels waar mogelijk positief, zodat die uitnodigen tot initiatieven binnen de ruimte die daarvoor bestaat.
- b. Er wordt gewerkt met algemene regels en waar nodig wordt er gewerkt met een vergunningplicht. Dit wordt op basis van de te reguleren activiteit bepaald. Er wordt gericht gebruik gemaakt van meldingsplichten.
Algemene regels voor activiteiten vormen het uitgangspunt. Op basis van de te reguleren activiteit wordt bepaald of er wordt gewerkt met algemene regels of een vergunningplicht. Vooraf hebben we geen voorkeur voor het een of het ander. Gericht gebruik maken van meldingsplichten, wil zeggen dat we hier spaarzaam mee omgaan. Een melding vooraf maakt controle mogelijk, maar voor het toetsen van de melding kunnen geen leges worden geheven.
- c. Het werken met gesloten normen heeft de voorkeur.
In een gesloten norm wordt met een waarde aangegeven wat wel/niet mag (bijvoorbeeld maximaal 3 meter). Open normen zijn kwalitatieve beschrijvingen, bijvoorbeeld 'het bouwwerk past in het

straatbeeld'. Gesloten normen bieden duidelijkheid en voorkomen verschillende interpretaties. Nadere duiding of uitwerking van de norm in beleidsregels is dan niet nodig.

- d. We werken met specifieke zorgplichten als het in het concrete geval toegevoegde waarde heeft. Gemeenten kunnen zelf zorgplichten in regels opnemen. Dat doen wij alleen als dat in het concrete geval toegevoegde waarde heeft boven de algemene zorgplichten. De zorgplichten in landelijke regelgeving zijn doorgaans afdoende.
- e. We werken zoveel mogelijk met doelvoorschriften.
Het werken met doelvoorschriften heeft de voorkeur boven middelvoorschriften. Doelvoorschriften geven een initiatiefnemer ruimte om zelf na te denken over de wijze waarop een plan mogelijk gemaakt kan worden en bieden flexibiliteit.
- f. Op basis van de ambities uit de omgevingsvisie wordt bepaald of er omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.
Gemeenten kunnen zelf omgevingswaarden bepalen. Dat zijn normen over de kwaliteit van de leefomgeving. We nemen de omgevingsvisie hierbij als vertrekpunt voor het omgevingsplan en nemen alleen omgevingswaarden op als dat uit de omgevingsvisie voortvloeit.

Met deze inhoudelijke uitgangspunten is een balans gezocht tussen ruimte voor initiatieven en eigen ideeën enerzijds, en duidelijkheid en rechtszekerheid anderzijds. Dit past bij de input van de raads werkgroep Omgevingswet (2017). Daarnaast is rekening gehouden met de wettelijke eisen aan het volwaardige omgevingsplan, rechtszekerheid en begrijpelijkheid van de regels en doorwerking van de regels naar de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Aan de raad wordt voorgesteld met deze inhoudelijke uitgangspunten in te stemmen.

Volledigheidshalve: de uitgangspunten die hierboven beschreven zijn, geven aan hoe de omzetting van het tijdelijke omgevingsplan in het volwaardige omgevingsplan wordt aangepakt. Wat er in de regels wordt opgenomen, bepaalt de raad bij de vaststelling van het omgevingsplan.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

- 1. In te stemmen met de inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan:
 - a. We werken volgens 'Ja, mits' in de grondhouding. Deze grondhouding wordt waar mogelijk vertaald in de regels van het omgevingsplan.
 - b. Er wordt gewerkt met algemene regels en waar nodig wordt er gewerkt met een vergunningplicht. Dit wordt op basis van de te reguleren activiteit bepaald. Er wordt gericht gebruik gemaakt van meldingsplichten.
 - c. Het werken met gesloten normen heeft de voorkeur.
 - d. We werken met specifieke zorgplichten als het in het concrete geval toegevoegde waarde heeft.
 - e. We werken zoveel mogelijk met doelvoorschriften.
 - f. Op basis van de ambities uit de omgevingsvisie wordt bepaald of er omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.

FINANCIËLE ASPECTEN

N.v.t.

BIJLAGE(N)

- Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.

RAADSBESLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3249718	van es, annemieke	FYS-RB	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3249718 - Aanpak omgevingsplan			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

in te stemmen met de inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan:

- a. We werken volgens 'Ja, mits' in de grondhouding. Deze grondhouding wordt waar mogelijk vertaald in de regels van het omgevingsplan.
- b. Er wordt gewerkt met algemene regels en waar nodig wordt er gewerkt met een vergunningplicht. Dit wordt op basis van de te reguleren activiteit bepaald. Er wordt gericht gebruik gemaakt van meldingsplichten.
- c. Het werken met gesloten normen heeft de voorkeur.
- d. We werken met specifieke zorgplichten als het in het concrete geval toegevoegde waarde heeft.
- e. We werken zoveel mogelijk met doelvoorschriften
- f. Op basis van de ambities uit de omgevingsvisie wordt bepaald of er omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

De Omgevingswet kent nieuwe wetsinstrumenten, waaronder het omgevingsplan. Vanaf inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2022, staan alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving in het tijdelijke omgevingsplan. Dat tijdelijke omgevingsplan moet voor 2030 zijn omgezet in een volwaardig omgevingsplan.

Het college heeft ingestemd met het plan van aanpak dat beschrijft hoe we ons voorbereiden op het werken met het tijdelijke omgevingsplan en hoe we de omzetting van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan aanpakken.

De gemeenteraad is bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen. Daarvoor zijn in de komende jaren veel raadsbesluiten nodig, omdat het tijdelijke omgevingsplan stapsgewijs wordt omgezet in het volwaardige omgevingsplan. Om dat in goede banen te leiden, wordt aan de raad gevraagd om in te stemmen met de inhoudelijke uitgangspunten hiervoor.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,

DATUM

De griffier

De voorzitter



Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo

Juni 2021

www.hengelo.nl



Gemeente
Hengelo

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Doel en totstandkoming plan van aanpak.....	2
1.2 Leeswijzer	2
2. Het omgevingsplan als instrument binnen de Omgevingswet.....	3
2.1 Het theoretisch kader	3
3. De transitie van een tijdelijk naar een volwaardig omgevingsplan.....	8
3.1 Beschrijving transitiefase	8
3.2 Transitieaanpak	9
4. Uitgangspunten volwaardig omgevingsplan	10
4.1 Algemene uitgangspunten	10
4.2 Procesmatige uitgangspunten voor het volwaardig omgevingsplan	10
4.3 Inhoudelijke uitgangspunten voor het volwaardig omgevingsplan	13
5. Opgaven volwaardig omgevingsplan.....	20
5.1 Bruidsschat	20
5.2 Integratie van verordeningen.....	20
5.3 Toepasbare regels	21
5.4 Annoteren.....	22
5.5 Werkingsgebieden.....	22
5.6 Harmoniseren van begrippen.....	22
5.7 Monitoring.....	23
6. De aanpak voor de fasen	24
6.1 Waar is al aan gewerkt?	24
6.2 Voorbereidende fase (2021 – 2022).....	24
6.3 Transitiefase (2022 – 2029)	27
Bijlage 1. Planning voorbereidingsfase	28
Bijlage 2. Planning transitiefase	29

1. Inleiding

Op 1 juli 2022 treedt – naar verwachting – de Omgevingswet in werking. Met de komst van deze wet moet de gemeente Hengelo haar regels over de fysieke leefomgeving bundelen in een integraal en gebiedsdekkend omgevingsplan, het volwaardig omgevingsplan. De gemeente Hengelo heeft tot 2030 de tijd om een volwaardig omgevingsplan op te stellen. Deze transitie is complex, vergt veel tijd en capaciteit en vraagt om een slimme aanpak.

Deze opgave kan grofweg in twee fasen onderverdeeld worden:

- Nu – 1 juli 2022: het voorbereiden op het tijdelijk omgevingsplan (welke van rechtswege verkregen wordt)
- 1 juli 2022 – 31 december 2029: het omvormen van het tijdelijk omgevingsplan tot een volwaardig omgevingsplan, dat actueel en integraal is en aan alle wettelijke vereisten voldoet.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de fasen.

1.1 Doel en totstandkoming plan van aanpak

Dit plan van aanpak biedt uitgangspunten en geeft houvast in de transitie naar een volwaardig Hengeloos omgevingsplan.

Dit Plan van Aanpak is tot stand gekomen met een ambtelijke werkgroep onder leiding van een externe projectleider. Er is hierbij gebruik gemaakt van informatie van de VNG.

Met het vaststellen van dit Plan van Aanpak besluit de raad over:

- De procesmatige uitgangspunten die als doel hebben dat de transitie slim verloopt;
- De inhoudelijke uitgangspunten die ervoor zorgen dat de gemeente Hengelo uiterlijk 31 december 2029 beschikt over een volwaardig omgevingsplan dat gebruiksvriendelijk is voor de gebruikers en werkbaar voor de organisatie;
- De transitieaanpak en planning op hoofdlijnen.

Op basis van dit plan van aanpak zal in het eerste kwartaal van 2022 een werkplan worden opgesteld. Het werkplan beschrijft de meer concrete stappen die nodig zijn om tot een volwaardig omgevingsplan te komen en vormt een uitvoeringsdocument van dit plan van aanpak (zie paragraaf 6.3.1).

1.2 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt het doel en de totstandkoming van het plan van aanpak beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt het omgevingsplan als instrument binnen de Omgevingswet toegelicht en wordt het relevante theoretisch kader geschetst. In hoofdstuk 3 wordt de transitiefase en -aanpak beschreven. In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten voor het volwaardig omgevingsplan beschreven. In hoofdstuk 5 worden de opgaven voor het volwaardig omgevingsplan beschreven. In hoofdstuk 6 wordt de aanpak voor de voorbereidingsfase en de transitiefase beschreven. In de bijlagen is een planning voor beide fasen opgenomen.

2. Het omgevingsplan als instrument binnen de Omgevingswet

2.1 Het theoretisch kader

Op 1 juli 2022 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt de wet- en regelgeving voor onder meer ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De Omgevingswet kent nieuwe wettelijke instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Deze instrumenten vragen van ons om voor de totale fysieke leefomgeving te bepalen wat nodig is. Daarbij daagt de wet ons uit om meer ruimte te geven door minder te regelen.

