

Transitieplan Omgevingsplan Haaksbergen

Onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. Na meerdere malen te zijn uitgesteld is het uitgangspunt dat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking zal treden. De doelstelling van deze wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden.

De Omgevingswet betreft een nieuw wetstelsel voor de gehele fysieke leefomgeving waarbij 26 huidige wetten en 60 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) worden vervangen door één nieuwe wet (de Omgevingswet) en in vier AMvB's (Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving). Het begrip fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water en watersystemen, bodem, lucht, landschap, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Doel van dit nieuwe stelsel is een inzichtelijk omgevingsrecht met snellere en betere besluitvorming waarin de leefomgeving centraal staat met ruimte voor maatwerk.

De wetgever heeft alle gemeentes verplicht om vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) enkele wettelijke acties te implementeren. Deze zijn nodig om bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in staat te zijn vergunningen en meldingen te ontvangen en te verlenen. Daarnaast dient digitale informatie ontsloten en aangeboden te worden aan de landelijke voorziening.

Binnen de Omgevingswet heeft de gemeente vier kerninstrumenten tot haar beschikking: de Omgevingsvisie, het Programma, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. De Omgevingsvisie bevat het strategisch beleid voor de (middel)lange termijn, met daarin de opgaven, ambities en strategische hoofdkeuzes ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De Programma's bevatten de maatregelen die leiden tot de vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. In het Omgevingsplan worden functies gekoppeld aan locaties en worden regels rondom activiteiten vastgelegd.

1.2 Implementatieproces binnen de gemeente Haaksbergen

In januari 2019 heeft de gemeente Haaksbergen een start gemaakt met het implementatieproces voor de Omgevingswet. Dit implementatieproces bestaat uit drie fasen:

Fase 1 – Voorbereiding implementatie (onderzoek en opstellen vertrekdocument)

Fase 2 – Implementatieplan opstellen

Fase 3 – Implementatie in uitvoering

Fase 1 is in mei 2019 afgerond met als resultaat het 'Vertrekdocument implementatie Omgevingswet Haaksbergen'. Dit document bevat een omschrijving van de gemeente (fysiek en organisatorisch), een omgevingsfoto (positieve en negatieve kwaliteiten), een implementatiestrategie, overzicht van de wettelijke acties en een eerste verkenning van de ambities ten aanzien van het stelsel Omgevingswet.

Vervolgens is een start gemaakt met fase 2 waarin een projectorganisatie is opgetuigd bestaande uit de volgende deelprojecten:

DP 1 Omgevingsvisie en Programma

DP 2.1 Omgevingsvergunning

DP 2.2 Omgevingsplan

DP 3 Manier van werken

DP 4 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

DP 5 Organisatie en externe samenwerking

Vanwege beperkte capaciteit en beperkte financiële middelen, is in januari 2020 de ambitie naar beneden bijgesteld. Dit betekende dat enkel de focus gelegd werd op de wettelijke acties (conform de actielijst van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)). Mede door het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsmede door beperkt beschikbare capaciteit is in maart 2020 de implementatie 'on hold' gezet.

De gemeente Haaksbergen heeft het implementatieproces voor de Omgevingswet weer opgepakt om tijdig te voldoen aan de wettelijke acties en als gemeente voldoende voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Bij het oppakken van het implementatieproces zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd binnen de projectorganisatie. Deze wijzigingen hebben vooral betrekking op het de onderdelen 'manier van werken' en 'organisatie'. Deze punten zijn breder ondergebracht in de reorganisatie van de gemeente Haaksbergen. Voor de deelprojecten Omgevingsvisie, Omgevingsvergunning, Omgevingsplan, DSO en participatie is er weinig veranderd.

Het voorliggende document is vooral van toepassing op het deelproject Omgevingsplan.

1.3 Leeswijzer

Dit document is een beschrijving van het proces om tot een definitief Omgevingsplan te komen. Na hoofdstuk 1, waarin de inleiding beschreven wordt, gaat hoofdstuk 2 in op de definitie van het project. Hierin wordt het Omgevingsplan verder toegelicht en worden de verschillende tools en kaders beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de voorbereidingsfase. Hierin wordt uitgelegd welke stappen er genomen moeten worden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 ligt toe wat er gebeurt in de transitiefase om van een 'tijdelijk' naar een 'definitief' Omgevingsplan te komen. Hoofdstuk 5 beschrijft de verschillende aspecten van het definitieve Omgevingsplan. Gezien het nog niet geheel duidelijk is hoe het definitieve Omgevingsplan eruitziet, zullen deze aspecten algemeen en voor zover bekend toegelicht worden. Tot slot gaat hoofdstuk 6 in op de verschillende beheersaspecten van het project.

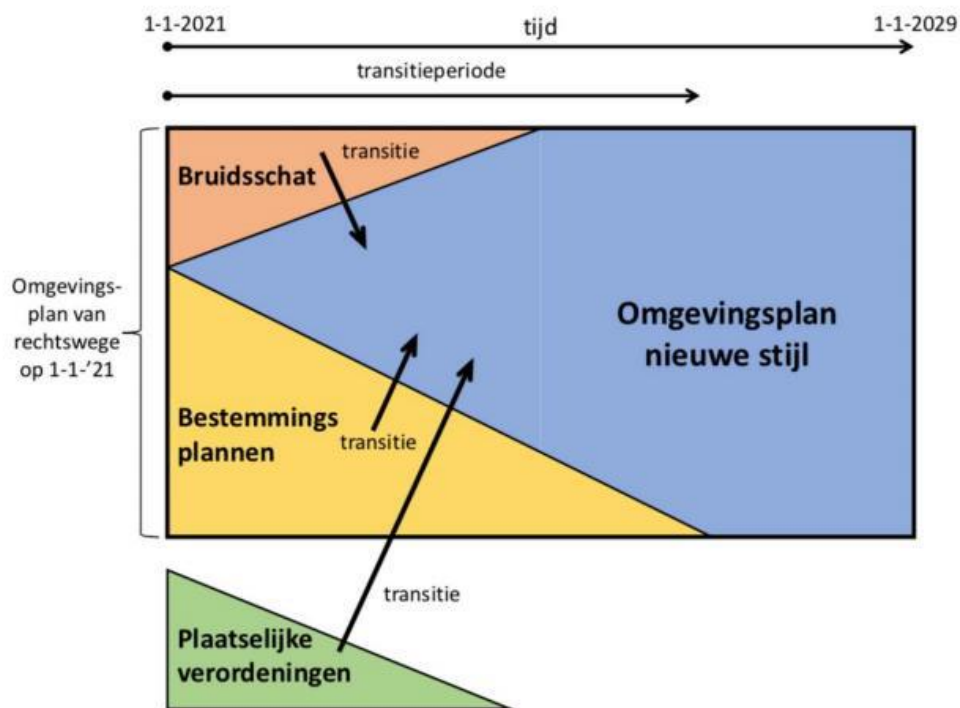
Disclaimer: Dit document is opgesteld met de huidige kennis. De Omgevingswet biedt veel vrijheden, maar daar tegenover staat dat er geen duidelijk kader is. Binnen de Omgevingswet, en vooral met betrekking tot de uitvoering, is nog veel onduidelijk. Naar mate het project vordert zal er steeds meer duidelijk worden en zullen ook meer keuzes gemaakt worden. Dit kan ertoe leiden dat de inhoud van dit document op onderdelen herzien moet worden.

2. Definitie project

2.1 Het Omgevingsplan

Wanneer in 2024 de Omgevingswet in werking treedt, heeft de gemeente in formele zin automatisch al een 'tijdelijk' Omgevingsplan. Dat bestaat uit alle geldende ruimtelijke plannen en de regels van de zogenaamde bruidsschat (deze wordt later in dit document verder toegelicht). Naast het tijdelijke Omgevingsplan zijn de plaatselijke verordeningen van kracht.

Vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2024 tot en met 2032 heeft de gemeente de tijd om alle regels uit de bruidsschat, ruimtelijke plannen en plaatselijke verordeningen die van toepassing zijn op de fysieke leefomgeving te verwerken in één integraal Omgevingsplan. Het is daarom verstandig om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet te beginnen met het opschonen van de planvoorraad en vigerende verordeningen. De regels uit de bruidsschat, ruimtelijke plannen en plaatselijke verordeningen worden in het Omgevingsplan verwerkt volgens de voorwaarden van de nieuwe Omgevingswet en die voldoen aan de nieuwe (landelijke) standaarden.



(Afbbeelding: transitie Omgevingsplan. Deze afbeelding is enigszins verouderd. De datum van inwerking-treding en de datum van het einde van de transitiefase zijn inmiddels gewijzigd. Het principe van de afbeelding blijft hetzelfde).

De regels die in het Omgevingsplan komen te staan zijn dus niet allemaal nieuw. In het Omgevingsplan worden ze gebundeld en waar nodig op elkaar afgestemd. Het opstellen van het Omgevingsplan biedt bovendien de mogelijkheid om bestaande regels te heroverwegen: Zijn de regels nog nodig? Kan er meer ruimte worden gegeven? Of moeten ze juist strenger?

Het nieuwe Omgevingsplan is wel breder dan de huidige ruimtelijke regels. Het Omgevingsplan houdt niet alleen rekening met de regels voor de fysieke leefomgeving, maar er wordt ook rekening gehouden met het gebruik en met de mogelijk effecten van dat gebruik.

Tussentijds zijn de volgende bepalingen relevant voor de transitieperiode:

- De vigerende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en inpassingsplannen binnen de gemeente Haaksbergen worden vanaf 1 januari 2024 van rechtswege gezien als een tijdelijk Omgevingsplan.
- Gemeentelijke verordeningen blijven tot 2032 van kracht. De onderdelen hiervan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten vóór 2032 worden geïntegreerd in het Omgevingsplan. Enkele verordeningen zijn per 1 januari 2024 automatisch onderdeel van het tijdelijke Omgevingsplan.
- Bestemmingsplannen die vóór 1 januari 2024 in ontwerp in procedure zijn gegaan kunnen worden afgerond onder de oorspronkelijke wetgeving (dit wordt ook wel het 'oude' recht genoemd).
- Na 1 januari 2024 moeten individuele initiatieven behandeld te worden volgens de eisen van de Omgevingswet.

2.2 Nieuwe onderdelen binnen het Omgevingsplan

2.2.1 Bruidsschat

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet decentraliseert het Rijk de regelgevende bevoegdheid voor een aantal onderwerpen naar gemeenten. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- a. Regels voor een aantal milieubelastende activiteiten;
- b. Regels over lozingen;
- c. Regels over gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven;
- d. Regels op het gebied van bouwen;

e. Regels voor indieningsvereisten.

De gemeente krijgt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 een set regels die in de transitiefase tot 2032 deel uitmaken van het Omgevingsplan. Dit wordt 'de bruidsschat' genoemd. Met het Invoeringsbesluit zorgt het Rijk ervoor dat deze regels automatisch in het Omgevingsplan komen. Dit is "beleidsneutraal" gedaan. Oftewel, de kern van de regels is ongewijzigd.

Vanaf het moment van inwerkingtreden kan de gemeente deze regels aanpassen of schrappen. Daar zijn wel randvoorwaarden voor opgesteld. De regels uit de bruidsschat moeten kritisch bekeken worden. Er kunnen bijvoorbeeld regels tussen zitten die niet passen bij de (fysieke) situatie in de gemeente Haaksbergen of de ambities uit de aankomende Omgevingsvisie. Bovendien voldoen niet alle regels uit de bruidsschat aan de instructieregels van het Rijk die in het AmvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) zijn opgenomen.

Daarnaast moet ook voor de overige regels uit de bruidsschat onderzocht worden hoeveel de gemeente Haaksbergen daarbij wil aansluiten. Aanpassing van deze regels moet gebeuren via een wijziging van het Omgevingsplan. Het wijzigen van het Omgevingsplan wordt in paragraaf 4.1.4 verder toegelicht.

2.2.2 Toepasbare Regels en Vragenbomen

Via het nieuwe digitale systeem (het Omgevingsloket) kunnen initiatiefnemers vanaf 1 januari 2024 een melding of vergunningsaanvraag indienen. Om initiatiefnemers te ondersteunen bij hun aanvraag of melding, kunnen initiatiefnemers een vragenboom doorlopen. Vragenbomen zorgen ervoor dat een aanvrager alleen vragen te zien krijgt die op zijn of haar initiatief van toepassing zijn.

Vragenbomen worden gemaakt met toepasbare regels. Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar een voor inwoners begrijpelijke vorm. Toepasbare regels worden in het Omgevingsloket gebruikt voor de volgende drie onderdelen van het Omgevingsloket: Vergunningcheck, Aanvragen en Maatregelen op maat. Voor het onderdeel Aanvragen, specifiek de indieningsvereisten, is het volgens het Omgevingsbesluit in ieder geval verplicht om toepasbare regels te maken. Voor de overige onderdelen is het niet verplicht, maar is bestuurlijk wel afgesproken dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in ieder geval het huidige dienstverleningsniveau behouden blijft.

Een deel van de toepasbare regels en vragenbomen zijn al door het Rijk aangeleverd in de bruidsschat, maar gemeenten hebben hier vanaf 1 januari 2024 het beheer over. Een gemeente kan daarnaast ook zelf toepasbare regels naar een vragenboom vertalen. De gemeente bepaalt zelf welke juridische regels vertaald worden naar toepasbare regels. Deze toepasbare regels dienen te voldoen aan gestelde vormen structureisen. Deze eisen zijn opgenomen in de Standaard toepasbare regels (STTR).

Een enkele medewerker van het team Omgeving & Ontwikkeling heeft deelgenomen aan educatie- en supportsessies met verschillende Overijsselse gemeenten, waarin geoefend werd met de toepasbare regels afkomstig uit de bruidsschat. Het huidige uitgangspunt is om minimaal aan de wettelijke vereisten te voldoen. Om daadwerkelijke stappen te kunnen zetten met toepasbare regels, moeten de regels in het Omgevingsplan gebruiksklaar zijn. Uiteindelijk zal dit om een investering vragen van meerdere medewerkers.

Het wel of niet inregelen van Toepasbare regels en Vragenbomen heeft hoe dan ook rechtstreeks effect op de dienstverlening en op de capaciteit van de gemeente Haaksbergen.

2.2.2.1 Dienstverlening

Eén van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet is om inwoners en ondernemers sneller en beter van dienst te zijn. De Omgevingswet biedt de faciliteiten om dit mogelijk te maken, maar het is aan de gemeente om dit in te regelen. Toepasbare regels en Vragenbomen zijn daar goede voorbeelden van. Het opzetten van Toepasbare regels en Vragenbomen vraagt een forse investering van capaciteit uit de gemeentelijke organisatie. Om dit goed en volledig op te zetten moet elke regel voor de fysieke leefomgeving opnieuw geanalyseerd, en mogelijk herschreven worden om te bekijken of deze toepasbaar gemaakt kan worden.

De mate waarin de regels toepasbaar gemaakt wordt, is aan de gemeente om te bepalen. Het is mogelijk om een minimale investering in te leveren. Dit heeft echter als consequentie dat initiatiefnemers eerder contact opnemen met de gemeente om duidelijkheid te vragen.

Indien Toepasbare regels en Vragenbomen niet vooraf ingeregeld worden, dan worden alle vragen met betrekking tot ruimtelijke zaken of vergunningen gesteld bij onze Frontoffice. In verband met een herinrichting van de procedures, andere voorwaarden en andere vereisten zal naar verwachting, de hoeveelheid vragen vele malen groter zijn dan wat momenteel bij de Frontoffice binnenkomt. Vooral kort na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dit een enorme investering van de medewerkers

vragen. Niet alleen zal de Frontoffice zal daarop specifiek ingericht moeten worden, ook de behandelende ambtenaren zullen extra tijd moeten wijden aan het beantwoorden van vragen die afkomstig zijn vanuit burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De binnenkomende vragen moeten namelijk door de relevante ambtenaren uitgezocht en behandeld worden. Dit gaat ten koste van de tijd die aan daadwerkelijke procedures besteed wordt.

Ongeacht de mate waarin regels toepasbaar gemaakt worden en er vragenbomen opgesteld worden, moeten er veranderingen in de organisatie van de gemeente doorgevoerd worden. Er moeten organisatorische veranderingen worden doorgevoerd op het gebied van taken, structuur, technologie, processen en mensen. Het is daarom aan te raden om een werkgroep Toepasbare regels op te zetten. Vanuit de VNG wordt aangeraden om deze werkgroep in ieder geval te laten bestaan uit een jurist, een communicatiespecialist en een "praktisch denker". De werkgroep zal onder andere de taak krijgen om de Omgevingsplanregels toepasbaar te maken.

Zoals gesteld vraagt dit een behoorlijke investering van capaciteit. Om de investering enigszins te beperken kan er in eerste instantie gewerkt worden aan het omzetten van de regels voor de topactiviteiten (zie paragraaf 4.2).

2.3 Tools voor het opstellen van een Omgevingsplan

2.3.1 Het casco

Het casco is een voorbeeldstructuur voor de juridische regels in het Omgevingsplan. Deze structuur laat zien op welke wijze een Omgevingsplan kan worden opgebouwd. De structuur voor het Omgevingsplan kan door elke gemeente worden gevuld met de specifieke regels voor de opgaven van die gemeente. Dit casco is door de VNG opgesteld als hulpmiddel voor het opstellen van een Omgevingsplan.

2.3.2 Staalkaarten

Naast het casco heeft de VNG geïntegreerde staalkaarten opgesteld voor het Omgevingsplan. Deze staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. De geïntegreerde staalkaarten laten zien hoe gebiedsgerichte regels en thematische regels samenvallen in het Omgevingsplan. Dit geeft inzicht in de nieuwe mogelijkheden die de systematiek van de Omgevingswet biedt. De geïntegreerde staalkaarten kunnen dus niet één-op-één overgenomen worden, maar ze laten wel mogelijkheden zien hoe dingen in het Omgevingsplan geregeld *kunnen* worden. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te bepalen wat de doelstellingen zijn van het Omgevingsplan en hoe het beleid vormgegeven wordt in het Omgevingsplan.

2.3.3 Raamwerk

Zoals gesteld heeft de gemeente tot 2032 de tijd om alle onderdelen van het tijdelijke Omgevingsplan te verwerken in één integraal Omgevingsplan. In deze periode moeten de normale werkzaamheden van de gemeente nog wel uitgevoerd kunnen worden. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat ontwikkelingen volgens dezelfde structuur behandeld worden, is het raadzaam om een raamwerk op te stellen. Hiervoor moeten keuzes gemaakt worden over welke onderwerpen, activiteiten en thema's op welke wijze en op welk detailniveau de regels opgenomen moeten worden in het Omgevingsplan.

Het op te stellen raamwerk wordt in paragraaf 3.1 verder toegelicht.

2.4 Kaders

2.4.1 Wettelijke kaders

Bij het opstellen van het definitieve Omgevingsplan moet aan alle vereisten van de Omgevingswet worden voldaan. Er zal een goede balans moeten worden gevonden tussen behoud, bescherming, gebruik, beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Hiervoor is een goede afweging nodig van alle onderdelen die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, het gebruik van de fysieke leefomgeving of de effecten van dit gebruik. De gemeentelijke vrijheid om hierin afwegingen te maken wordt vooral ingekaderd door instructieregels van het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de instructieregels die de provincie in haar Omgevingsverordening stelt.

2.4.2 Gemeentelijke invulling

De wijze waarop de gemeente de hiervoor benoemde beleidsvrijheid invult, wordt mede bepaald in de Omgevingsvisie. De juridische uitwerking en nadere detaillering van de keuzes uit de Omgevingsvisie worden in het Omgevingsplan verwerkt. De keuzes uit de Omgevingsvisie vormen dus een aanvullend kader voor de uitwerking van het Omgevingsplan.

Dat kan zich uiten in het aantal regels die opgesteld worden, maar ook de manier waarop ze opgeschreven worden, of welke controle mogelijkheden er worden opgenomen voordat een activiteit in de fysieke leefomgeving is toegestaan.

De gemeente Haaksbergen stelt echter pas een Omgevingsvisie op in 2024. Dit betekent dat gestart wordt met de voorbereidingen voor een definitief Omgevingsplan vóórdat de visie bekend en vastgesteld is. Dit brengt enige risico's met zich mee. De gemeente Haaksbergen stelt een raamwerk op als voorzorgsmaatregel om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. De Omgevingsvisie dient uiterlijk 2027 klaar te zijn. Vanaf dat moment kan er met meer zekerheid gewerkt worden aan de transitie naar een definitief Omgevingsplan. Tot die tijd (zonder vastgestelde Omgevingsvisie) wordt met het 'Omgevingsplan op maat' gewerkt. Dat zijn kleine wijzigingen van het Omgevingsplan voor een bepaalde locatie (vergelijk het postzegelbestemmingsplan) waarin aanpassingen gemaakt worden met beleidsneutrale regels. Als de Omgevingsvisie eenmaal is vastgesteld, zullen nieuwe regels opgesteld moeten worden die al dan niet onderdeel zullen gaan uitmaken van de locaties waar een Omgevingsplan op maat geldt. Dat betekent dat er een nieuwe wijziging van het Omgevingsplan moet worden vastgesteld.

2.5 Verbanden

2.5.1 Omgevingsvisie

Het Omgevingsplan bevat voor een groot deel de concrete vertaling van de Omgevingsvisie. Daarbij is het belangrijk dat er een goede afstemming is tussen enerzijds de ambities en doelen die in de Omgevingsvisie worden opgenomen en anderzijds de regelingen in het Omgevingsplan. Ook is het verstandig om in het Omgevingsplan zoveel mogelijk dezelfde begrippen, gebieds- en thematische indeling als in de Omgevingsvisie te hanteren, zodat het voor burgers en bedrijven helder te begrijpen is. Een goede samenwerking tussen de deelprojecten Omgevingsvisie en Omgevingsplan is dus essentieel.

2.5.2 DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is het stelsel van de landelijke digitale voorziening, gecombineerd en verbonden met alle lokale digitale systemen van provincies, waterschappen en gemeenten en ketenpartners. Met de bruidsschat heeft het Rijk al veel regels in het DSO beschikbaar gesteld. Nu dient de gemeente het DSO in te vullen met de informatie voor de fysieke leefomgeving. Dit gebeurt mede door het invoeren van de eerder benoemde toepasbare regels en vragenbomen. Zowel bij het opstellen van de toepasbare regels en vragenbomen, als bij het opstellen van het Omgevingsplan is het noodzakelijk om nauw samen te werken met het deelproject DSO. Het deelproject DSO heeft de programma's Rx.Mission (zaaksysteem) en Rx.Base (Omgevingsplansysteem) inmiddels ingeregeld in de digitale systemen van de gemeente Haaksbergen.

2.5.3 Omgevingsvergunning

In het Omgevingsplan staan regels over activiteiten en onder welke voorwaarden deze op een locatie toegestaan zijn. Een regel kan bijvoorbeeld zijn dat een Omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit nodig is. Ook geldt een vergunningplicht als een activiteit volgens de regels van het Omgevingsplan niet is toegestaan. Dat heet een buitenplanse Omgevingsplanactiviteit. Om deze reden is een goede afstemming met het deelproject Omgevingsvergunning noodzakelijk. Voor de kleinere bouwplannen kan gelden dat als wordt voldaan aan de regels uit het Omgevingsplan, de werkzaamheden vergunningsvrij zijn.

2.5.3.1 Wet kwaliteitsborging

Tegelijkertijd met de Omgevingswet treedt ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. De bouwtechnische voorschriften van een deel van de bouwwerken (de zogeheten gevolklasse 1) worden dan niet meer getoetst door de gemeente maar door een private kwaliteitsborger (vergelijkbaar met een APK-keurmeester). Voor de bouwtechnische toetsing is geen legesheffing meer mogelijk. Dit betekent onder andere een grote afname van legesinkomsten.

2.5.4 Participatie

Deze sub paragraaf betreft het belang van participatie bij het opstellen van het Omgevingsplan, niet hoe participatie voor ontwikkelingen binnen de Omgevingswet geregeld is. Voor dit laatste heeft de gemeente Haaksbergen een participatiebeleid vastgesteld. Sub paragraaf 4.1.1.2 gaat hier op in.

Het Omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de gemeentelijke Omgevingsvisie en de Programma's naar juridische regels. Hierbij kan gedacht worden aan het toewijzen van functies aan locaties, het toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten, beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden.

Bij het opstellen van een Omgevingsplan is participatie zeer belangrijk. Kennisgeving over participatie en motivering dat aan participatie is gedaan is dan ook wettelijk verplicht. Deze twee vormen van participatie zullen in de transitiefase een belangrijke rol gaan spelen.

3. Voorbereidingsfase

Dit hoofdstuk richt zich op de activiteiten die plaats moeten vinden voordat de Omgevingswet in werking treedt.

3.1 Opstellen Raamwerk

In de tweede helft van 2021 heeft de gemeente Haaksbergen offertes opgevraagd van meerdere bureaus voor het opstellen van een raamwerk. Dit raamwerk heeft de vorm van een inhoudsopgave en met zoveel als mogelijk "bouwstenen" waarmee het tijdelijke Omgevingsplan volgens de nieuwe structuur van de Omgevingswet gewijzigd kan worden. Het doel van een raamwerk is om ervoor te zorgen dat toekomstige ontwikkelingen volgens een gelijke structuur binnen de nieuwe Omgevingswet uitgevoerd kunnen worden. Het raamwerk dient dus als basisdocument voor toekomstige ontwikkelingen totdat er een definitief Omgevingsplan is opgesteld. De gemeente Haaksbergen werkt samen met het stedenbouwkundige bureau BJZ.nu aan het opstellen van het raamwerk. Aanvullend op het raamwerk wordt er twee handboeken opgesteld voor de gemeente Haaksbergen. Het gaat om een intern handboek en een extern handboek. Het interne handboek is bedoeld voor de medewerkers binnen de gemeente Haaksbergen die met het Omgevingsplan moeten werken. Het externe handboek is bedoeld voor externen (onder andere planbureaus) die met het Omgevingsplan van de gemeente Haaksbergen moeten werken. Hierin wordt beschreven hoe een Omgevingsplan volgens Haaksbergse stijl eruitziet en waarom het op deze manier is opgesteld. In dit handboek wordt ook toegelicht wanneer wordt gekozen voor een Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit (BOPA), een Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM) en/of een Omgevingsplan op maat. Deze laatste drie onderwerpen worden in paragrafen 4.1.2, 4.1.3 en 4.1.4 verder toegelicht.

3.1.1 Inhoudsopgave Omgevingsplan

Bij de inhoudsopgave is in eerste instantie rekening gehouden met het casco wat door de VNG is opgesteld. Vanwege nieuwe inzichten is het casco van de VNG niet meer als inspiratie gebruikt. Er is gekozen voor een structuur van het Omgevingsplan dat het beste aansluit bij de gemeente Haaksbergen. Om de overzichtelijkheid en bewerkbaarheid van het Omgevingsplan zo groot mogelijk te houden, houdt de gemeente Haaksbergen een thematische hoofdstukindeling aan met een geografische opbouw van de hoofdstukken. De geografische opbouw van de hoofdstukken is daarbij gerelateerd aan de verschillende deelgebieden met daarbij een algemeen onderdeel voor het gehele grondgebied van de gemeente. Ieder hoofdstuk heeft dezelfde onderverdeling naar deelgebieden.

De deelgebieden zijn :

1. Centrumgebied;
2. Woongebieden van Haaksbergen, Sint Isidorushoeve en Buurse;
3. Bedrijventerreinen;
4. Recreatiegebieden;
5. Natuurgebieden;
6. Landelijk gebied.

Deze deelgebieden zijn geprioriteerd in de volgorde waarin ze staan. Voor elk deelgebied wordt een voorstel gemaakt voor in het Omgevingsplan. Het voorstel betreft een concept structuur met de geanalyseerde regels uit de moederplannen. Eerst is het projectteam Omgevingsplan begonnen met het uitwerken van een voorstel voor het centrumgebied, vervolgens de woongebieden et cetera. Het landelijk gebied wordt als laatst behandeld. Voor de uitwerking van deze deelgebieden zijn de moederplannen van de gemeente Haaksbergen geanalyseerd. In een later stadium zullen de partiële herzieningen worden geanalyseerd.

Voor elk deelgebied wordt naast een voorstel ook een uitgangspuntennotitie vastgesteld. De uitgangspuntennotitie beschrijft beknopt de uitgangspunten hoe het hoofdstuk van het deelgebied in het Omgevingsplan gevuld moet worden.

3.1.2 Bouwstenen

De inhoudsopgave betreft het kader voor wijzigingen aan het tijdelijke Omgevingsplan. Het is de bedoeling dat dit kader met verschillende "bouwstenen" gevuld wordt. Deze bouwstenen bestaan ten minste uit:

- De vier Amvb's;
- De bruidsschat;
- De provinciale instructieregels;
- Een standaard begrippenlijst.
- Een verwerking van de verordeningen voor de fysieke leefomgeving
- De verwerking van de verschillende thema's (afgestemd op de verschillende deelgebieden)

Verder worden de verschillende thema's uitgewerkt en één-voor-één in het raamwerk ingevoegd. Dit wordt in paragraaf 4.2 verder toegelicht.

Daarnaast werkt de gemeente Haaksbergen samen met het stedenbouwkundig bureau BJZ.nu aan het zelf opstellen en het vullen van het raamwerk. De eerder genoemde deelgebieden gelden als leidraad bij het vullen van het raamwerk. In eerste instantie vond dit plaats onder begeleiding van de VNG in de vorm van een zogenaamde 'Werkplaats'. Die vorm van begeleiding is geëindigd. Dit betekent niet dat de VNG de gemeente Haaksbergen niet meer ondersteunt bij het opstellen van het Omgevingsplan: de mogelijkheid tot stellen van vragen aan een vast contactpersoon blijft voorlopig mogelijk.

Ten aanzien van de milieuregels uit de bruidsschat is op te merken dat die betreffende bouwstenen in samenspraak met de Omgevingsdienst Twente worden opgesteld. Dit gebeurt middels een samenwerking/pilot waaraan de gemeente Haaksbergen deelneemt. Het gaat hierbij om milieuregels die vanuit het Rijk zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. De Omgevingsdienst Twente helpt de gemeente Haaksbergen met het correct implementeren van die regels. Een deel van de regels uit de bruidsschat, die geen betrekking hebben op het milieu, zal de gemeente Haaksbergen zelf moeten opstellen.

3.2 Analyse bruidsschat

De bruidsschat maakt onderdeel uit van het raamwerk en maakt daarnaast vanaf 1 januari 2024 (automatisch) ook onderdeel uit van het Tijdelijke Omgevingsplan. Wettelijk gezien is het op korte termijn niet noodzakelijk om de bruidsschat kritisch te analyseren. In de transitiefase zullen de bruidsschatregels op den duur wel kritisch beoordeeld en eventueel gewijzigd moeten worden. De bruidsschatregels zullen na de transitiefase namelijk niet automatisch komen te vervallen.

Een kanttekening is op zijn plaats voor wat betreft het opstellen van een Omgevingsplan op maat, wat tot een wijziging van het Omgevingsplan leidt. In dat geval kan het noodzakelijk zijn om de betreffende bruidsschatregels te analyseren zodat de bruidsschatregels gewijzigd met een lokale afweging worden opgenomen in het definitieve Omgevingsplan.

De bruidsschatanalyse moet goed afgestemd worden met de relevante ketenpartners. Ketenpartners voor de Gemeente Haaksbergen bestaan in ieder geval uit:

- Rijksoverheid;
- Provincie Overijssel;
- Waterschap Vechtstromen;
- Waterschap Rijn en IJssel;
- Omgevingsdienst Twente;
- Omliggende gemeenten;
- GGD;
- Veiligheidsregio;
- Bedrijven;
- Inwoners;
- Adviseurs.

De bruidsschat zal niet met alle bovengenoemde ketenpartners afgestemd worden. Bij de analyse van de bruidsschat zal een afweging gemaakt worden van welke ketenpartners betrokken worden.

Bij de analyse van de bruidsschat zijn de volgende opties leidend:

- Verwijder de regels die niet van toepassing zijn.
Regels over activiteiten die niet in de gemeente Haaksbergen voorkomen, moeten verwijderd worden. Door de specifieke zorgplichten (zie paragraaf 5.3) in de bruidsschat is er altijd een vangnet voor gevallen waarin een dergelijke regel toch nodig blijkt.
- Pas de regels, indien noodzakelijk, aan naar de specifieke situatie voor Haaksbergen.
Het kan zijn dat er regels in de bruidsschat staan die in een Omgevingsplan eenvoudiger kunnen worden opgelost met het vastleggen van een regel en een werkingsgebied.
- Als de regel relevant is en correct, dan kan deze gehandhaafd worden.

De bruidsschat bevat onder andere regels met betrekking tot het milieu. Deze regels, maar ook een deel van de milieuregels uit het Besluit activiteiten leefomgeving, worden kritisch besproken met de Omgevingsdienst middels de benoemde samenwerking (pilot). De uitkomst van de samenwerking zullen milieuregels zijn die we kunnen opnemen in het Omgevingsplan. Bij de samenwerking zijn de Omgevingsdienst Twente, de gemeente Almelo en de gemeente Haaksbergen betrokken. Het eerste te behandelen milieuthema is externe veiligheid.

Zoals gesteld maakt de bruidsschat onderdeel uit van het raamwerk. Het raamwerk vormt de basis voor de thema-gerichte overzet naar een definitief Omgevingsplan. Gezien de grote hoeveelheid aan (mogelijk dubbele) regels, is het aan te raden om de thematische aanpak proces zo overzichtelijk mogelijk te houden. Per behandeling van de thema's zullen de bruidsschatregels afgestemd moeten worden met zowel de ruimtelijke regels, als de verordeningregels (hierna toegelicht). De drie eerdergenoemde opties voor de verwerking van de regels blijven gelden als handelswijze.

3.3 Verordeningen en beleidsregels

In 1e helft van 2023 zijn de verordeningen en beleidsregels (met betrekking tot de fysieke leefomgeving) geïnventariseerd. Er is een prioriteringslijst opgesteld van de geïnventariseerde verordeningen en beleidsregels. In de prioriteringslijst staat welke regels op welke termijn in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen, welke uitdrukkelijk niet mogen worden opgenomen en welke eventueel mee mogen in het Omgevingsplan. Bij het vaststellen van de prioritering is gekeken naar wat volgens de wet in het Omgevingsplan moet worden opgenomen en wat mag worden opgenomen. Als voorbeeld: de Algemene plaatselijke verordening (APV) bevat regels over onder andere het kappen van bomen. Omdat dit de fysieke leefomgeving wijzigt, is het wettelijk verplicht dit uiteindelijk op te nemen in het definitieve Omgevingsplan. Het kappen van een boom is een topactiviteit (zie paragraaf 4.2). Het is belangrijk dat regels over deze activiteit zo snel mogelijk worden opgenomen in het Omgevingsplan, zodat daaraan ook toepasbare regels gekoppeld kunnen worden.

In de transitiefase blijven de meeste verordeningen en beleidsregels van kracht naast het tijdelijke Omgevingsplan, onder andere de APV. Sommige verordeningen, zoals de Geurverordening Stepelerveld fase I, worden automatisch onderdeel van het tijdelijke Omgevingsplan.

De gemeente Haaksbergen is dus al begonnen met het inventariseren en analyseren van de regels uit de verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. In de transitiefase (tot 2032) wordt daaraan verder gewerkt en worden de betreffende verordeningregels meegenomen in de themagewijze aanpak van de opbouw van het Omgevingsplan die in paragraaf 3.1.1. is toegelicht. Aan het einde van de transitieperiode zijn alle verordeningregels met betrekking tot de fysieke leefomgeving die in het Omgevingsplan moeten zijn opgenomen, ook daadwerkelijk opgenomen in het Omgevingsplan.

In ieder geval zullen de verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving die niet in het Omgevingsplan worden opgenomen, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgeschoond, deels samengevoegd en waar nodig tekstueel/wetstechnisch geactualiseerd en geharmoniseerd. Het is essentieel dat Juridische Zaken bij dit onderdeel betrokken wordt.

Kortom: De betreffende verordening regels zullen themagewijs dan wel gebiedsgericht een plek moeten krijgen in het Omgevingsplan. Hierin wordt de volgende globale volgorde aangehouden:

- Allereerst worden de verordeningen die regels bevatten die gebaseerd zijn op (of een sterk verband houden met thema's in) de bruidsschat opgenomen in het Omgevingsplan. Dit om dubbele regelgeving rondom hetzelfde thema te voorkomen. Regels over bouwen en de Bouwverordening zijn hiervan voorbeelden. Dit omvat ook een groot deel van de activiteiten die betrekking hebben op zogenaamde topactiviteiten of veelgevraagde activiteiten. Hetzelfde geldt voor enkele activiteiten uit de Algemene plaatselijke verordening en de Erfgoedverordening.
- Vervolgens worden gemeentebrede verordeningen behandeld. De gemeentebrede verordeningen zullen per thema geïntegreerd worden in het Omgevingsplan. Dat betekent dat, indien er meerdere thema's in een verordening naar voren komen, de verordeningen voor wat betreft hun 'resterende' werkingsgebied steeds opnieuw moeten worden bijgesteld.
- Tot slot worden de gebiedsgebonden verordeningen behandeld (o.a. Geurverordening Stepelerveld fase I). Deze verordeningen gelden niet voor het hele grondgebied van Haaksbergen, maar hebben een specifiek werkingsgebied. In verband met de voornamelijk thematisch gerichte aanpak, in plaats van de gebiedsgerichte, zullen per thema alle gebiedsgebonden verordeningen doorgenoemen moeten worden. De gebiedsgebonden verordeningen krijgen daarin dezelfde behandeling als de gemeentebrede verordeningen.

Als ervoor wordt gekozen om een (deel van een) verordening voor wat voor reden dan ook nog niet in het Omgevingsplan op te nemen, dan is het aan te raden om toe te werken naar minder bestaande verordeningen en harmonisering van verordeningen (bijvoorbeeld begrippen of procedureregels).

Hoewel het dus nog niet mogelijk is om een gedetailleerde planning te maken voor de verwerking van de verordeningen, geeft bovenstaande wel enige houvast om een volgorde te bepalen waarin de verordeningen in het Omgevingsplan worden geborgd. Bij de transitie zal er veel aandacht besteed moeten worden aan de integraliteit van de verordeningen.

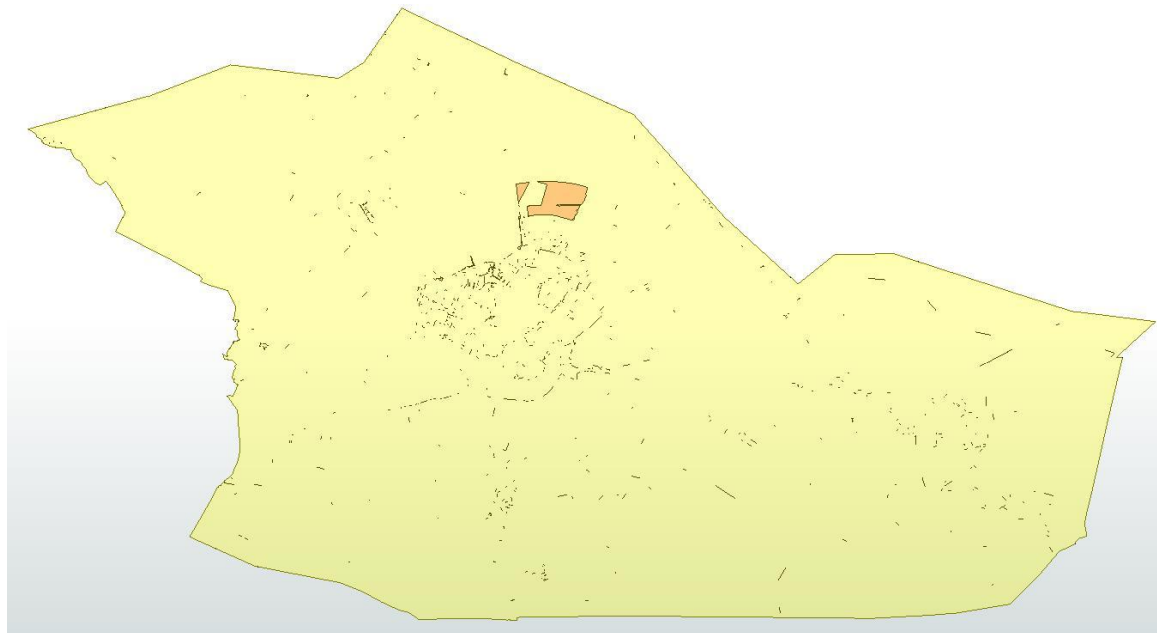
De beleidsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zullen in eerste instantie niet gewijzigd worden. De capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie is daar niet toereikend voor. Omdat de beleidsregels gewoon van toepassing blijven na 1 januari 2024 en in principe enkel de terminologie wijzigt, is besloten om een transponeertabel te hanteren bij de toepassing van de beleidsregels. De transponeertabel (van de VNG) helpt verwarring te voorkomen.

3.4 Ruimtelijke plannen opgeschoond

Vanaf 1 januari 2024 kunnen bestaande ruimtelijke plannen niet meer aangepast worden. Dit met uitzondering voor plannen die vóór 1 januari 2024 als ontwerp ter inzage zijn gelegd (bestemmingsplannen die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure zijn, kunnen door gemeenten namelijk nog tot 2028 worden ingelezen via de huidige voorziening van ruimtelijkeplannen.nl. Na afronding van de planologische procedure zijn deze plannen automatisch onderdeel van het tijdelijke Omgevingsplan.) Het is daarom van belang om de bestaande planvoorraad op te schonen. Voor onze gemeente betekent dit dat plannen die niet meer geldig zijn en conceptversies moeten worden verwijderd.

Daarnaast moet voor locaties waar nog geen digitaal bestemmingsplan voor geldt én waarvoor geen ontwerp ter inzage wordt gelegd voor 1 januari 2024 het bestaande (oude) bestemmingsplan worden ontsloten via www.ruimtelijkeplannen.nl. Hiervoor is het voldoende om een PDF-document van het oude bestemmingsplan aan de locaties waar dit nog geldt te koppelen. Op deze manier wordt er voldaan aan de eis om alle plannen digitaal te ontsluiten via het DSO. Locaties waar nog geen digitaal bestemmingsplan voor geldt én waarvoor geen ontwerp ter inzage wordt gelegd voor 1 januari 2024 het bestaande (oude) bestemmingsplan worden ontsloten via www.ruimtelijkeplannen.nl worden 'witte vlekken' genoemd.

Er zijn meerdere witte vlekken geconstateerd in de bestemmingsplannen van Haaksbergen. Deze witte vlekken zijn op de onderstaande kaart weergegeven.



Het overgrote deel hiervan zijn zogenaamde 'Slivers'. Dit zijn kleine stroken in het bestemmingsplan (in de praktijk vaak maar van enkele millimeters breed) waar de bestemmingsplankaarten niet goed op elkaar aansluiten. Los van deze 'Slivers' zijn er ca. 30 witte vlekken (waaronder Stepelerveld) waar een oplossing voor gevonden moet worden. Er wordt momenteel een potentiële oplossing besproken die het overgrote deel van de 'Slivers' in het buitengebied en een groot gedeelte van de witte vlekken op zal lossen.

Hiermee resteert de actie voor het verwijderen van plannen die niet meer geldig zijn. Deze actie staat gepland voor de tweede helft van 2023.

3.5 Opleiden

We zijn inmiddels gestart met opleiden van de medewerkers in de veranderingen die de Omgevingswet meebrengt. Daarvoor zijn cursussen gegeven. Het opleiden begon in eerste instantie algemeen, maar gaat steeds gericht in op de eindsituatie waar er onder de Omgevingswet naar toe gewerkt wordt. Daarnaast wordt naar medewerkers toe gecommuniceerd over beschikbare webinars en kennissessies van de VNG.

Voor de medewerkers van het (voormalige) ruimtelijke domein zal t.z.t. ook aandacht besteed moeten worden aan de specifieke werkzaamheden tijdens de transitiefase waarin er met het tijdelijk Omgevingsplan wordt gewerkt. Dit betekent in ieder geval dat:

- De relevante medewerkers met het raamwerk (waaronder de bruidsschat) kunnen werken;
- De relevante medewerkers het overgangsrecht en de juridische mogelijkheden van de wet kennen en kunnen toepassen;
- De relevante medewerkers het tijdelijke Omgevingsplan kunnen raadplegen in het DSO.
- De relevante medewerkers tijd hebben gehad om met de nieuwe materie te kunnen oefenen (wordt later toegelicht)

Het is uiteindelijk wel belangrijk dat de hele organisatie op de hoogte is van de nieuwe manier van werken. Om de betreffende medewerkers de capaciteit te geven om zich voor te bereiden om de Omgevingswet is er in de 1e helft van 2023 een projectopdrachtformulier vastgesteld. Daarnaast zal de afdeling Communicatie intern communiceren over de Omgevingswet.

3.6 Plansoftware aangeschaft en operationeel

Inmiddels heeft de gemeente Haaksbergen de noodzakelijke plansoftware aangeschaft. Het gaat hierbij om Rx.Mission voor Vergunningverlening en Rx.Base voor Ruimtelijke Ordening. Er zijn verschillende presentaties gegeven over hoe deze programma's werken. Momenteel wordt er volop geoefend met de programma's.

Ten aanzien van het maken van toepasbare regels in de vorm van vragenbomen is het programma Geodan aangeschaft. Dit programma is gekoppeld aan Rx.Base en het Omgevingsloket.

3.7 Oefenen met plansoftware

Nu de benodigde plansoftware is aangeschaft, is het essentieel dat de relevante medewerkers hiermee kunnen werken. Hiervoor worden de relevante medewerkers opgeleid. Alleen informatievoorziening is hierbij niet voldoende. Het is belangrijk dat er tijd vrij wordt gemaakt voor alle relevante medewerkers om met de nieuwe software te kunnen oefenen. In eerste instantie is geoefend met het bestemmingsplan 'Haaksbergen Dorp, partiële herziening 't Kempke en Lourdeskerk'. Dit bestemmingsplan is omgevormd tot een Omgevingsplan. Als het Omgevingsplan van Haaksbergen verder gevuld is, worden botsproeven gepland. In die botsproeven wordt het Omgevingsplan getest door VTH, RO en de juristen. Tijdens de botsproeven wordt tegelijkertijd geoefend met de plansoftware. Daarnaast is de gemeente Haaksbergen al begonnen met het oefenen van het maken van toepasbare regels in het programma Geodan.

3.8 Start laatste procedures 'oude' recht

Vanaf de 2^e helft van 2023 moet er rekening mee gehouden worden dat nieuwe ontwikkelingen die niet in het bestemmingsplan passen, waarschijnlijk niet meer onder de oude wetgeving kunnen worden afgewikkeld. Alleen plannen waarvoor een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd vóór 1 januari 2024 mogen worden afgehandeld met de 'oude' procedure. Gelet op de voorbereidingstijd die nodig is om tot een ontwerpbestemmingsplan te komen, moet er rekening mee worden gehouden dat plannen die eind 2023 worden opgestart waarschijnlijk volgens de nieuwe procedure van de Omgevingswet moeten worden afgehandeld. Het doel van het raamwerk is om zoveel mogelijk te waarborgen dat ontwikkelingen binnen de nieuwe procedure zoveel mogelijk gelijk worden behandeld.

Ongeacht het raamwerk brengt het wijzigen van het Omgevingsplan gedurende de transitiefase enig risico met zich mee. Om die reden is het aan te raden dat wijzigingen aan het Omgevingsplan zoveel mogelijk voorkomen worden zolang er nog geen definitief Omgevingsplan is. In paragraaf 4.1 wordt hier verder op ingegaan.

3.9 Planproces uitwerken

De processen voor het opstellen en wijzigen van het Omgevingsplan moeten duidelijk zijn voordat de Omgevingswet in werking is getreden. Er wordt momenteel bekeken hoe deze processen er voor de gemeente Haaksbergen uit komen te zien. Bij dit onderzoek wordt in ieder geval gekeken naar het opstellen van een intaketafel voor het beoordelen van initiatieven, het betrekken van de ketenpartners en de betrokkenheid van de gemeente Haaksbergen bij een regionale Omgevingstafel. Het planproces zal onderdeel worden van het Handboek Omgevingsplan (zowel de interne als de externe versie).

4. Transitiefase

Zoals beschreven treedt op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking. De gemeente heeft vanaf dat moment officieel een tijdelijk Omgevingsplan. Dit tijdelijk Omgevingsplan bestaat uit:

- Bestemmingsplannen;
- Wijzigingsplannen;
- Uitwerkingsplannen;
- Beheersverordeningen;
- Inpassingsplannen (Rijks en provinciale);
- Chw (Crisis- en herstelwet) -bestemmingsplannen;
- Chw-inpassingsplannen;
- Chw-bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden;
- Exploitatieplannen;
- Voorbereidingsbesluiten;
- Geurverordeningen;
- Erfgoedverordeningen (m.b.t. archeologische monumentenzorg);
- Hemelwaterverordeningen;
- Omgevingsplanregels van Rijkswegen (de bruidsschat).

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet start de transitiefase. De gemeente heeft dan tot 2032 de tijd om bestaande regels van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan én regels uit een de relevante lokale verordeningen om te zetten naar een definitief Omgevingsplan. Tijdens de transitiefase moet het reguliere werk nog steeds uitgevoerd kunnen worden. Dat houdt in dat gelijktijdig met het opstellen van een definitief Omgevingsplan ook de planologische procedures doorlopen moeten kunnen worden om urgente gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook het verlenen van reguliere vergunningen moet doorgaan.

In dit hoofdstuk wordt voorgesteld hoe er om gegaan kan worden met initiatieven die niet passen binnen de regels voor de fysieke leefomgeving gedurende de transitiefase.

4.1 Voorstel voor procedures in transitiefase

Tijdens de transitiefase kan er gebruik gemaakt worden van vier verschillende procedures om een urgente gewenste ontwikkeling die in strijd is met de regels voor de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. In volgorde van (voorgestelde) voorkeur zijn dat:

1. Procedure afronden op basis van oude wetgeving op grond van het overgangsrecht (dit zal enkel van toepassing zijn voor plannen in het begin van de transitiefase);
2. Met een Omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet afwijken van het tijdelijke Omgevingsplan;
3. Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM).
4. Het opstellen van een Omgevingsplan op maat (wijziging van het Omgevingsplan).

In de volgende paragrafen worden deze vier procedures toegelicht.

4.1.1 Overgangsrecht

Het overgangsrecht zorgt ervoor dat herzieningen en wijzigingen van bestemmingsplannen nog kunnen worden afgerond op grond van de Wet ruimtelijke ordening. De voorwaarde hiervoor is dat er vóór 1 januari 2024 een ontwerp van het plan ter inzage moet zijn gelegd. Na afronding van de (planologische) procedure zijn deze plannen onderdeel van het tijdelijke Omgevingsplan. Het voordeel van het afronden van procedures volgens het 'oude' recht is dat nog gebruik wordt gemaakt van het oorspronkelijke kader. Jurisprudentie geldt hierin nog steeds en risico's zijn door ervaring met deze procedure bekend. Het nadeel is het risico dat er omgeschakeld moet worden naar een andere procedure indien niet tijdig een ontwerpplan ter inzage kan worden gelegd. TAM-IMRO is een mogelijkheid om dit risico te kunnen ondervangen. De TAM-IMRO plannen zorgen voor minder drastische omschakeling, maar dit heeft wel extra nadelen (zie paragraaf 4.1.3).

Er kan overwogen worden om initiatiefnemers te stimuleren om plannen zoveel mogelijk in procedure te brengen, zodat deze volgens het 'oude' recht afgehandeld kunnen worden. Dit heeft echter tot gevolg dat er een grote toename aan verzoeken kan komen. De gemeente Haaksbergen heeft niet de capaciteit om deze toename op te vangen. Daarom worden initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen niet actief gestimuleerd. Initiatiefnemers worden al wel over de Omgevingswet geïnformeerd.

Op een bepaald moment is het niet meer realistisch om nog plannen in behandeling te nemen met als doel deze onder het overgangsrecht af te handelen. Het gemiddelde uitgangspunt is dat ca. een half jaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal zijn. Meerdere gemeenten hebben aangegeven om vanaf een bepaalde datum geen plannen meer in behandeling te nemen of in te zetten op de procedures onder de Omgevingswet. Het standpunt van de gemeente Haaksbergen is om in te zetten op de procedures onder de Omgevingswet. Vanaf de 2e helft van 2023 zal dit richting initiatiefnemers en adviseurs gecommuniceerd worden. Daar waar mogelijk stimuleren we initiatiefnemers van lopende ontwikkelingen al om tijdig de noodzakelijke stukken aan te leveren zodat de procedure nog op grond van de oude wetgeving kan worden afgehandeld. Er bestaat echter een risico dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle plannen te beoordelen en in procedure te brengen. Ook kan het zijn dat initiatiefnemers (en hun adviseurs) niet in staat blijken tijdig de benodigde stukken aan te leveren. De druk op alle partijen die in het omgevingsrecht werkzaam zijn, is momenteel zeer hoog. Met deze stimulering hopen we te voorkomen dat de in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen alsnog moeten worden omgebouwd naar TAM-IMRO of een Omgevingsplan op maat.

4.1.1.1 Jurisprudentie

Met de komst van de Omgevingswet wijzigt het omgevingsrecht behoorlijk. Daardoor kan er bij beroep niet automatisch teruggevallen worden op de jurisprudentie uit het verleden. Dit brengt een groot risico met zich mee. Vooral omdat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om de regels vrijer op te stellen. Afwegingen, onderbouwingen en maatwerk zullen binnen de Omgevingswet een grotere rol gaan spelen dan nu al het geval is. Gaandeweg zal er nieuwe jurisprudentie gevormd worden.

4.1.1.2 Participatie

Participatie is op zich niet nieuw in Haaksbergen, hoewel dit momenteel vooral vanuit de gemeente gecoördineerd wordt. Zo zijn de wijkraden en belangengemeenschappen nu al belangrijke partners voor de gemeente. Deze partijen denken en praten mee over de leefbaarheid in hun wijk/dorp. In 2004 is de gemeente met wijkgericht werken begonnen en heeft wijkraden helpen organiseren in wijken waar ze nog niet bestonden. Dat heeft ertoe geleid dat er nu drie belangengemeenschappen en zes wijkraden actief zijn. Naast de belangengemeenschappen van de kerkdorpen Buurse en Sint Isidorushoeve is er ook de belangengemeenschap van Honesch-Langelo, beter bekend als Hola.

Verder is er een functie van coördinator wijkgericht werken in de gemeentelijke organisatie vastgelegd. Met deze functie is de relatie gemeentelijke organisatie en inwoners geformaliseerd. Inwonerinitiatieven worden door deze functionaris ook ondersteund. De gemeente heeft ook al in meerdere projecten ervaring opgedaan met participatie.

Participatie is voor de gemeentelijke organisatie dus niet iets nieuws, maar ook voor initiatiefnemers buiten de gemeente wordt participatie belangrijker binnen de Omgevingswet. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden initiatiefnemers nu al aangeraden om aandacht te besteden aan participatie bij de gewenste ontwikkelingen. De vorm van participatie is tot op heden niet in beleid vastgelegd. Hier wordt momenteel echter verandering in gebracht. Er is een 'Beleidsnota Participatie' opgesteld. In deze beleidsnota staat beschreven hoe de gemeente Haaksbergen om wenst te gaan met participatie. In de beleidsnota staat onder andere dat een participatieplan wordt opgesteld door de initiatiefnemer.

4.1.2 Omgevingsvergunning

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen geen nieuwe procedures op grond van de Wro meer worden opgestart. Voor wenselijke ontwikkelingen die strijdig zijn met het tijdelijke Omgevingsplan kan dan zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de Omgevingsvergunning. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen deze vergunningen verleend worden door middel van een Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit (BOPA, vergelijkbaar met een buitenplanse afwijking). Daarmee kan – ondanks strijd met het Omgevingsplan – toch een vergunning verleend worden door het college. Kanttekening is dat enkele, veelvoorkomende initiatieven, niet met een omgevingsvergunning zijn te realiseren. Voor het denk het toepassen van Rood-voor-Rood-beleid of het Vrijkomende agrarische bebouwing beleid is het niet mogelijk een omgevingsvergunning te verlenen. Omdat er dan sprake is van een functiewijziging die enkel te ondervangen is met een wijziging van het Omgevingsplan.

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het Omgevingsplan kan afwijken en een vergunning kan verlenen. In die gevallen wordt de raad om een bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders).

Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces een vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegde gezag voor de Omgevingsvergunning. Het college 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.

De situatie onder de Omgevingswet is enigszins vergelijkbaar met de huidige 'Verklaring van Geen Bedenkingen' (VvGB). In de huidige situatie kan het college uitsluitend een vergunning voor strijdig gebruik verlenen met instemming van de gemeenteraad. Voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenaamde VvGB.

Onder de Omgevingswet is het college bevoegd om te besluiten op alle Omgevingsvergunningen, ook degenen die in afwijking zijn van het Omgevingsplan, de zogenaamde buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten. Als de gemeenteraad hier toch een rol in wil, dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het Omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht van de gemeenteraad.

Verleende vergunningen worden op een later moment (in ieder geval binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de verleende vergunning) in het Omgevingsplan opgenomen, zodra dat definitief vorm heeft gekregen. Voordeel van deze procedure is dat hij relatief onafhankelijk van het Omgevingsplanproces kan worden doorlopen. Nadeel is dat het (bouw)plan voor de vergunningaanvraag gedetailleerder moet worden uitgewerkt dan voor een wijziging van het Omgevingsplan. De uiteindelijke mogelijkheden zijn ook beperkter. Dit risico zal een initiatiefnemer moeten accepteren als hij/zij niet wil wachten op het definitieve Omgevingsplan. Ook is er een groter risico op willekeur en ongelijke behandeling omdat de kaders niet definitief zijn. Juridische borging wordt lastig.

4.1.2.1 Kruiemregel

De kruiemregel is een lijst van gevallen, waarmee door middel van de reguliere vergunningprocedure van 8 weken, een vergunning kan worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan. De kruiemgevallen zijn opgenomen in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige kruiemlijst uit artikel 4 bijlage II bij het Bor komen te vervallen. Het onderscheid tussen artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 2° en 3° van de Wabo is er dan niet meer. De reden hiervoor is dat onder de Omgevingswet voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan de reguliere procedure de standaard wordt. Dit geldt ook voor de grote buitenplanse afwijking, waar nu nog de uitgebreide vergunningprocedure van 6 maanden op van toepassing is.

Dat de huidige kruiemlijst uit artikel 4 bijlage II bij het Bor zal vervallen, wil echter niet zeggen dat de regels uit de kruiemlijst helemaal niet meer terug zullen komen in het Omgevingsplan.

Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen de regels uit de huidige kruiemlijst geheel of gedeeltelijk als afwijkingsregels in het Omgevingsplan op te nemen. Het bestemmingsplan zal met de komst van de Omgevingswet worden vervangen door het Omgevingsplan. Dit is echter geheel ter beoordeling aan gemeenten. De gemeente Haaksbergen is in eerste instantie voornemens om de kruiemlijst zoveel mogelijk over te nemen.

4.1.3 Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM)

In de zomer van 2022 is bekend geworden dat het voor veel gemeenten nog niet mogelijk zal zijn om na 1 januari 2024 direct een wijziging van het Omgevingsplan (zie paragraaf 4.1.4) op te stellen. Om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen worden vertraagd is door het Rijk een Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM) uitgewerkt. De TAM is een tijdelijke noodmaatregel. Dankzij de TAM krijgen gemeenten de mogelijkheid om op basis van de IMRO-standaard (huidige standaard voor bestemmingsplannen) aanpassingen van het Omgevingsplan te publiceren via ruimtelijkeplannen.nl. Via een overbruggingsfunctie zijn deze TAM-IMRO plannen te raadplegen in het DSO voor de Omgevingswet.

TAM-IMRO biedt gemeenten die direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een plan in procedure willen brengen (en dus niet onder het overgangsrecht vallen), een tijdelijk alternatief omdat het DSO nog onvoldoende werkt. De TAM-IMRO moet in ieder geval de nieuwe onderdelen voor het Omgevingsplan (paragraaf 2.2) bevatten, maar kan voor de rest grotendeels hetzelfde format van een bestemmingsplan behouden. De verwerking van de TAM-IMRO plannen komt pas bij het opstellen van een definitief Omgevingsplan.

De TAM-IMRO heeft ook nadelen. Zo wordt elk nieuw opgesteld TAM-IMRO plan aan het Omgevingsplan toegevoegd, maar niet automatisch in het Omgevingsplan verwerkt. Ook maken deze plannen juridisch gezien deel uit van het ('nieuwe') Omgevingsplan, maar hebben technisch gezien het 'oude' formaat (namelijk IMRO). Later moeten deze plannen conform het nieuwe formaat overgezet worden naar het definitieve Omgevingsplan. Dit levert gemeenten extra werk op. Hoe meer TAM-IMRO plannen er worden opgesteld, des te meer er op een later moment verwerkt moeten worden.

Ook zitten er extra risico's aan de toepassing van TAM-IMRO plannen. Zo moeten nieuwe vergunningsaanvragen na inwerkingtreding van de Omgevingswet getoetst worden aan het tijdelijke Omgevingsplan, de Bruidsschat en vervolgens aan eventueel relevante TAM-IMRO plannen. De kans dat er bij de toetsing van vergunningsaanvragen iets wordt gemist wordt steeds groter naar mate er meer TAM-IMRO plannen opgesteld worden. Dit brengt juridische risico's met zich mee.

De TAM-IMRO is zoals gezegd een tijdelijke maatregel die op dit moment beperkt is tot het 1e jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1.4 Omgevingsplan op maat

Indien een wenselijke en urgente ontwikkeling niet met een Omgevingsvergunning mogelijk gemaakt kan worden (zoals bijvoorbeeld Rood voor Rood ontwikkelingen), kan er een Omgevingsplan op maat worden gemaakt. Dit is enigszins vergelijkbaar met de huidige partiële herzieningen van bestemmingsplannen. Indien voor een bepaalde ontwikkellocatie een wijziging van het Omgevingsplan wordt opgesteld, dan moeten de regels voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale instructieregels. Ook moeten ze voldoen aan de vereisten van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Het maken van een Omgevingsplan op maat kent een paar nadelen. Ten eerste is het een nieuwe procedure en dat brengt per definitie risico's met zich mee. Werkprocessen zijn bijvoorbeeld nog maar in beperkte mate getest en jurisprudentie is nog niet beschikbaar. Hierbij kan gedacht worden aan rechtszekerheid met betrekking tot het opnemen van open normen en het integreren van milieuregels. Het belangrijkste is echter dat er op dit moment nog geen kwalitatief geschikt voorbeeld van een Omgevingsplan beschikbaar is. Dit komt onder andere omdat er standaard voor Omgevingsplannen is en iedere gemeente momenteel aan een eigen invulling werkt. Goede voorbeelden van Omgevingsplannen zijn op dit moment dus nog niet beschikbaar. Daarnaast is het alleen mogelijk om een Omgevingsplan op maat te op te stellen als het DSO voldoende werkt.

Het tweede nadeel is dat het definitieve Omgevingsplan nog lang niet gereed is. Door keuzes over één locatie naar voren te trekken, kan het lastig worden deze keuzes later in te bedden in de standaardregels voor het definitieve Omgevingsplan. Het op te stellen raamwerk beperkt in grote mate de risico's voor het opstellen van een Omgevingsplan op maat. Risico's worden echter niet volledig uitgesloten.

Het derde nadeel is dat de Omgevingsvisie van de gemeente Haaksbergen nog niet gereed is. De planning is dat de Omgevingsvisie in 2025 is vastgesteld. Dat betekent dat tot er een vastgestelde Omgevingsvisie is, geen nieuwe regels (die uiteindelijk uit de Omgevingsvisie voortvloeien) kunnen worden opgenomen voor de betreffende locatie waar het Omgevingsplan op maat geldt. Dat betekent dat als de Omgevingsvisie is vastgesteld en daaruit nieuwe Omgevingsplanregels voortkomen, het Omgevingsplan opnieuw moet worden gewijzigd om die regels in te passen. Het is daarbij van belang om het beginsel van rechtszekerheid niet uit het oog te verliezen. Als het Omgevingsplan op maat toekomstige ontwikkelingen toestaan, dat door nieuwe regels (voortkomend uit de Omgevingsvisie) wordt beperkt, leidt dat tot juridische risico's.

4.2 Aanpak vooral themagericht

Bij het maken van het Omgevingsplan komen bijzonder veel verschillende aspecten aan de orde. Een aantal van deze aspecten zijn nieuw ten opzichte van de huidige ruimtelijke procedures. Het is onmogelijk om al deze aspecten tegelijk te beoordelen en in één keer op te nemen in een definitief Omgevingsplan. Het overzetten naar een definitief Omgevingsplan zal daarom stapsgewijs gebeuren. Hieronder wordt de keuze voor de aanpak van het Omgevingsplan uitgelegd. Daarbij is het onvermijdelijk dat de behandeling van één aspect samenhangt met aspecten die nog niet behandeld zijn.

Er zijn over het algemeen twee strategieën (en diverse tussenvarianten) ontstaan om met het opstellen van het definitieve Omgevingsplan aan de slag te gaan. De uitersten zijn een themagerichte aanpak en een gebiedsgerichte aanpak.

Indien er gekozen wordt voor een themagerichte werkwijze, wordt voor de hele gemeente telkens één thema of beleidsveld van een regeling voorzien voor de hele gemeente. Het Informatiepunt Leefomgeving heeft de volgende thema's opgesteld:

- Afval
- Asbest
- Bodem
- Bouw
- Energiebesparing
- Energietransitie
- Erfgoed
- Externe veiligheid
- Geluid
- Geur
- Gezonde fysieke leefomgeving
- Klimaat
- Landschappelijke kwaliteit
- Licht
- Lucht
- Maatschappelijke opgaven
- Mobiliteit en parkeren
- Natuur
- Participatie
- Ruimtelijke ontwikkelingen
- Stedenbouwkundige kwaliteit
- Toegankelijkheid voor personen
- Trillingen
- Verkeersveiligheid
- Water
- Windhinder
- Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

Gemeenten zijn niet verplicht om de bovenstaande lijst over te nemen en mogen zelf bepalen welke thema's in het Omgevingsplan opgenomen worden.

Het voordeel van een thematisch gerichte aanpak is dat er een uniforme regeling ontstaat. Nadeel is dat de afweging tussen de beleidsthema's minder zichtbaar, en dus mogelijk minder bewust, wordt gemaakt. Een ander nadeel is dat er gedurende de overgangsfase op één locatie twee regelsets gelden. Zowel regels die in het tijdelijke Omgevingsplan staan als regels die in het definitieve Omgevingsplan staan. Initiatiefnemers en vergunningverleners zullen daarom aan beide plannen moeten toetsen om te bepalen welke regels van toepassing zijn. Hierbij geldt de regel "Nieuwe regels boven oude regels en eigen regels boven bruidsschat"

Indien er gekozen wordt voor een gebiedsgerichte werkwijze, dan wordt er voor een kleiner gebied telkens een compleet Omgevingsplan opgesteld. Er is dan dus nog maar één set regels van toepassing op het gebied waarvoor het definitieve Omgevingsplan klaar is. Dit komt de integrale besluitvorming ten goede en is klantvriendelijker. Nadelen van deze keuze zijn dat het ingewikkelder en arbeidsintensiever is om direct tot de volledige regelset te komen. Bovendien moet de uniformiteit van regels extra bewaakt worden als je telkens voor een deel van het grondgebied een zelfstandige regelset uitwerkt.

Er zijn ook verschillende tussenvarianten mogelijk. De gemeente Haaksbergen kiest in eerste instantie voor een meer thematisch gerichte aanpak. De reden voor een voornamelijk thematisch gerichte aanpak is dat dit minder arbeidsintensief is dan hoofdzakelijk gebiedsgerichte aanpak. Met een voornamelijk thematische aanpak wordt ook de uniformiteit in de regels beter gewaarborgd, wat op lange termijn voordeliger zal zijn. De aanpak zal echter niet volledig thematisch gericht worden, maar meer een hybride variant. Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, is het onmogelijk om alle thema's voor alle gebieden in één keer om te zetten naar een definitief Omgevingsplan. Er zal dus een keuze gemaakt moeten worden in de prioritering van welke thema's als eerste opgepakt worden.

De keuze van wanneer welk thema aan bod komt is afhankelijk van meerdere factoren, zoals:

1. De thema's die in de praktijk vaak voorkomen en waarvan qua structuur relatief eenvoudig regels kunnen worden gemaakt. Dit zijn meestal thema's die in de verordeningen zitten. Denk bijvoorbeeld aan kapregels en uitwegregels.
2. Thema's die belangrijk zijn in de dagelijkse praktijk. Denk aan thema's als parkeren en geluid: dit zijn onderwerpen die bij veel initiatieven spelen.

3. Thema's waarvan beleid in ontwikkeling is. Er wordt gekozen om gebruik te maken van 'natuurlijke' actualisatiemomenten. De Omgevingsvisie waaraan gewerkt wordt, is daarbij een belangrijk document.

Een verdere uitwerking van punt 1 is de mogelijkheid dat als eerste thema's opgepakt worden die het meeste aansluiten bij de zogenaamde 'Topactiviteiten'. Topactiviteiten zijn vijf onderwerpen waar de meeste aanvragen voor worden ingediend in het Omgevingsloket. Het DSO kenmerkt een selectie van de volgende vijf topactiviteiten (willekeurige volgorde):

- Acculader in werking hebben
- Ander bouwwerk bouwen, in stand houden of gebruiken
- Bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan bouwen, in stand houden of gebruiken
- Boom kappen/houtopstand vellen
- Bouwwerk slopen

In 2021 heeft de VNG voor alle gemeenten een analyse uitgevoerd van de meest voorkomende aanvragen per gemeente in de periode van 2016 tot en met 2020. Voor de gemeente Haaksbergen zijn dat de volgende onderwerpen:

№	Onderwerp	Aantal aanvragen
1.	Slopen en/of asbest verwijderen	586 aanvragen
2.	Bijbehorend bouwwerk bouwen	180 aanvragen
3.	Kappen	151 aanvragen
4.	Woning bouwen	105 aanvragen
5.	Overig bouwwerk bouwen	98 aanvragen

№	Onderwerpen	Aantal aanvragen
1.	'Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu) 'Handelingen met gevolg voor beschermde natuurgebieden'	21 aanvragen
2.	'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' 'Bijbehorend bouwwerk bouwen'	15 aanvragen
3.	'Woning bouwen' 'Uitrit aanleggen of veranderen'	13 aanvragen
4.	'Woning bouwen' 'Bijbehorend bouwwerk bouwen'	10 aanvragen
5.	'Woning bouwen' 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening'	10 aanvragen

Door als eerste de topactiviteiten op te pakken kunnen de meest voorkomende activiteiten volgens de nieuwe regels/ procedure van de Omgevingswet afgehandeld worden.

4.2.1 gebiedsgerichte uitwerking

Er komt een moment dat er sprake is van een gebiedsontwikkeling waar een Omgevingsplan op maat gewenst is en er meer duidelijkheid is over de structuur van een volwaardig Omgevingsplan. Dat is een natuurlijk moment om in het groeiproces ook gebiedsgericht te werken. Voor een klein gebied wordt een formeel juridisch bindend compleet Omgevingsplan uitgewerkt en vastgesteld. Een 'echt' Omgevingsplan. Daarna kan het 'echte' Omgevingsplan langzaam – als een olievlek – worden uitgebreid en aangepast. De uitbreiding vindt hoogstwaarschijnlijk plaats in de vorm van periodieke algemene herzieningen. Losse wijzigingen van Omgevingsplannen (Omgevingsplannen op maat), TAM-IMRO plannen en verleende BOPA's worden bij deze herzieningen meegenomen. De continue beleidsontwikkelingen en nieuwe gebiedsontwikkelingen vragen hierom. De aanpassingen worden tijdens de transitiefase thematisch en/of gebiedsgericht toegevoegd aan het Omgevingsplan.

4.3 Termijn van oplevering

De transitiefase duurt uiterlijk tot en met 2032. Omdat de transitiefase in zekere (en afnemende) mate risico's met zich meebrengt, is het aan te raden om deze fase niet langer te laten duren dan noodzakelijk. Het is alleen nog niet mogelijk om in dit stadium een indicatie te geven van een voorgestelde afrondingsdatum.

5. Definitief Omgevingsplan

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, moeten alle regels over de fysieke leefomgeving worden omgezet vanuit het tijdelijk deel van het Omgevingsplan en de lokale verordeningen naar een definitief Omgevingsplan. In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten voor dat definitieve Omgevingsplan aan bod. Het is om twee redenen belangrijk om helderheid te hebben over het definitieve Omgevingsplan. Ten eerste zijn er kaders nodig voor het omzetten van de 'oude' regels naar het nieuwe definitieve deel van het Omgevingsplan. Ten tweede kan de gemeente gedwongen worden om een wijziging van het Omgevingsplan door te voeren voor een ontwikkellocatie nog voordat het volledige Omgevingsplan gereed is. Ook dan is een kader of richting waarin het definitieve plan zich zal ontwikkelen noodzakelijk. In dit hoofdstuk worden daarom de eerste uitgangspunten voor het definitieve Omgevingsplan vastgelegd. Daarbij is een grote disclaimer op zijn plaats. Gaandeweg worden er veel nieuwe ervaringen opgedaan. Als dit betekent dat het op enig moment verstandiger is om een eerder gemaakte keuze te wijzigen, wordt hiervoor de ruimte genomen. Bij een volgende rapportage aan de raad wordt hier dan uiteraard een toelichting op gegeven.

5.1 Andere mentaliteit: 'Ja, mits' of 'Nee, tenzij'

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet is een andere houding van de overheid ten aanzien van ontwikkelingen. Vaker 'Ja, mits' en minder 'Nee, tenzij'.

Dit is het tegenovergestelde van onder de huidige Wet ruimtelijke ordening. Daar is een activiteit uitsluitend toegestaan als het is opgenomen in het bestemmingsplan of de beheersverordening. De standaard opzet van huidige bestemmingsplannen gaat uit van een 'nee, tenzij' mentaliteit. 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' beoogd. Dit uitgangspunt vertaalt zich onder meer in de wetgevingskeuze dat de activiteiten die niet in het Omgevingsplan zijn gereguleerd, zijn toegestaan.

Binnen de gemeente Haaksbergen wordt al zoveel mogelijk gewerkt met een 'ja, mits' houding. Hier willen wij ons aan vasthouden. De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven en is bereid daaraan mee te werken, mits aan de voorwaarden uit vastgesteld beleid wordt voldaan. Met die voorwaarden wordt de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee een goed en gezond leefklimaat van de inwoners van de gemeente Haaksbergen geborgd.

5.2 Reikwijdte van het Omgevingsplan

De standaard uitspraak is dat regels over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving in het Omgevingsplan komen. Dit ligt alleen iets genuanceerder. Alleen regels die gaan over het permanent en tastbaar wijzigen van de fysieke leefomgeving moeten in het Omgevingsplan mogen worden opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn het kappen van bomen, het verleggen van kabels en leidingen of aanpassingen aanbrengen aan een monument.

Regels die een ander motief hebben dan de fysieke leefomgeving mogen niet in het Omgevingsplan worden opgenomen. Het gaat dan vooral om regels over lokale belastingen en heffingen en regels die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde.

Met name bij het overzetten van regels uit verordeningen (zie paragraaf 3.3) is het bovenstaande belangrijk. Er zijn regels die moeten worden overgezet en er zijn regels die juist niet mogen worden overgezet naar het Omgevingsplan. Voor een aantal regels is er een keuzemogelijkheid. Het gaat daarbij om regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar die de fysieke leefomgeving niet permanent en tastbaar wijzigen. Als je hierover regels wilt opstellen, moet per regel naar de aard en motief gekeken worden om te bepalen waar een regel het best thuishoort. Daarbij kunnen zich ook gevallen voordoen dat meerdere motieven spelen. Hierbij kan gedacht worden aan evenementen. Regels over evenementen hebben een hybride karakter. Ze hebben een motief vanuit de fysieke leefomgeving én de openbare orde.

5.3 Zorg-, informatie-, melding en vergunningplichten,

In het Omgevingsplan heeft de gemeente verschillende mogelijkheden voor het stellen van regels. Het type regel bepaalt in hoeverre de initiatiefnemer vrij is activiteiten uit te voeren en in hoeverre de gemeente hier invloed op wil / kan uitoefenen. De mogelijkheden zijn schematisch weergegeven in de 'regelpiramide' die is opgesteld door de VNG.



Bron: "Handleiding stap voor stap het Omgevingsplan ontwerpen" van de VNG.

Aan de basis van de piramide staat 'niets regelen'. Voor onderwerpen waar de gemeente geen (aanvullende) regels wil stellen hoeft niets opgenomen te worden in het Omgevingsplan. Dit kan het geval zijn als een regel van het waterschap, de provincie of het Rijk met een rechtstreekse werking als voldoende is. De meest lichte manier van invloed uitoefenen is het opnemen van een zorgplicht. Daarmee wordt benadrukt dat bij het uitoefenen van (bepaalde) activiteiten rekening moet worden gehouden met specifieke belangen. Hoe dat in de praktijk wordt gedaan is aan de initiatiefnemer. De gemeente kan meer grip krijgen op activiteiten door te werken met algemene regels. Daarmee kan worden voorgescreven hoe een initiatiefnemer moet handelen als deze bepaalde activiteiten wil uitvoeren. Aan deze regels kan nog een informatieplicht of meldplicht worden gekoppeld. Bij de informatieplicht informeert de initiatiefnemer de gemeente en kan de gemeente deze informatie gebruiken om de bestaande situatie te actualiseren. Bij een meldplicht heeft de gemeente nog de mogelijkheid om voorschriften aan de gemelde activiteit te koppelen. Bij een melding moet een initiatiefnemer dan ook vier weken wachten voordat daadwerkelijk gestart wordt met de activiteit.

Nog meer grip kan de gemeente verkrijgen door een vergunningplicht op te nemen. Activiteiten die hieronder vallen mogen niet worden uitgevoerd zonder dat de gemeente hiervoor een vergunning heeft verleend. Het vergunningstelsel kan zo uitgebreid worden gemaakt als de gemeente nodig acht. Het is echter wel van belang om te realiseren een aanvraag Omgevingsvergunning vrijwel altijd binnen 8 weken verleend of geweigerd moet worden.

Het meest rigide is een verbod op het uitvoeren van bepaalde activiteiten. Dit is minder definitief dan het klinkt. Met een zogenaamde buitenplanse Omgevingsplanactiviteit kan namelijk alsnog een vergunning worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan. Bij de afwegingen omtrent verlening of weigering van een dergelijke aanvraag speelt de Omgevingsvisie een belangrijke rol.

5.4 Afbakening van activiteiten

De Omgevingswet bepaalt dat in het Omgevingsplan regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee voor het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarom is het van belang om te bepalen over welke activiteiten de gemeente regels wil stellen in het definitieve Omgevingsplan. Een nieuw aspect hierbij is dat indien een activiteit niet is gereguleerd, de activiteit is toegestaan. Er zullen dus regelmatig nieuwe activiteiten worden geconstateerd waarvoor het wenselijk is om regels op te stellen.

Het Omgevingsplan zal een 'bibliotheek' met activiteiten bevatten. Deze bibliotheek wordt al voor een deel gevuld door regels uit de 'bruidsschat'. Voor de uniformiteit in regels tussen verschillende overheden, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de activiteiten (en hun definities) zoals die landelijk worden gehanteerd.

5.5 Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kan de gemeente zelf formuleren, maar ze kunnen ook voortkomen uit verplichtingen van andere overheden. Als bijvoorbeeld een overschrijding van landelijk vastgestelde normen voor luchtkwaliteit of geluid dreigt, is de gemeente verplicht om hiervoor een omgevingswaarde in het Omgevingsplan op te nemen. Hierdoor ontstaat dan ook de verplichting voor gemeenten om hun bevoegdheden zo uit te oefenen dat de omgevingswaarden ook worden behaald. Daarbij kan gedacht worden aan het stellen van regels voor activiteiten, het feitelijk handelen van de gemeente, het stimuleren van bepaald gedrag van derden of het nemen van maatregelen buiten de scope van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Op het moment dat een omgevingswaarde in het Omgevingsplan staat, moet de gemeente ook meten en beoordelen of de omgevingswaarde wordt behaald. Bovendien moet extra actie worden ondernomen indien de vastgestelde omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden. In dat geval wordt een programmatische aanpak verplicht. De hogere overheid controleert of er aan de omgevingswaarden voldaan wordt.

Of we vrijwillig omgevingswaarden willen opnemen in het Omgevingsplan is vooral afhankelijk van de doelen en ambities die in de Omgevingsvisie worden vastgesteld. In eerste instantie wordt ingeschat dat er geen vrijwillige omgevingswaarden opgenomen worden.

5.6 Monitoring

Als omgevingswaarden in een Omgevingsplan zijn vastgelegd, dan moet ook de manier van monitoren worden aangegeven. De manier van monitoring wordt ook in het Omgevingsplan geregeld. Dat betekent dat expliciet moet worden aangegeven welke variabelen worden gemonitord, met welke frequentie, met welke ruimtelijke dichtheid, en hoe rapportage en evaluatie plaatsvinden. