

BESTEMMINGSPLAN MET VERBREDE REIKWIJDTE

1. Wat houdt het experiment in?

Voordat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte mag worden vastgesteld moet het plangebied in het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (Besluit CHW) worden opgenomen als pilotproject. Twee keer per jaar (1 maart en 1 oktober) wordt door het programma Eenvoudig Beter van het Ministerie een voorstel gedaan voor het toevoegen van een nieuwe groep plangebieden aan de lijst van artikel 7c en 7g van het Besluit CHW. Bad Nieuweschans is aangemeld als pilotproject in de 16^e tranche. Naar verwachting wordt dit besluit eind 2017 definitief. Dit betekent dat daarna de gemeenteraad een bestemmingsplan mag vaststellen met het karakter van een omgevingsplan. De gemeente Oldambt gaat dus voor Bad Nieuweschans een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vaststellen. Wat betekent dit pilotstatus nu eigenlijk?

Iedereen wil wonen, werken, ondernemen en recreëren in een aantrekkelijke leefomgeving. Daarvoor is overzichtelijke wet- en regelgeving nodig die aansluit bij de praktijk: de Omgevingswet. Voor de Omgevingswet zijn vier verbeterdoelen geformuleerd: het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik, de leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving, een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken en besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter. De Omgevingswet wil sturen op kwaliteit, ruimte bieden voor goede initiatieven en kwetsbare belangen beschermen.

Een omgevingsplan betekent:

- minder¹ en beter op elkaar afgestemde regels;
- meer loslaten;
- vertrouwen als uitgangspunt;
- integrale benadering van aspecten van de fysieke leefomgeving in één plan;
- meer ruimte voor lokale afwegingsruimte door de gemeente;
- meer ruimte en flexibiliteit voor wenselijke ontwikkelingen. Het bestemmingsplan gaat van oudsher uit van toelatingsplanologie, het omgevingsplan biedt meer ruimte voor uitnodigingsplanologie.
- het waarborgen van omgevingskwaliteit.

Het omgevingsplan

Met de Omgevingswet wordt een belangrijk nieuw instrument geïntroduceerd waarmee enerzijds ontwikkelingen worden gestimuleerd en anderzijds regels voor activiteiten worden gesteld: het omgevingsplan. De gemeenteraad is verplicht hierin de regels op te nemen voor de 'fysieke leefomgeving'.

Met het oog op de doelen van de wet kunnen hierin regels komen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook moeten er voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toegekend worden (vergelijkbaar met voorheen doeleindeomschrijvingen onder de bestemmingen). De verplichte evenwichtige toedeling hiervan moet plaatsvinden vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn geformuleerd in de Omgevingswet. Expliciete aandacht moet er komen voor het aspect gezondheid. De mogelijke motieven voor het toekennen van functies worden aanzienlijk uitgebreid vergeleken met het bestemmingsplan (dat enkel een goede ruimtelijke ordening als motief kent). Daarnaast gaat het omgevingsplan straks in beginsel ook over alle verdere (algemene) gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving.

¹ Het aantal regels hoeft niet perse minder te zijn dan nu in bestemmingsplannen zijn opgenomen. Met het integreren van regels uit gemeentelijke verordeningen kan het totale pakket regels groter zijn dan u in het bestemmingsplan. Deregulering is een keuze van de gemeente.

De gemeente Oldambt krijgt van de Minister van I&M de ruimte om onder andere met de volgende onderwerpen te experimenteren:

- het plan gaat over de totale fysieke leefomgeving en niet alleen over de ruimtelijke aspecten daarbinnen. Dat betekent dat ook milieumaatregelen en aspecten als natuur, water, welstand, duurzaamheid, veiligheid, gezondheid en cultureel erfgoed in het integrale plan kunnen worden meegenomen;
- onderdelen van gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving kunnen integraal deel uitmaken van het plan, zoals ook is voorzien in de Omgevingswet;
- grondexploitaties kunnen gefaseerd worden opgesteld. Dat betekent dat bij organische gebiedsontwikkeling niet direct een gedetailleerde grondexploitatie hoeft te worden geleverd, maar dat dit bij vergunningverlening ter sprake komt;
- onderzoeken kunnen gefaseerd worden gedaan; bij de vaststelling van het omgevingsplan is slechts globaal onderzoek nodig. De onderzoeken zijn pas relevant bij het beoordelen van een initiatief;
- de planperiode is van 10 jaar verlengd tot 20 jaar.

De uitgangspunten voor het omgevingsplan zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en 7. In bijlage 2 is een compleet overzicht opgenomen van de afwijkmogelijkheden en per onderdeel is aangegeven of de gemeente Oldambt daar naar verwachting gebruik van zal maken in het omgevingsplan Bad Nieuweschans of niet. Een aantal onderwerpen verdienen nog nader onderzoek als het omgevingsplan wordt opgesteld.

Waarom gaan we experimenteren?

De reden dat de gemeente aan het pilotproject van het Rijk deelneemt is omdat daarmee een plan wordt opgesteld dat beter bij het beleid past en dat na 1 januari 2021 een goede basis vormt voor het op te stellen omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. De gemeente weet dat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte nog geen omgevingsplan is, maar dat het wel een goede basis is voor het gemeentelijk omgevingsplan. Ook sluit een omgevingsplan beter aan op de doelstellingen dan een regulier bestemmingsplan:

- dereguleren: om onnodige vergunningsprocedures te voorkomen, wordt onderzocht of percelen mogelijk ruimer kunnen worden bestemd en op eenvoudige wijze een gewijzigd gebruik kan worden toestaan. Het huidige systeem van specifieke bestemmingen is hiervoor niet altijd toereikend, omdat met een 'gewoon' bestemmingsplan de uitvoerbaarheid uitgebreid moet worden aangetoond. Het omgevingsplan is hiervoor een beter instrument.
- actualiseringsperiode van 20 jaar: Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) moeten we de bestemmingsplannen herzien binnen 10 jaar. Deze termijn is binnen het pilotproject verruimd naar 20 jaar. Hiermee hoeven we minder snel ons plan te herzien en besparen we kosten. Indien gewenst kan het plan wel tussentijds worden aangepast.
Overigens zal onder de Omgevingswet de wettelijke actualiseringstermijn volledig zal komen te vervallen. Omgevingsplannen worden dan herzien op initiatief van raad of college. Dit biedt de vrijheid om een omgevingsplan eerder te herzien indien daar behoefte toe is en alleen voor gebieden en thema's waarvoor het nodig is. Wel komt er een verplichting om verleende omgevingsvergunningen binnen een periode van maximaal vijf jaar te verwerken in het omgevingsplan en ook instructies van het Rijk en provincie moeten binnen een bepaalde termijn worden verwerkt. Er blijft dus wel een soort actualisatieplicht onder de Omgevingswet.
- verbrede reikwijdte: aanverwante onderwerpen zoals bijvoorbeeld welstand, APV, erfgoedbeleid en milieu wil de gemeente in het plan kunnen opnemen. Het omgevingsplan wordt hiermee een instrument om alle beleid dat ziet op de fysieke leefomgeving te ordenen en te integreren. Dit samenbrengen versterkt de integrale afweging van ontwikkelingen en keuzes.

- minder plannen: het uitgangspunt voor een omgevingsplan is dat er onder de Omgevingswet één plan per gemeente wordt opgesteld. Op den duur wordt daarmee het aantal plannen en regelingen verminderd en wordt gezorgd voor een consistent beleid in de gehele gemeente.

Hoe gaat de gemeente Oldambt dit doen?

Samen met ongeveer 110 andere gemeenten loopt de gemeente Oldambt vooruit op de Omgevingswet en wordt invulling gegeven aan het instrument omgevingsplan. In de provincie Groningen is Oldambt de tweede gemeente die hiermee aan de slag gaat, in de regio heeft de gemeente (samen met Stadskanaal) een voortrekkersrol. Ook Appingedam heeft zich aangemeld als pilotgemeente.

Goed overleg met ketenpartners, zoals de provincie Groningen, waterschap, Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en buurgemeenten is daarbij ook heel belangrijk. Er wordt nog bezien of in het kader van het experimenteren ook kan en mag worden afgeweken van de provinciale omgevingsverordening. Hiermee wordt optimaal invulling gegeven aan het experiment en aan het omgevingsplan. De verwachting is dat onder de Omgevingswet ook de provincies een stapje terug zullen doen en meer gaan overlaten aan de gemeente.

Een belangrijk onderdeel is een uitgebreid communicatie- en participatietraject met inwoners, bedrijven, stakeholders en ketenpartners. Uitgangspunt hierbij is wel dat al doorlopen trajecten, zoals bij de Omgevingsvisie, niet worden herhaald, maar dat de resultaten daarvan worden meegenomen in het omgevingsplan.

Gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en vaardigheden

Het meedoen aan de pilot maakt het voor de gemeente mogelijk om deels van de geldende wet- en regelgeving af te wijken en om voor te sorteren op de Omgevingswet. Meer specifiek stelt het de gemeente in staat om te oefenen met de nieuwe wettelijke bepalingen, de mogelijkheden van de Omgevingswet en dit in de toekomst breder toe te passen in de hele gemeente. De Omgevingswet brengt grote veranderingen voor de gemeentelijke organisatie met zich mee. De Omgevingswet kent andere instrumenten en vereist een integrale en interdisciplinaire aanpak, de fysieke leefomgeving is breder dan het huidige begrip ruimtelijke ordening. Ook staat niet meer het plan centraal, maar een initiatief. Dit betekent niet dat alles mag, dat is ook niet de insteek van de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie zijn de kaders opgenomen waar binnen ontwikkelingen mogelijk zijn, in het omgevingsplan wordt zowel ruimte geboden voor meer initiatieven als de randvoorwaarden en concrete regels opgenomen waaraan activiteiten worden getoetst.

Met het omgevingsplan kan de gemeente Oldambt al werkende weg hiermee aan de slag. Alle regels van de fysieke leefomgeving komen bij elkaar in het omgevingsplan. Deze regels komen er anders uit te zien dan die van een bestemmingsplan. Met de mogelijkheden van de pilot kan de gemeente zelf bepalen hoe het omgevingsplan eruit komt te zien, afwijken van de bij bestemmingsplannen voorgeschreven standaarden mag. Een voorbeeld hiervan is het werken met een mengpaneel waaraan initiatieven worden getoetst en een digitale opzet op maat ontwikkelen voor het omgevingsplan Bad Nieuweschans.

Het is in dit hele proces belangrijk dat de verschillende afdelingen, vergunningverleners en handhavers al in een vroegtijdig stadium met elkaar samenwerken om een omgevingsplan te maken waarmee iedereen kan werken. Er wordt ook bekeken wat dit voor de organisatie betekent. Niet alleen voor de organisatie, maar ook voor de vaardigheden en competenties van de medewerkers. De medewerkers moeten immers niet alleen over voldoende kennis van het omgevingsplan beschikken, maar ook over de competenties om integrale afwegingen te maken. Dit geldt zowel bij het opstellen als het uitvoeren van het omgevingsplan. Inhoud en competenties gaan gezamenlijk op. Door het opstellen van een omgevingsplan en het al werkende weg voorbereiden van de gemeentelijke organisatie op de komst van de Omgevingswet worden de kansen die de wet biedt goed benut.

Binnen de gemeente wordt gewerkt aan de implementatie van de Omgevingswet binnen de gemeentelijke organisatie. In dat kader is een Impactanalyse Omgevingswet opgesteld. Het doel van de impactanalyse is om meer duidelijkheid te verkrijgen over de consequenties van de invoering van de Omgevingswet. Zo kan gericht een plan van aanpak voor de verdere implementatie worden opgesteld en daarbinnen verantwoorde keuzes worden gemaakt. De impact is gemeten op de volgende onderwerpen: organisatie, organisatiecultuur, kwaliteit, digitalisering, planning en financiën. Uit deze impactmeting blijkt dat de projectorganisatie van de gemeente Oldambt al een aantal belangrijke stappen heeft gezet richting een gedegen implementatie. Een aantal van elkaar losstaande ontwikkelingen in de organisatie dienen verbonden worden met elkaar om de Omgevingswet tijdig te kunnen implementeren. De risico's voor een succesvolle implementatie is de kennisachterstand in de context van integraliteit en dienstverlening, het niet volledig digitaal en zaakgericht kunnen werken en het aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarnaast is uit dit onderzoek gebleken dat de gemeente Oldambt zich meer extern dient te richten en meer oog moet hebben voor de intensievere ketensamenwerking die de Omgevingswet vraagt. Het omgevingsplan Bad Nieuweschans biedt kansen om met deze resultaten aan de slag te gaan en de aanbevelingen waar mogelijk in praktijk te brengen. In het proces wordt hiermee rekening gehouden.