Als we spreken over de Omgevingswet, dan hebben we het in feite over een stelselherziening voor de fysieke leefomgeving. Met deze stelselherziening streeft de wetgever vier verbeterdoelen na:

1. Het omgevingsrecht wordt inzichtelijker doordat de regels over de leefomgeving - die nu in 26 wetten en bijbehorende AMvB's en regelingen staan – worden gebundeld. Alle rijksregels over de fysieke leefomgeving vind je straks in de Omgevingswet, de vier AMvB's daaronder (Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en Omgevingsbesluit) en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving.
2. De aspecten van de leefomgeving worden meer in samenhang (oftewel integraal) bekeken en niet langer afzonderlijk (oftewel sectoraal).
3. Er komt meer beleidsruimte voor decentrale overheden om hun eigen afwegingen te kunnen maken en gebiedsspecifiek beleid of regelgeving op te stellen.
4. Besluitvorming gaat sneller en wordt beter:
 - Sneller, doordat de behandeltermijnen voor vergunningaanvragen verkort worden. Dit geldt met name voor complexe vergunningaanvragen, waarvan de behandeltermijn verkort wordt van 26 naar 8 weken. De behandeling van complexe aanvragen wordt daarmee gelijk aan de behandeling van eenvoudige aanvragen, waarvoor nu al een termijn van 8 weken geldt. Indien nodig, kan de behandeltermijn worden verlengd met 6 weken.
 - En beter, omdat er een duidelijkere samenhang tussen visie/beleid, regelgeving en activiteiten wordt gezocht. Om dit doel te kunnen halen, wordt een goede voorbereiding van beleid en plannen heel belangrijk.

Om deze verbeterdoelen te realiseren, omvat de stelselherziening Omgevingswet niet alleen de juridische wijzigingen, maar vergt ook verandering in denk- en werkwijzen. De uitvoering van de wet en het anders werken worden ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).



Figuur 1. De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

2.1.1 Het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) is het stelsel van het omgevingsloket, de achterliggende systemen en de lokale systemen van overheden. Het DSO biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers en anderen snel kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving. Via het DSO kun je:

- Vergunningen aanvragen, meldingen doen en informatie geven
- Zien welke regels gelden op een locatie. De omgevingsdocumenten die in het DSO zitten zijn daar de basis voor. Dat zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, -verordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma's.
- In de toekomst: informatie vinden over de kwaliteit van de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan informatie over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Het DSO vervangt het huidige Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl.

Het omgevingsplan is straks raadpleegbaar in het DSO. Dat ziet er niet meer uit zoals nu op Ruimtelijkeplannen.nl, maar moet veel gebruiksvriendelijker zijn. De regels moeten snel en in gewone taal raadpleegbaar zijn met een klik op te kaart en via vragenbomen is het mogelijk om eenvoudig te controleren of een vergunning benodigd is.

Om het omgevingsplan te ontsluiten in het DSO is software benodigd, een regelbeheersysteem. De implementatie van dit regelbeheersysteem heeft begin 2021 plaatsgevonden binnen de Gemeente Hengelo.

2.1.2 Participatie

De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit'. Belanghebbenden zijn burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De wet eist ook toepassing van participatie bij het opstellen van het omgevingsplan. Als je als gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet je daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal vormgeven. Als de gemeente het omgevingsplan vervolgens vaststelt dan moet daar in staan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. En ook wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan. Er bestaat dus een motiveringsplicht.

Hoe we het proces vormgeven en welke participatievormen het meest geschikt zijn, zijn keuzes die nog gemaakt moet worden. Voor iedere stap die we in de ontwikkeling van het omgevingsplan zetten, bekijken we welke participatievormen geschikt zijn. Vraagstukken om aan de samenleving voor te leggen zijn bijvoorbeeld welke functies passen in welke deelgebieden en welke activiteiten daarbij horen. De precieze formulering van de regels leent zich daar niet voor.

2.1.3 De instrumenten in de beleidscyclus

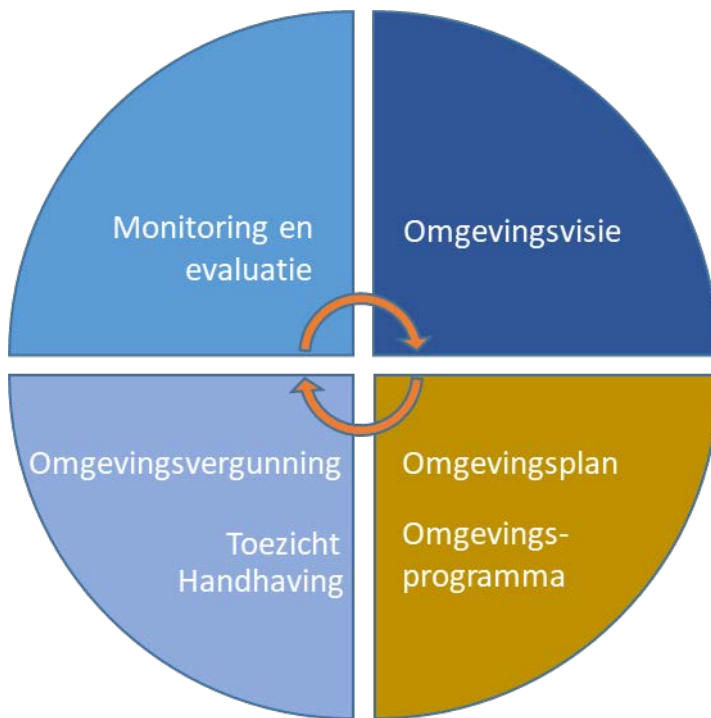
Voor de gemeente zijn vier kerninstrumenten van de Omgevingswet van belang. Het gaat dan om:

- De omgevingsvisie: hierin legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast
- Het programma: hierin formuleert de gemeente maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- Het omgevingsplan: hierin staan de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving

- De omgevingsvergunning: hiermee kan de gemeente burgers, bedrijven en overheden toestemming verlenen om activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te mogen voeren. Burgers, bedrijven en overheden vragen dan een omgevingsvergunning aan.

Deze instrumenten worden in deze paragraaf toegelicht. De Omgevingswet kent ook nog andere kerninstrumenten, zoals het projectbesluit. Dit is geen instrument van de gemeente en daarom wordt er niet verder op ingegaan in dit Plan van Aanpak omgevingsplan.¹

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen.



Figuur 2. De beleidscyclus Omgevingswet

2.1.4 De omgevingsvisie

Een omgevingsvisie is de strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De omgevingsvisie is vormvrij: de gemeenteraad bepaalt detailniveau, gebieden, sectoren en thema's.

Sinds januari 2019 wordt gewerkt aan de omgevingsvisie voor Hengelo. Dat pakken we gefaseerd aan. In oktober 2020 is de eerste fase, de omgevingsvisie Hengeloos Buiten, vastgesteld. De tweede fase, de ontwikkeling van de omgevingsvisie Binnenstad en Hart van Zuid is begin 2021 van start gegaan. Nadat deze omgevingsvisie is vastgesteld, start de derde fase, de ontwikkeling van de omgevingsvisie Stedelijk gebied. Deze drie visies worden vervolgens samengevoegd tot de omgevingsvisie Hengelo, die uiterlijk 31 december 2024 moet zijn vastgesteld.

¹ Het projectbesluit is een instrument van het Rijk, de Provincie en het Waterschap voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang. Een projectbesluit kan de regels van het omgevingsplan wijzigen. Gemeenten worden in de procedure van een projectbesluit betrokken.

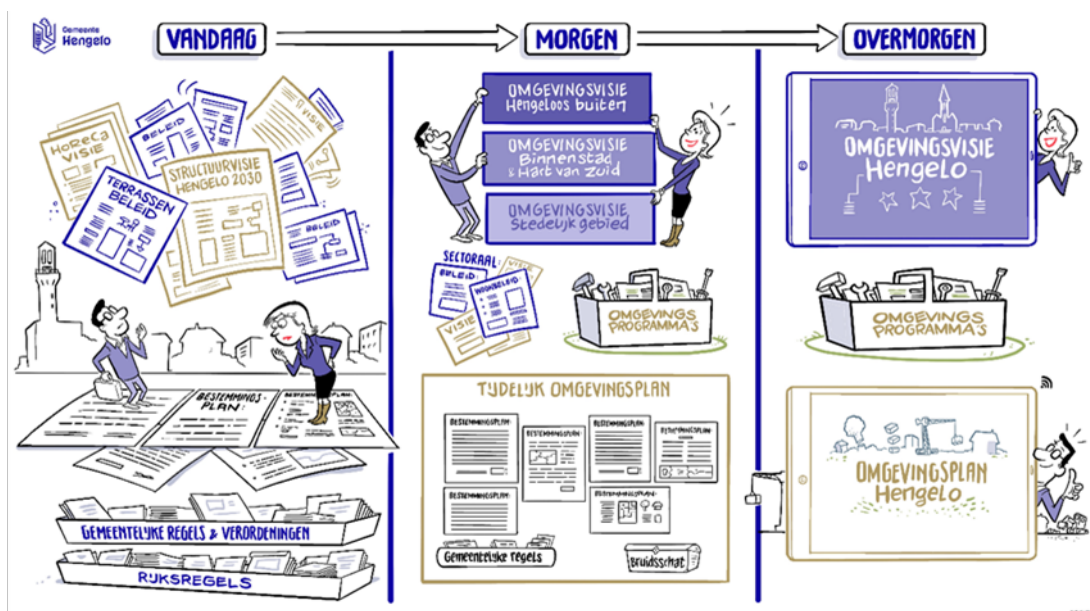
2.1.5 Het omgevingsprogramma

Een programma is een flexibel instrument dat de gemeente kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument. In een programma formuleert de gemeente maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een programma kan gaan over een of meer thema's of betrekking hebben op een gebied. In de omgevingsvisie Hengeloos buiten zijn drie themagerichte en twee gebiedsgerichte programma's benoemd om doelstellingen uit de omgevingsvisie uit te voeren. Een voorbeeld is het (themagerichte) programma grootschalige opwek van energie.

2.1.6 Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Er kan bijvoorbeeld in staan dat een activiteit in een bepaald gebied wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het gebruiken van een perceel als horeca in plaats van als kantoor. In het omgevingsplan staan ook regels voor onder meer geluid, geur en trillingen vanwege die activiteiten. In sommige gevallen heeft de gemeente ruimte om soepeler of strenger te zijn dan de landelijke norm. Elke gemeente heeft één omgevingsplan, maar daarbinnen kunnen voor verschillende deelgebieden (gemotiveerd) verschillende regels gelden. De regels in het omgevingsplan kunnen 'direct werkende' algemene regels zijn. Dat wil zeggen dat inwoners en ondernemers een activiteit mogen uitvoeren mits zij zich daaraan houden. Er kunnen ook regels worden opgenomen die 'direct werkend met meldingsplicht' zijn. In dat geval moeten initiatiefnemers, voordat ze met een activiteit beginnen, dat melden. Bij andere regels geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht, oftewel alleen toegestaan met een vergunning. In dat geval beoordeelt het college van burgemeester en wethouders een activiteit inhoudelijk aan de hand van die regels en geeft dan wel of geen vergunning af. Op deze manier is het omgevingsplan het toetsingskader voor vergunningverlening en toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving binnen een gemeente.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het tijdelijk omgevingsplan versus het volwaardig omgevingsplan.



Figuur 3. Ontwikkeling omgevingsvisie (boven), omgevingsprogramma's (midden) en omgevingsplan (onder)

2.1.7 De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is geen nieuw instrument onder de Omgevingswet. Voor activiteiten in het omgevingsplan waar een vergunningplicht geldt, moet een omgevingsvergunning worden

aangevraagd door de initiatiefnemer. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure van 8 weken de hoofdregel geworden. Slechts in bijzondere gevallen geldt de uitgebreide procedure van 26 weken nog.

Voorbeeld van de samenhang tussen de instrumenten

In de omgevingsvisie Hengeloos Buiten zijn afweegbare gebieden voor windenergie en zonnenvelden aangewezen. Dat zijn gebieden waar eventueel grootschalige opwek van duurzame energie mogelijk is na een zorgvuldig afwegingsproces en een traject met direct betrokkenen.

In mei 2020 heeft het college besloten een omgevingsprogramma Grootschalige opwek van energie te ontwikkelen. De afweegbare gebieden zijn benoemd als zoekgebieden. In het omgevingsprogramma wordt het proces beschreven hoe binnen de zoekgebieden zoeklocaties gevonden worden. Het omgevingsprogramma zal onder meer bestaan uit een zoneringskaart en een ruimtelijk toetsingskader voor zon en wind.

Aansluitend op de ambities uit de omgevingsvisie en de uitwerking in het omgevingsprogramma, worden in het omgevingsplan regels opgenomen voor windenergie en zonnenvelden. Daarmee wordt het ruimtelijk toetsingskader bijvoorbeeld juridisch geborgd. Ook kunnen de zoeklocaties in het omgevingsplan vastgelegd worden.

Voor een project om een windmolen of zonnenveld te realiseren, is op basis van de regels uit het omgevingsplan een omgevingsvergunning nodig. Met het verlenen (of weigeren) van de omgevingsvergunning wordt een specifiek besluit genomen over het project van de initiatiefnemer.

3. De transitie van een tijdelijk naar een volwaardig omgevingsplan

3.1 Beschrijving transitiefase

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt elke gemeente via het overgangsrecht een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan bevat:

- Alle bestemmingsplannen
- De erfgoedverordening en hemelwaterverordening
- De bruidsschat. Dit zijn rijksregels die met de Omgevingswet worden overgedragen aan gemeenten.

De regels in de gemeentelijke verordeningen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving gaan niet op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Deze blijven na inwerkingtreding van de wet zelfstandig voortbestaan. Dit gaat dan bijvoorbeeld om delen van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) die niet gaan over de fysieke leefomgeving zoals regels over de handhaving van de openbare orde.

Het tijdelijke omgevingsplan voldoet niet (en hoeft niet te voldoen) aan alle eisen die de Omgevingswet aan een omgevingsplan stelt. Gemeenten hebben tot en met 31 december 2029 om het tijdelijk omgevingsplan om te zetten in het volwaardig omgevingsplan, dat wel aan alle wettelijke vereisten voldoet. De periode vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, wanneer we werken met het tijdelijke omgevingsplan, tot aan de vaststelling van het volwaardige omgevingsplan noemen we de transitiefase.



Figuur 4. Visuele weergave van het transitieproces

In het volwaardig omgevingsplan moet sprake zijn van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dit is een vervolg op het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' uit de huidige Wet ruimtelijke ordening, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving. De gedachte achter deze eis is het vinden van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het beschermen van aanwezige waarden in de leefomgeving.

In de transitiefase hebben gemeenten daarnaast de tijd om alles wat is opgegaan in het tijdelijke omgevingsplan waar nodig:

- Inhoudelijk te actualiseren

- Beter integraal op elkaar af te stemmen
- Te laten voldoen aan de eisen die het DSO met zich meebrengt
- Aan te laten sluiten bij de Hengelose omgevingsvisie

Zo ontstaat een volwaardig omgevingsplan van Hengelo dat voldoet aan alle wettelijke vereisten.

3.1.1 Wijzigen en afwijken tijdelijk omgevingsplan

In de periode tussen inwerkingtreding van de wet en 31 december 2029 wordt er gewerkt aan het opstellen van een volwaardig omgevingsplan voor Hengelo. Tegelijkertijd blijft de ‘winkel open’; er gaan zich initiatieven – bijvoorbeeld woningbouwplannen – voordoen die niet in het tijdelijk omgevingsplan passen. Er staan dan twee routes open om deze initiatieven mogelijk te maken:

- Wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan; of
- Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (buitenplanse OPA).

Wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan houdt in dat er een nieuw stukje omgevingsplan wordt opgesteld dat het tijdelijke deel geheel of gedeeltelijk vervangt. Het stukje omgevingsplan hoeft dan nog niet helemaal gevuld te worden. Dat betekent dat lokale verordeningen of de bruidsschat nog niet hoeven worden meegenomen voor de betreffende locatie. De eis dat het geheel aan regels een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ moet hebben geldt wel. Er moet ook aan eventuele instructieregels van het Rijk en de provincie voldaan worden.

In plaats van het aanpassen van het tijdelijk omgevingsplan, kan er ook worden afgeweken van het tijdelijk omgevingsplan. In dit geval wordt een initiatief dat niet binnen het tijdelijk omgevingsplan past mogelijk gemaakt door het verlenen van een omgevingsvergunning. Een verschil met de eerste optie is dat door middel van een buitenplanse OPA een individuele toestemming wordt verleend voor afwijken van het omgevingsplan. Dit terwijl bij de eerste optie een herhaalde toepassing van het initiatief mogelijk is.

Het wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van 26 weken is van toepassing. Het verlenen van een buitenplanse OPA is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Er is wel verplicht advies mogelijk bij een buitenplanse OPA (zie paragraaf 6.2.3.3). De reguliere procedure van 8 weken is van toepassing.

3.2 Transitieaanpak

3.2.1 Stapsgewijs lerende aanpak

We geven de transitie vorm vanuit een stapsgewijs lerende aanpak. Deze aanpak sluit aan bij het uitgangspunt ‘leren door te doen’, dat in de implementatie van de Omgevingswet binnen de gemeente Hengelo als strategie gevolgd wordt. De stapsgewijs lerende aanpak en de afweging die hieraan ten grondslag ligt, worden verder toegelicht in paragraaf 4.2.1.

3.2.2 Geleidelijk tempo

Bij de ontwikkeling van het volwaardige omgevingsplan hanteren we een geleidelijk tempo. We stellen nu geen ambitie vast en bepalen nog geen streefdatum waarop het volwaardige omgevingsplan klaar moet zijn. Onze aandacht en capaciteit is eerst nodig om goed voorbereid te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en te doen wat daarvoor noodzakelijk is. Bovendien is het omgevingsplan een nieuw instrument waarmee landelijk nog niet veel ervaring is opgedaan. Op dit moment vinden we het belangrijk om ons te richten op het werken met het tijdelijke omgevingsplan. Zo kunnen we bovendien ook leren van kennis en ervaring die elders wordt opgedaan.

4. Uitgangspunten volwaardig omgevingsplan

De Omgevingswet biedt gemeenten keuzeruimte bij de vormgeving van het omgevingsplan. Door een multidisciplinaire ambtelijke werkgroep zijn in het vierde kwartaal van 2020 ontwerpkeuzes verkend op basis waarvan we tot uitgangspunten zijn gekomen.

De uitgangspunten zijn gebaseerd op een verkenning van meerdere varianten. De varianten zijn gespiegeld aan de bedoeling van de Omgevingswet en de voor Hengelo geformuleerde ambitie². Daarnaast is in beeld gebracht wat het beste past bij het Hengelo's werken, bestaand beleid en onze werkwijzen. Per uitgangspunt wordt toelichting gegeven en wordt kort als achtergrondinformatie de keuzemogelijkheden en de motivering voor de gemaakte keuze geschetst.³

4.1 Algemene uitgangspunten

Voorafgaand aan de inhoudelijke keuzesessies van de werkgroep zijn er enkele algemene uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn meegenomen bij het maken van de ontwerpkeuzes voor het omgevingsplan in de paragrafen 4.2 en 4.3.

- We leren door te doen
- Behouden van het goede; we gaan verder met wat goed werkt. We willen niet veranderen om het veranderen
- De regels uit ruimtelijke plannen en de gemeentelijke verordeningen worden in beginsel beleidsneutraal omgezet

4.2 Procesmatige uitgangspunten voor het volwaardig omgevingsplan

4.2.1 Uitgangspunt: We kiezen voor een stapsgewijs lerende aanpak.

In de transitie van de huidige bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan kunnen grofweg twee ontwikkelprincipes onderscheiden worden: een stapsgewijs lerende aanpak of een ontwerpgerichte aanpak. De vraag die voor ligt is: op welke wijze komt Hengelo van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan?

Bij de stapsgewijs lerende aanpak ligt de focus op een geleidelijke doorontwikkeling vanuit de huidige situatie, waaruit een eindbeeld ontstaat gedurende het proces. Bij de ontwerpgerichte aanpak start men met het opstellen van het eindbeeld, waar vervolgens naar toe wordt gewerkt.

4.2.1.1 Keuze en overwegingen

De gemeente Hengelo kiest voor een stapsgewijs lerende aanpak, ofwel een geleidelijk veranderproces. Bij deze aanpak is er sprake van een geleidelijke doorontwikkeling van de huidige regels in het omgevingsplan. De stapsgewijs lerende aanpak past daarbij ook bij de gedachte dat de gemeente Hengelo 'leert door te doen'. Bij de stapsgewijs lerende aanpak is er geen concreet eindbeeld. Zo biedt de aanpak de flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen binnen de gemeente

² Onze ambitie voor de Omgevingswet is drieledig: 1. de fysieke leefomgeving zien als totaal met alle aspecten die daarbij horen (ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, etc.); 2. het samenwerken vanuit opgaven met partners en de stad; en 3. meer ruimte geven aan initiatieven. Het Ambitiedocument is door de raad vastgesteld in maart 2017 (zaaknummer 2086584).

³ Wij zijn ons bewust van de samenhang tussen de verschillende ontwerpkeuzes. Het formuleren van een algemene regel vraagt een gesloten norm, want dat maakt dat de normadressaat (degene op wie de regel van toepassing is) direct weet waar hij zich aan moet houden. Het werken met een vergunningsplicht maakt het gebruik van open normen mogelijk. Er wordt dan beoordelingsvrijheid gecreëerd in een nader afwegingsmoment die getoetst kan worden.

Hengelo. Bovendien kan er gaandeweg het proces worden ingespeeld op de kansen die de Omgevingswet biedt en gebruik worden gemaakt van leerervaringen van collega overheden.

4.2.2 Uitgangspunt: We zetten het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om. Daar waar onderdelen zich beter lenen voor themagewijze omzetting, kiezen we voor een themagewijze aanpak.

De VNG adviseert om het tijdelijk omgevingsplan stap voor stap om te zetten naar een gebiedsdekkend volwaardig omgevingsplan. Er zijn drie mogelijkheden:

- Gebiedsgericht: het volwaardig omgevingsplan wordt per deelgebied, bijvoorbeeld per wijk of stadsdeel, opgesteld. Het omgevingsplan Hengelo zal dan bijvoorbeeld als eerste bestaan uit alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het buitengebied en vervolgens gebied voor gebied opgesteld en aangevuld worden;
- Themagericht: het volwaardig omgevingsplan wordt per thema gevuld met regels voor de gehele gemeente. Dan moet gedacht worden aan thema's zoals 'wonen', 'parkeren' of 'geluid'. Het omgevingsplan Hengelo zal dan bijvoorbeeld als eerste bestaan uit regels voor de activiteit 'wonen'. Dit wordt dan vervolgens thema voor thema uitgebouwd. Voor de onderwerpen die nog niet in het volwaardig omgevingsplan zijn opgenomen, blijven de regels in het tijdelijk omgevingsplan of de gemeentelijke verordening staan;
- Combinatie van beiden: een deel van de regels wordt themagericht aangevuld, andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan.

4.2.2.1 Keuze en overwegingen

Er wordt gekozen voor een combinatie van beiden. We zijn van mening dat gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan de integraliteit van het omgevingsplan beter waarborgt, dan een themagewijze aanpak. Ook heeft de gebiedsgerichte aanpak tot gevolg dat er kleine, beter behapbare delen van het omgevingsplan worden aangepast.

Daarnaast constateren we dat er wel onderwerpen zijn die zich goed zouden lenen voor een themagewijze omzetting, bijvoorbeeld de regels over bouwen en bodem. Deze regels zijn voor de hele gemeente hetzelfde. Ambtelijk wordt afgewogen welke regels het beste themagewijs opgepakt kunnen worden. Indien nodig kunnen er (later) per gebied aanpassingen worden gedaan.

4.2.3 Uitgangspunt: We vertalen de ambities uit de omgevingsvisie naar concrete regels direct met het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan.

Sommige ambities uit de omgevingsvisie kunnen worden vertaald naar concrete regels in het omgevingsplan. Deze vertaling kan op twee momenten en is daarmee een proceskeuze.

1. Gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan. Hierbij wordt het volwaardig omgevingsplan direct geladen met de input uit de omgevingsvisie. De ambities uit de omgevingsvisie worden vertaald in de regels van het omgevingsplan, waarbij de ambities en doelen uit de omgevingsvisie bepalen welke regels in de verschillende deelgebieden gelden.
2. Na het vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan. Hierbij wordt het volwaardig omgevingsplan eerst beleidsneutraal vastgesteld door enkel de huidige bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en bruidsschatregels om te zetten. Nadat dat is afgerond wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het volwaardig omgevingsplan.

4.2.3.1 Keuze en overwegingen

We kiezen voor de eerste optie. Op dit moment wordt de omgevingsvisie in fasen uitgewerkt. De omgevingsvisie moet uiterlijk 31 december 2024 gereed zijn. Het is naar verwachting mogelijk om

ambities uit de visie die vertaald moeten worden naar concrete regels, direct mee te nemen in het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan. Dit omdat er tijdig is aangevangen met traject tot het opstellen van de omgevingsvisie. Het opstellen van de omgevingsvisie wordt ook participatief ingestoken. Daar heeft de omgeving in meegedacht. Deze partijen maar ook de gemeente hebben daarom baat bij een volwaardig omgevingsplan waarin doorvertaling heeft plaatsgevonden van de visie c.q. het beleid.

4.2.4 Uitgangspunt: We werken zoveel mogelijk met gemeentebrede regels.

Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is dat het omgevingsrecht inzichtelijker wordt. Dat nodigt uit tot het opstellen van eenvoudigere regels en eventueel minder regels. Vanuit de Omgevingswet is de gedachte dat in tegenstelling tot het bestemmingsplan, het omgevingsplan een meer verordenend karakter krijgt. Dit betekent dat de regels meer algemeen geldend zijn voor bijvoorbeeld het gehele grondgebied in plaats van bijvoorbeeld een perceel.

Het gaat om regels voor het gehele gemeentelijke grondgebied.

In het volwaardig omgevingsplan komen de regels uit het milieuspoor, gemeentelijke verordeningen en ruimtelijke plannen samen. De regels uit het milieuspoor en uit de gemeentelijke verordeningen zijn veelal regels die voor het grondgebied van de gehele gemeente gelden. Regels van ruimtelijke plannen zijn vaak gesteld voor specifieke locaties en percelen. Om deze regels met verschillende reikwijdten op te nemen in het volwaardig omgevingsplan, is een keuze noodzakelijk.

Er zijn twee opties mogelijk:

1. De regels worden zoveel mogelijk gemeentebreed ingestoken;
2. De regels worden zoveel mogelijk locatiespecifiek ingestoken.

4.2.4.1 Keuze en overwegingen

We kiezen ervoor om zoveel mogelijk te werken met gemeentebrede regels, want we zijn van mening dat uniformiteit van de regels binnen het omgevingsplan wenselijk is. Voor sommige gebieden of locaties is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld voor locaties als het buitengebied, Tuindorp en Dalmeden. Die wijken hebben een onderscheidend karakter en dat willen we zo houden door afwijkende regels voor bijvoorbeeld 'wonen' op te nemen. Daarvoor kunnen in eerste instantie gebiedsgerichte regels worden gemaakt. Is dit nog niet voldoende om de specifieke kenmerken te beschermen, dan kan gewerkt worden met locatie-specifieke regels.

4.2.5 Uitgangspunt: We bouwen het omgevingsplan op vanuit zowel functies als activiteiten.

De Omgevingswet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels in het omgevingsplan moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving,

Voor het stellen van regels in het omgevingsplan kunnen twee systemen worden gebruikt:

1. Door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten;
2. Door in het omgevingsplan een functie toe te kennen aan een locatie en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functie.

In de eerste systematiek staan activiteiten en daarmee de initiatiefnemer daarvan centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de grond of gebruiksactiviteiten als wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Naast het borgen van een goede kwaliteit van de leefomgeving door het opnemen van activiteiten, kan in het omgevingsplan aanvullend ook een of meerdere functies toegekend worden aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Ook binnen gebieden waaraan een functie is toegekend, dienen regels gesteld te worden voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de functie Monument. Om een sloopverbod te kunnen borgen, dienen regels gesteld te worden voor de activiteit slopen. Uiteindelijk is dus niet de functie, maar het reguleren van activiteiten bepalend.

Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie mag en wat niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten. Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel. Dit helpt bij het stellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.

4.2.5.1 Keuze en overwegingen

We zien voordelen in beide systemen en kiezen ervoor om deze beiden te gebruiken. Een dergelijke mengvorm komt ook bij andere gemeenten voor.

Bestemmingsplannen gaan uit van een functiegerichte benadering en vanuit de Omgevingswet wordt gestuurd op een activiteit gerichte benadering. Vanuit het uitgangspunt 'behouden van het goede' willen we gebruik blijven maken van functies.

Het gebruik van activiteiten zou goed kunnen werken bij bijvoorbeeld de onderwerpen die nu onder het Activiteitenbesluit vallen en die deel uitmaken van de bruidsschat. Maar ook bij activiteiten die nu samenhangen met wat nu in dubbelbestemmingen of functieaanduidingen geregeld is (bijvoorbeeld archeologie, monumenten, zoneringen rondom leidingen, waterwingebied etc.). We verwachten dat het activiteitgericht opbouwen van het omgevingsplan ervoor zorgt dat het omgevingsplan beter beheersbaar blijft. Met beheersbaar bedoelen we dat het activiteitgericht opbouwen van het omgevingsplan ervoor zorgt dat het omgevingsplan eenvoudiger geactualiseerd kan worden.

4.3 Inhoudelijke uitgangspunten voor het volwaardig omgevingsplan

4.3.1 Uitgangspunt: We werken volgens 'Ja, mits' in de grondhouding. Deze grondhouding wordt waar mogelijk vertaald in de regels van het omgevingsplan.

In de huidige bestemmingsplannen wordt uitgegaan van een 'Nee, tenzij'. Gebruik of bouwen is pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan mogelijk is. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden. Met de Omgevingswet wordt een verschuiving naar 'Ja, mits' nagestreefd. Dat betekent dat de overheid in principe welwillend staat tegenover initiatieven in de samenleving – vanzelfsprekend wel met in achtneming van belangen van anderen.

Bij het formuleren van de regels in het omgevingsplan is het belangrijk om vooraf te bepalen welke grondhouding we daarvoor hanteren in de omgang met initiatieven en of deze grondhouding ook wordt vertaald in de regels van het omgevingsplan.

Er zijn twee opties mogelijk:

1. 'Ja, mits' – hierbij passen regels die uitnodigen ideeën te ontplooien
2. 'Nee, tenzij' – hierbij passen regels die duidelijk maken wat (on)gewenst is

Voorbeeld van regels op grond van 'Ja, mits' en 'Nee, tenzij'

'Ja, mits'

Graven in de grond is toegestaan, mits het niet dieper is dan 30 cm en het uitgegraven oppervlakte niet meer dan 15 m² bedraagt

'Nee, tenzij'

Graven in de grond is verboden, tenzij het college van burgemeester en wethouders een vergunning heeft verleend

4.3.1.1 Keuze en overwegingen

De grondhouding 'Ja, mits' past bij het bestuurlijke wensbeeld om meer ruimte te geven aan initiatieven. We omarmen de grondhouding 'Ja, mits' onder de Omgevingswet en werken al zoveel mogelijk vanuit deze houding. De grondhouding wordt waar mogelijk vertaald in de regels van het omgevingsplan.

Echter, we vinden ook dat de regels duidelijk moeten zijn en voldoende rechtszekerheid moeten bieden. Het is van belang dat de regels in het omgevingsplan duidelijk zijn en werkbaar. Ervaring leert dat in gevallen die complexer van aard zijn of waar conflicterende belangen spelen, 'Nee, tenzij'-regels duidelijker zijn dan 'Ja, mits'-regels. Dit gaat dan bijvoorbeeld over activiteiten met een hoge impact op de fysieke leefomgeving. 'Nee, tenzij'-regels zijn meer geformuleerd vanuit het kader van rechtszekerheid, omdat ze beschrijven wat ongewenst is. Dat geeft meer zekerheid aan belanghebbenden over de activiteiten die in hun buurt ondernomen mogen worden.

'Nee, tenzij' regels worden vaker geformuleerd als verboden en vergunningplichten. 'Ja, mits' regels worden meer positief geformuleerd als algemene regels ("je mag..."), eventueel met meld- of vergunningplichten ("je mag... maar moet dat vooraf melden").

De grondhouding 'ja, mits' vertalen we in de regels die zich hier voor lenen, bijvoorbeeld bij eenvoudige activiteiten. We wegen echter steeds nadrukkelijk af wat de gevolgen zijn voor de rechtszekerheid. Vanuit de afweging kan het nodig zijn om in het omgevingsplan ook 'nee, tenzij'-regels op te nemen.

4.3.2 Uitgangspunt: Er wordt gewerkt met algemene regels en waar nodig wordt er gewerkt met een vergunningplicht. Dit wordt op basis van de te reguleren activiteit bepaald. Er wordt gericht gebruik gemaakt van meldingsplichten.

De Omgevingswet kent verschillende type regels die opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningvrije, vergunningplichtige en meldplichtige activiteiten. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen.

Activiteit niet regelen (en dus toegestaan)

Hier is sprake van als de gemeente Hengelo er voor kiest om een activiteit niet in het omgevingsplan op te nemen. Bijvoorbeeld als regulering niet nodig is en de gemeente daartoe niet verplicht is. Onder de Omgevingswet werkt het zo dat een activiteit is toegestaan tenzij deze expliciet verboden wordt.

Activiteit toestaan onder algemene regels

Als een initiatief voldoet aan de regels die gesteld worden, mag de initiatiefnemer zonder een preventieve toets een activiteit uitvoeren. Er is dus geen voorafgaande toestemming nodig. Dit is vergelijkbaar met de huidige regels van het vergunningvrij bouwen.

De Omgevingswet kent ook algemene- en specifieke zorgplichten. Hierbij stelt zij geen concrete regels maar bepaalt dat iedereen die een activiteit in de leefomgeving onderneemt er zorg voor moet dragen dat de kwaliteit van deze leefomgeving in stand blijft dan wel verbetert.

Meld- en informatieplicht

Voordat een initiatiefnemer de activiteit mag uitvoeren, moet hij hiervan een melding doen. Het college van burgemeester en wethouders kan vervolgens nog besluiten om meer informatie op te vragen. Het doen van de melding geeft de initiatiefnemer dus de mogelijkheid om de activiteit te verrichten.

Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning

Dit houdt in dat een initiatiefnemer voor activiteiten waarvoor een vergunningsplicht is ingestemd om toestemming moet vragen van het college van burgemeester en wethouders. Er wordt een preventieve toets uitgevoerd en daarna een besluit genomen waartegen bezwaar/beroep mogelijk is.

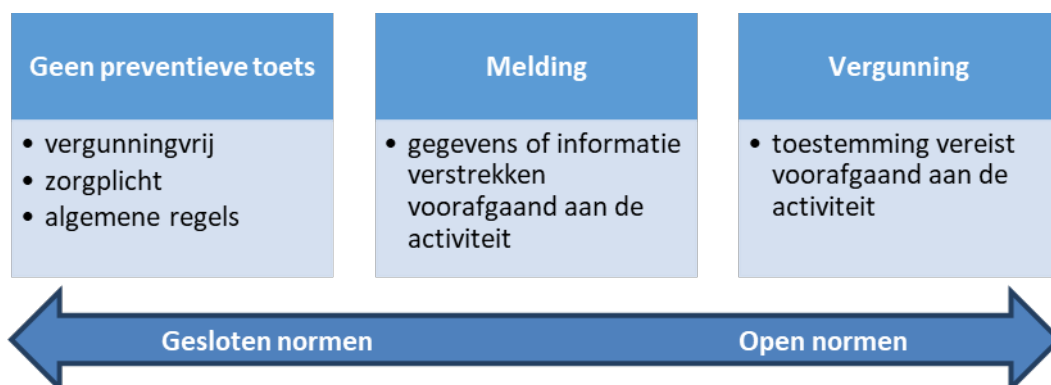
Activiteit 'absoluut' verbieden

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

4.3.2.1 Keuze en overwegingen

We spreken niet op voorhand een voorkeur uit voor een bepaald type regel. We kiezen ervoor om de inzet af te wegen op basis van de te reguleren activiteiten. Er wordt hierbij rekening gehouden met de bestuurlijke ambitie om meer ruimte te geven aan initiatieven. Voor de duidelijke en afgebakende activiteiten kunnen bijvoorbeeld algemene regels worden opgenomen in plaats van vergunningplichten.

Ten aanzien van meldingsplichten geldt dat deze een basis vormen voor monitoring. Het verwerken van meldingen betreft echter handelingen waar geen leges tegenover staan, terwijl ervaring leert dat er veel vragen van initiatiefnemers aan de gemeente met de melding gepaard gaan. Gedurende de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan wordt gericht gebruik gemaakt van meldingsplichten.



Figuur 5. Verschillende mogelijkheden regels en normen

4.3.3 Uitgangspunt: Het werken met gesloten normen heeft de voorkeur.

Met de Omgevingswet wordt het mogelijk om meer flexibiliteit te bieden in het omgevingsplan. Dat kan onder meer door het gebruik van zogeheten open normen. Tegelijkertijd blijven ook gesloten normen mogelijk.

In de huidige bestemmingsplannen wordt veelal gewerkt met '*gesloten normen*'. Het is dan direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Wanneer bijvoorbeeld de hoogte van een gebouw niet meer mag bedragen dan 8 meter dan weet iedereen dat een initiatief met een hoogte van 7,9 meter wel past binnen de regels, maar een initiatief met een hoogte van 8,1 meter niet.

Met het omgevingsplan wordt het beter mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel '*open normen*' genoemd. Maar hoe bepalen we of een aanvraag voldoet aan bijvoorbeeld 'een goede ruimtelijke kwaliteit'? Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben bij een dergelijk begrip. Om toch handvatten mee te geven hoe de gemeente een bepaalde open norm bedoelt, kunnen deze regels worden uitgewerkt in beleidsregels. In de beleidsregel wordt aangegeven hoe de regel moeten worden uitgelegd. In het voorbeeld van 'een goede ruimtelijke kwaliteit' zal in de beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven worden welke bouwhoogte, welk bebouwingspercentage en/of welke dichtheid in een bepaald gebied passend geacht wordt.

Voordelen van het werken met open normen is de flexibiliteit en de afwegingsruimte die dit biedt. Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder dat het omgevingsplan aangepast hoeft te worden en is – in tegenstelling tot regels uit het omgevingsplan – niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Wijzigen van deze beleidsregel is dus flexibel en de procedure van wijzigen wordt zo aanzienlijk verkort.

Echter biedt een open norm minder rechtszekerheid voor burgers, zowel initiatiefnemers als de omgeving. Enerzijds omdat tegen beleidsregel geen bezwaar of beroep mogelijk is en anderzijds wegens de gemeentelijke afwegingsruimte. Het is moeilijker te beoordelen of een initiatief past binnen de gestelde normen, omdat begrippen ruimte bieden voor interpretatie. De afwegingsruimte maakt dat open normen gepaard dienen te gaan met een vergunningplicht en in de praktijk veelal minder goed te handhaven zijn.

4.3.3.1 Keuze en overwegingen

We hebben een voorkeur voor gesloten normen. Open normen bieden flexibiliteit maar zijn ook subjectief. Gesloten normen zijn rechtszeker, vaak beter handhaafbaar en duidelijk voor een ieder. Het opnemen van een kwalitatieve beschrijving in de regels, maakt de regels niet altijd duidelijker voor de inwoners/initiatiefnemers. Het uitwerken van zo'n beschrijving in beleidsregels biedt dan wel voordelen voor de gemeente maar biedt minder rechtsbescherming. Rechtsbescherming en rechtszekerheid is van groot belang.

Bij het opstellen van het volwaardig omgevingsplan wordt in het concrete geval bekeken of het opnemen van een open norm toegevoegde waarde heeft. Dit kan bijvoorbeeld zijn bij duurzaamheidsonderwerpen of om creatieve invulling van ontwikkelgebieden te stimuleren.

4.3.4 Uitgangspunt: We werken met specifieke zorgplichten als het in het concrete geval toegevoegde waarde heeft.

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook inwoners en ondernemers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke gemeentelijke regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke gemeentelijke of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving als het Besluit bouwwerken leefomgeving staan

specifieke zorgplichten die naast de regels in het omgevingsplan gelden. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten, het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en brandveilig gebruik van bouwwerken. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken gebruikt. Deze specifieke zorgplichten zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven. Daarnaast kunnen gemeenten zelf nader bepalen of er ook in het omgevingsplan nog specifieke zorgplichten worden opgenomen. Een voorbeeld van een dergelijke zorgplicht is een bepaling dat milieubelastende activiteiten met beperkt effect geen onevenredige hinder voor het woon- en leefklimaat mogen opleveren. Dit voorkomt dat over alle milieubelastende activiteiten specifieke regels moeten worden opgesteld.

4.3.4.1 Keuze en overwegingen

We kiezen ervoor om specifieke zorgplichten op te nemen als deze toegevoegde waarde heeft voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit past bijvoorbeeld bij de omzetting van de Bomenverordening. Er zou een specifieke zorgplicht kunnen worden opgenomen om een onherstelbare situatie door het illegaal kappen van bomen tegen te gaan. Iets dergelijks bestaat nu al met de boombeschermingszone in geval van bouwen in de buurt van bomen.

Bij de afweging van het opnemen van specifieke zorgplichten betrekken wij ook de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht. Handhaven op een (specifieke) zorgplicht is mogelijk. Wel vraagt de eis van de rechtszekerheid dat inwoners en ondernemers slechts kunnen worden aangesproken op naleving van de zorgplicht als zij vooraf hadden kunnen weten dat hun handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.

4.3.5 Uitgangspunt: We werken zoveel mogelijk met doelvoorschriften.

In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Dat kan op twee manieren:

1. door het opnemen van doelvoorschriften, of;
2. door het opnemen van middelvoorschriften.

Een doelvoorschrift is een voorschrift met een norm. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.

Een middelvoorschrift is een voorschrift waarin een bepaalde techniek of maatregel wordt voorgeschreven die gebruikt moet worden. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is.

Opgemerkt hierbij wordt dat in de Omgevingswet nog de mogelijkheid van gelijkwaardigheid is opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk. Belangrijk is in dat geval dat voor het betreffende middelvoorschrift is opgenomen met welk motief die regel is gesteld, om daarmee af te kunnen wegen of er sprake is van gelijkwaardigheid.

4.3.5.1 Keuze en overwegingen

We werken zoveel mogelijk met doelvoorschriften. Middelvoorschriften zijn vaak beperkend. Er zijn meer mogelijkheden dan het middelvoorschrift voorschrijft of het middel wordt 'ingehaald' door voortschrijdende technieken. Doelvoorschriften zijn flexibeler voor de initiatiefnemer. Ter ondersteuning van de initiatiefnemer kan in de regel een middel worden genoemd waarmee het doel in ieder geval kan worden gehaald. Dit biedt de initiatiefnemer voldoende rechtszekerheid om het doelvoorschrift te kunnen naleven. Tegelijkertijd biedt het de ruimte om naar eigen invulling het doelvoorschrift te behalen.

4.3.6 Uitgangspunt: Op basis van de ambities uit de omgevingsvisie wordt bepaald of er omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.

Omgevingswaarden zijn “normen voor de kwaliteit die een gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken.” In het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft de wetgever al een aantal omgevingswaarden via de bruidsschat mee aan gemeenten. Deze omgevingswaarden zijn: lucht, externe veiligheid, geluid, trilling, geur van veehouderijen en bodem. De omgevingswaarden op het gebied van luchtkwaliteit en externe veiligheid kennen grenswaarden. Gemeenten mogen enkel een lagere, gunstigere omgevingswaarde hanteren. De omgevingswaarden op het gebied van geluid, trillingen, geur en bodem hebben een standaardwaarde die door middel van de bruidsschat van rechtswege in het omgevingsplan belanden. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Omgevingswaarden zijn één van de instrumenten waarmee gemeenten het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren. De omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen, moeten gemeenten taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden ook worden behaald. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels voor activiteiten in het omgevingsplan, maar het kan ook door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Als in het omgevingsplan omgevingswaarden zijn opgenomen, dan zijn gemeenten ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moeten zij een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen.

Als voorbeeld is een ambitie uit de omgevingsvisie Buitengebied als omgevingswaarde gevat.

Voorbeeld van een omgevingswaarde

De omgevingsvisie Hengeloos Buiten stelt aangename lokale wegen als doel door “een effectieve set van maatregelen per deelgebied die ervoor gaan zorgen dat het sluipverkeer op de lokale wegen in het buitengebied afneemt zodat de verkeersveiligheid voor fietsers en voetgangers wordt vergroot en aangename lokale wegen ontstaan”.

Voorbeeld van een omgevingswaarde in het volwaardige omgevingsplan:

- Vanaf 1 januari 2025 is de verkeersintensiteit op de lokale wegen in de gebieden Woolde, Tweekelo, Oele maximaal <x> motorvoertuigen per etmaal.

4.3.6.1 Keuze en overwegingen

De ambtelijke organisatie ziet voorsnog geen aanleiding tot het opnemen van vrijwillige omgevingswaarden in het omgevingsplan op basis van de huidige regelgeving. Als de omgevingsvisie gereed is wordt bij de vertaling naar de regels onderzocht of er omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het instrument omgevingswaarde is een effectief instrument om beleidsdoelen uit te voeren. Als men kiest voor het opnemen van een omgevingswaarde, schept dat een verplichting. Dit zorgt ervoor dat de vrijblijvendheid uit het uitvoering van het beleid verdwijnt. Het werken met omgevingswaarden aansluit bij het streven naar datagedreven sturing.

4.3.7 Nog te maken keuzes

4.3.7.1 Overgangsrecht

In bestemmingsplannen is het verplicht om overgangsrechtbepalingen op te nemen. Onder de omgevingswet verandert dat. We volgen de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van het overgangsrecht. Er zijn landelijk nog weinig ervaringen met het wel of niet opnemen van overgangsrecht, daarom maken we hierover nog geen keuze.

4.3.7.2 Kostenverhaal

Het bevoegd gezag moet de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen verhalen op initiatiefnemers die daar profijt van hebben. Dit noemen we kostenverhaal. Kostenverhaal onder de omgevingswet verandert. Onder de Omgevingswet zal het exploitatieplan als apart planfiguur verdwijnen. Het publiekrechtelijke kostenverhaal wordt vastgelegd in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit.

Er moet nog een keuze worden gemaakt hoe kostenverhaal in het omgevingsplan wordt opgenomen.⁴

⁴ Bijvoorbeeld de keuze of rekenregels of verdeelmethoden worden vastgelegd in het omgevingsplan of per initiatief worden opgesteld. Het omgevingsplan biedt meer kader.

5. Opgaven volwaardig omgevingsplan

Tijdens de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan komt een aantal opgaven aan bod. Voor deze opgaven moet een aanpak worden opgesteld en/of keuzes worden gemaakt.

In dit hoofdstuk worden de volgende opgaven beschreven: de bruidsschat, integratie van verordeningen, toepasbare regels, annoteren en werkingsgebieden, harmoniseren van begrippen en monitoring. Gelet op de omvangrijke en tijdrovende transitie wordt er een prioritering gemaakt in de opgaven en binnen de werkzaamheden van elke opgave. Dit wordt weergegeven in een tijdlijn in bijlage 1 en 2.

5.1 Bruidsschat

Met de komst van de Omgevingswet laat het rijk een set regels los en geeft deze regels aan gemeenten. Dit wordt de bruidsschat genoemd. Deze regels worden met het invoeringsbesluit automatisch toegevoegd aan het omgevingsplan.

De bedoeling van de wetgever is geweest dat met deze decentralisatie gemeenten meer ruimte krijgen om lokaal afwegingen te maken. Met de bruidsschat wordt voorkomen dat er ongewild een gat in de regelgeving ontstaat.

In de bruidsschat kunnen vier soorten onderwerpen worden onderscheiden:

- Regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel
- Regels over lozingen
- Regels over de gevolgen van emissie van geluid, geur en trillingen door bedrijven
- Regels op het gebied van bouwen

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt de bruidsschat zeggend automatisch deel uit van het tijdelijk omgevingsplan. In de transitieperiode heeft de gemeente Hengelo vervolgens drie mogelijkheden om de bruidsschat regels eigen te maken:

- Schrappen: voor onderdelen uit de bruidsschat die voldoende zijn geborgd via een specifieke zorgplicht en waarvoor geen lokale knelpunten bestaan;
- Specificeren: om lokaal maatwerk te kunnen regelen;
- Afstemmen: het afstemmen van regels uit de bruidsschat op de gewijzigde regels in de Omgevingswet.

5.1.1 Aanpak

In een omvangrijke operatie als de implementatie van de Omgevingswet moeten er keuzes worden gemaakt. Gelet op de beschikbare capaciteit van de ambtelijke organisatie wordt de bruidsschat in eerste instantie in zijn geheel overgenomen in het tijdelijk omgevingsplan. Dit gebeurt automatisch.

Er wordt vervolgens eerst een inventarisatie gemaakt van de bruidsschat. Op basis van die inventarisatie worden de regels geschrapt die niet van toepassing zijn in de gemeente Hengelo. Bij de gebiedsgerichte omzetting van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan worden de bruidsschatregels afgestemd op wat is geregeld in de huidige bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen.

5.2 Integratie van verordeningen

In het omgevingsplan worden alle regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Daarom moeten ook delen van de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan opgenomen worden. Ter

voorbereiding op de komst van de Omgevingswet is al in beeld gebracht over welke verordeningen de gemeente Hengelo beschikt met een link naar het fysiek domein.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de verordeningen te integreren in het omgevingsplan:

1. Direct met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijke omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan;
2. Thematisch opnemen van regels in het omgevingsplan;
3. De verordeningen eerst vatten in een verordening voor de fysieke leefomgeving en deze later met een wijziging van het omgevingsplan in een keer toe te voegen.

5.2.1 Aanpak

De VNG heeft een handreiking 'Verordeningen en het omgevingsplan' uitgebracht. In deze handreiking wordt een onderscheid gemaakt in regels uit verordeningen die *niet mogen* worden opgenomen, *moeten worden* opgenomen en *mogen worden* opgenomen.

In het kader van het programma Omgevingswet is binnen de gemeente Hengelo een inventarisatie gemaakt van de verordeningen die op termijn (deels) moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. De bestaande verordeningen zijn actueel en worden op dit moment gebruikt voor bijvoorbeeld de beoordeling van aanvragen en voor handhavingstrajecten. Het is dus niet noodzakelijk deze voor inwerkingtreding te actualiseren – in de overgangperiode kunnen de bestaande verordeningen waar nodig via de huidige procedure, dus door middel van besluitvorming door de gemeenteraad, worden aangepast.

De VNG schrijft in haar handreiking dat een aanzienlijke inzet van tijd en middelen nodig is om de wijzigingen door te voeren om de gemeentelijke verordeningen toekomstbestendig te maken door de komst van de Omgevingswet.

In paragraaf 4.2.2 is de keuze voor een gebiedsgerichte omzetting beschreven waarbij een thematische omzetting wordt gehanteerd als onderdelen zich hier beter voor lenen. We verwachten dat de integratie van verordeningen een onderdeel is dat zich leent voor een thematische aanpak. De regels worden dan per thema opgenomen in het volwaardig omgevingsplan. Met deze aanpak wordt een of twee beleidsterreinen achtereenvolgens geïntegreerd in het omgevingsplan. De gevraagde inzet wordt hiermee gespreid over een langere periode.

5.3 Toepasbare regels

Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers om de regels op een toegankelijke manier te ontsluiten.

Ieder bestuursorgaan maakt zelf toepasbare regels voor de eigen juridische regels. Bestuursorganen zijn alleen verplicht om toepasbare regels te maken voor de indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen.

Met vragenbomen kunnen burgers en bedrijven in het Omgevingsloket van het DSO nagaan of een vergunning of melding voor hun initiatief nodig is. Met de vergunningcheck krijgt de initiatiefnemer een concreet antwoord op de vraag: 'Mag ik op deze locatie mijn initiatief starten, of moet ik daar een vergunning voor aanvragen, een melding doen of geldt er een informatieplicht? Als er een vergunning-, meldings- of informatieplicht geldt, wordt door middel van toepasbare regels een formulier met relevante vragen aan de gebruiker getoond. Bij maatregelen op maat kan de gebruiker via vragenbomen een overzicht krijgen van de maatregelen die hij of zij moet treffen.

5.3.1 Aanpak

De gemeente Hengelo heeft de software in huis om toepasbare regels te kunnen maken. Hoe we precies te werk gaan, moet nog nader worden bepaald. In 2020 hebben we een praktijkproef

uitgevoerd, waarin we samen met gemeente Oldenzaal, provincie Overijssel en waterschap Vechtstromen toepasbare regels hebben ontwikkeld voor de activiteit kappen. De opgedane ervaring geeft aanleiding om eerst enkel in te zetten op dat wat moet. Dat betekent dat er 1) toepasbare regels worden gemaakt voor de indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen en 2) toepasbare regels worden gemaakt om het huidige dienstverleningsniveau te behouden. Vervolgens 3) zal onze inzet zodanig worden uitgebreid als wat past bij de gemeentebrede diensverleningsambities.

5.4 Annoteren

Om een omgevingsplan digitaal leesbaar te maken, zijn er afspraken over het ordenen van de inhoud. Dit gebeurt onder andere door de informatie in besluiten te annoteren. Annoteren is het toevoegen of markeren van gegevens, zodat deze 'machineleesbaar' worden. Hierdoor krijgt informatie in een omgevingsplan kenmerken waarop gefilterd kan worden. En het annoteren zorgt ervoor dat werkingsgebieden en andere gegevens op een kaart te zien zijn. Annoteren helpt ook bij de verbinding tussen toepasbare regels in vragenbomen en de juridische regels met werkingsgebieden. Hoe beter juridische regels worden geannoteerd, hoe beter ze voor inwoners en ondernemers vindbaar zijn in het Omgevingsloket.

5.4.1 Aanpak

Er wordt geoefend met annoteren in de pilot. In het werkplan wordt een aanpak voor de opgave opgesteld.

5.5 Werkingsgebieden

Een werkingsgebied geeft een geometrische afbakening aan waar een regeltekst (dus een artikel of een lid) zijn werking heeft. In de systematiek van het Omgevingsplan worden eerst de regels opgesteld, waarna deze worden gekoppeld aan een werkingsgebied.

Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Per regel moet worden bezien waar de regel moet gelden.

5.5.1 Aanpak

Er wordt geoefend met het maken van werkingsgebieden in de pilot. In het werkplan wordt een aanpak voor de opgave opgesteld.

5.6 Harmoniseren van begrippen

Elke gemeente moet zijn aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (verder: DSO). De Stelselcatalogus Omgevingswet is één van de onderdelen van de landelijke voorziening van het DSO. Een van de functies van de Stelselcatalogus is, sterk vereenvoudigd gezegd, een digitaal woordenboek. In de Stelselcatalogus Omgevingswet staan begrippen en definities, waardenlijsten en informatieproducten die gerelateerd zijn aan de Omgevingswet.

Voordelen van de Stelselcatalogus zijn onder andere:

- Bijdragen aan harmonisatie van begrippen. De harmonisatie vergemakkelijkt de samenwerking tussen ketenpartners en ook binnen de eigen organisatie (tussen bijvoorbeeld beleidsmakers en vergunningverleners), en maakt bovendien de regelgeving inzichtelijker en duidelijker voor burgers en bedrijven. Op die manier spreekt iedereen dezelfde taal en wordt onderling samenwerken gemakkelijker.
- Bevorderen consistentie en begrijpelijkheid van plannen en beleid. Bij het introduceren van een nieuwe term in de (lokale) regelgeving kunnen we eerst kijken of die term al ergens gedefinieerd is en of het mogelijk is bij die definitie aan te sluiten.

De inhoud van de Stelselcatalogus is voor een groot deel afhankelijk van de informatie van de bevoegde gezagen zelf. Wanneer er voor een gemeente een reden is om een nieuw begrip in het omgevingsplan te definiëren, dan blijft dat mogelijk. Lokale situaties kunnen namelijk aanleiding geven om begrippen wel of niet te gebruiken.

5.6.1 Aanpak

Als er een start wordt gemaakt met het opstellen van de regelset, wordt een aanpak bedacht voor het harmoniseren van de begrippen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de handleiding 'Database begrippen omgevingsplan' van de VNG.

5.7 Monitoring

Monitoring is een vorm van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Bij monitoring worden langere tijd op systematische wijze gegevens verzameld over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan. Deze informatie kan gebruikt worden om te beoordelen of doelstellingen zijn gehaald, of aan verplichtingen wordt voldaan en of er nog gebruikruimte voor nieuwe ontwikkelingen is. Ook inwoners en ondernemers hebben belang bij de beschikbaarheid van de gegevens. Door actief monitoringsgegevens beschikbaar te stellen, kunnen onderzoekslasten voor concrete initiatieven en/of beleidsonderzoek verminderd worden.

Er zijn verschillende vormen van monitoring denkbaar:

- Monitoring van omgevingswaarden: indien in het omgevingsplan omgevingswaarden (normen voor de gewenste kwaliteit van de leefomgeving) worden opgenomen, zijn gemeenten verplicht om te monitoren of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan;
- Monitoring van gebruikruimte: in het omgevingsplan kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat in een gebied maximaal 1.500 woningen kunnen worden gebouwd. Vervolgens dient gemonitord te worden hoeveel van deze woningen gebouwd en vergund zijn en hoeveel van deze gebruikruimte nog beschikbaar is voor aanvragen om een omgevingsvergunning;
- Monitoring van ambities: in het omgevingsplan kunnen ambities uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie van Hengelo vertaald worden in juridische regels. Via monitoring kan informatie worden verzameld om te evalueren of de gestelde ambities ook gehaald worden. Daarmee vormt monitoring een belangrijk element in de beleidscyclus en geeft het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad belangrijke sturingsinformatie.

5.7.1 Aanpak

De opzet van het instrument van monitoring is afhankelijk van de beleidskeuzes die gemaakt worden in de omgevingsvisie (lenen zich er bijvoorbeeld ambities voor vertaling in een omgevingswaarde?) en de wijze waarop regels worden gesteld (wordt er gebruikruimte opgenomen in het omgevingsplan?).

In 2021-2022 wordt onderzocht hoe monitoring wordt vormgegeven.

6. De aanpak voor de fasen

De gemeente Hengelo is al sinds 2016 bezig met de voorbereiding op het omgevingsplan. Eerst wordt in paragraaf 6.1 beschreven waar al aan is gewerkt. In paragraaf 6.2 wordt beschreven welke stappen de ambtelijke organisatie zet ter voorbereiding op het tijdelijk omgevingsplan. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op werkzaamheden in de transitiefase. In bijlagen 1 en 2 zijn de planningen van de voorbereidingsfase en de transitiefase schematisch weergegeven.

6.1 Waar is al aan gewerkt?

6.1.2 Inventarisatie ruimtelijke plannen en verordeningen

We hebben geïnventariseerd wat de status is van onze ruimtelijke plannen.

In het kader van het programma Omgevingswet is daarnaast een inventarisatie gemaakt van de verordeningen die op termijn (deels) moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Er is in beeld gebrachte welke delen van de verordening moeten en mogen worden opgenomen in het volwaardig omgevingsplan. De bestaande verordeningen zijn allemaal actueel in worden op dit moment gebruikt voor de beoordeling van aanvragen en voor handhavingstrajecten. Het is dus niet noodzakelijk voor inwerkingtreding de bestaande verordeningen te actualiseren – in de overgangperiode kunnen de bestaande verordeningen waar nodig via de huidige procedure, dus door middel van besluitvorming door de gemeenteraad, worden aangepast.

6.2 Voorbereidende fase (2021 – 2022)

Op de lijst van de VNG met de minimale acties staat onder planvorming twee eisen genoemd:

1. Kunnen wijzigen tijdelijk omgevingsplan. Als de gemeente na 1 juli 2022 het tijdelijk omgevingsplan wil of zelfs moet wijzigen dan moet deze wijziging vastgesteld worden conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.
2. Kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan. Per 1 juli 2022 is de gemeente in staat om te kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan. De ambtelijke organisatie heeft zich hiervoor verdiept in het Casco-omgevingsplan van de VNG, de staalkaarten, de bruidsschat, het overgangsrecht en de wijze waarop het tijdelijk omgevingsplan geraadpleegd kan worden in het DSO. Daarnaast heeft de gemeente de bestaande ‘planvoorraad’ op orde.

Op basis van deze twee eisen wordt hieronder beschreven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd ter voorbereiding op het tijdelijk omgevingsplan.

6.2.1 Uitvoeren pilot omgevingsplan

In 2021 voeren we een pilot omgevingsplan uit om meer inzicht te verkrijgen in wat het maken van een omgevingsplan in de praktijk inhoudt. Voor een stukje van Hengelo stellen we een proef-omgevingsplan op. Hierin stellen we voor een aantal activiteiten (nieuwe) juridische regels op, die we koppelen aan werkingsgebieden. Daarnaast werken we deze juridische regels voor een of twee activiteiten uit in toepasbare regels. Het uitvoeren van deze pilot past in de strategie ‘leren door te doen’. Het eindresultaat van de pilot wordt gebruikt om de organisatie en het bestuur te informeren en te betrekken. Daarnaast vormt het eindresultaat van de pilot een basis voor het aanpassen van werkprocessen en het oefenen met casustafels.

In de pilot wordt het omgevingsplan vormgegeven aan de hand van de uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk 4.

6.2.2 Regelset

Het omgevingsplan biedt het juridisch kader voor het verlenen van vergunningen. Vanaf 1 juli 2022 moet het mogelijk blijven om aanvragen om omgevingsvergunning te kunnen blijven behandelen. Tijdens de ‘verbouwing’ is het essentieel dat de winkel openblijft.

Voor veel initiatieven zal het verlenen van omgevingsvergunningen mogelijk zijn op grond van het tijdelijk omgevingsplan of in afwijking daarvan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Er kunnen zich echter ook initiatieven aandienen waarvoor het wenselijk of noodzakelijk is om al snel na inwerkingtreding van de wet het tijdelijk omgevingsplan te wijzigen. Daar moeten we op voorbereid zijn. Dit kan door in 2021 en 2022 alvast aan de regelset te werken om waar nodig snel en adequaat een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan op te stellen en in routing te brengen, om zo het betreffende initiatief te kunnen faciliteren.

Met het opstellen van een regelset wordt bedoeld: het opstellen van de standaardregels voor het omgevingsplan van Hengelo, waarbij de indeling van het volwaardig omgevingsplan wordt aangehouden. Hierbij zoeken we aansluiting bij het casco van de VNG. Het opstellen van de regelset is een omvangrijke opgave. Gelet op de beschikbare capaciteit wordt gestart met de regels voor veelvoorkomende activiteiten in woonwijken. Het gaat dan onder meer om de gebruiksactiviteit wonen, activiteiten als bouwen, parkeren en de milieubelastende activiteit met beperkt effect. Daarmee wordt een start gemaakt met de basisregels voor veelvoorkomende initiatieven.

6.2.3 Besluiten van de gemeenteraad

Met het bestaand raadsinstrumentarium houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Een aantal bevoegdheden en taken zijn nieuw dan wel veranderen. De gemeenteraad heeft daarom nog bepaalde keuzes te maken dit jaar in voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze besluiten worden kort toegelicht.

In de eerste helft van 2021 worden de besluiten en keuzes door de ambtelijke organisatie voorbereid om deze gezamenlijk voor te leggen aan de raad in oktober.

6.2.3.1 Besluit delegatie

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Om de raad niet te belasten met teveel besluiten en besluitvorming sneller te laten plaatsvinden kan bijvoorbeeld in het delegatiebesluit staan dat het college bevoegd is om reeds verleende vergunningen op te nemen in het omgevingsplan. Een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet moet binnen vijf jaar opgenomen worden in het omgevingsplan. Met een dergelijke wijziging wordt geen nieuwe ontwikkelmogelijkheden geboden en kan beschouwd worden als een administratieve wijziging.

6.2.3.2 Besluit instellen gemeentelijke adviescommissie

De gemeente moet een gemeentelijke adviescommissie instellen voor de advisering over ‘aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een monument’. De gemeenteraad moet daar vóór het inwerkingtreden van de Omgevingswet een besluit over nemen. De huidige adviescommissies en adviseurs voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit vallen namelijk niet onder het overgangsrecht van de Omgevingswet.

6.2.3.3 Besluit verplicht advies bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’. Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzwaaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten⁵, waarvan de raad heeft vastgelegd hierover gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college van B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

6.2.3.4 Besluit aanwijzen participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Participatie kan verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan. De gemeenteraad beslist dan of participatie daarbij verplicht is. Dit doet de gemeenteraad door vooraf een lijst op te stellen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het is mogelijk dat er overlap bestaat met de lijst van verplicht advies zoals bedoeld in paragraaf 6.2.3.3.

6.2.4 Voorbereiding op wijzigen en afwijken tijdelijk omgevingsplan

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet staan er voor gemeenten twee routes open om initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan – zoals nieuwe woningbouwplannen – mogelijk te maken:

1. Wijzigen van het omgevingsplan; of
2. Afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

In 2021 bereiden we ons voor om initiatieven met beide opties mogelijk te kunnen maken.

6.2.5 Voorbereiden op het overgangsrecht

In het overgangsrecht van de Omgevingswet is opgenomen dat bestemmingsplannen waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, op grond van de huidige procedure de Wet ruimtelijke ordening afgerond worden. Om te bepalen wat de uiterste datum is voor het starten van een bestemmingsplanprocedure die op grond van het overgangsrecht kan worden afgerond, is teruggerekend vanaf 1 juli 2022. Op basis van het overgangsrecht, kennis en **z**dient te zijn om omgevingsplannen in basis op te kunnen stellen.

Het bovenstaande betreft een interne werkafpraak, dat wil zeggen dat er indien dat noodzakelijk is van deze datum kan worden afgeweken (niet van het overgangsrecht natuurlijk). Daarnaast zullen we initiatiefnemers zoveel mogelijk proberen te bewegen om vanaf 1 augustus geen bestemmingsplanwijzigingen aan te vragen maar een omgevingsplanprocedure op te starten.

Aanvragen voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten kunnen nog tot en met 30 juni 2022 worden ingediend. Aanvragen ingediend vanaf 1 juli 2022 vallen onder het regime van de Omgevingswet. Dit wordt tijdig intern en extern gecommuniceerd.

⁵ Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en ook niet vergunningvrij is of een activiteit die expliciet verboden is.

6.3 Transitiefase (2022 – 2029)

De transitiefase vangt aan als de Omgevingswet in werking treedt. De transitiefase duurt tot het tijdelijk omgevingsplan is omgezet naar een volwaardig omgevingsplan. Dit is uiterlijk 31 december 2029. Procesmatige uitgangspunten voor de transitiefase zijn beschreven in hoofdstuk 4.

6.3.1 Werkplan: gebiedsgerichte transitie

In het eerste kwartaal van 2022 stellen we een werkplan op voor het gebiedsgericht transformeren van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan. Hierbij wordt ook de bruidsschat, de integratie van verordeningen en de vertaling van de omgevingsvisie in de regels betrokken.

In het werkplan bepalen we met welk deelgebied we starten. Er zal geen volledige planning worden vastgelegd voor de gebiedsgerichte ontwikkeling van het omgevingsplan, omdat we flexibiliteit willen behouden om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en veranderend inzicht. Dat past bij onze strategie 'leren door te doen'. Vanuit dat kader zullen we ook regelmatig evalueren hoe onze aanpak verloopt en wat daarin versterkt kan worden, ook aan de hand van de ervaringen van andere gemeenten.

6.3.2 De winkel blijft open

Gedurende de transitiefase blijft de winkel open. Er dienen zich nieuwe initiatieven aan die kunnen vragen om een aanpassing van het omgevingsplan. Dat betekent dat zowel de ontwikkeling van het volwaardig omgevingsplan als andere projecten gelijktijdig een beroep doen op de capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Bijlage 1. Planning voorbereidingsfase

Vorbereidingsfase	2021				2022	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Raadsbesluiten en bijeenkomsten						
Vorbereiden raadsbesluiten						
Besluit delegatie						
Besluit instellen commissie Monumenten						
Besluit verplicht advies bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit						
Besluit aanwijzen participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit						
Werken met het omgevingsplan						
Pilot omgevingsplan						
Maken casco / structuur voor regels						
Opstellen regelset						
Vorbereiden proces uitvoeren wijziging van het tijdelijk omgevingsplan						
Verplichte toepasbare regels						

Bijlage 2. Planning transitiefase

Transitiefase	2022				2023				2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4						
Transitie van tijdelijk naar volwaardig omgevingsplan														
Werkplan														
Gebiedsgerichte omzetting														
Gebiedsgericht omzetten bruidsschat														
Integratie van verordeningen per thema														
Wijzigen verordeningen														
Harmoniseren van begrippen														
Monitoring														
Projecten en initiatieven														
Wijzigen tijdelijk omgevingsplan n.a.v. initiatieven														
Ontwikkeling omgevingsvisie														
Deelvisie Hart van Zuid en Binnenstad														
Deelvisie Stedelijk gebied														
Samenvoeging tot omgevingsvisie Hengelo														

Bezoekadres stadhuis
Burgemeester van de Dussenplein 1

Postadres
Postbus 18, 7550 AA Hengelo

Telefoonnummer
14-074

E-mail
Gemeente@hengelo.nl

www.hengelo.nl



Gemeente
Hengelo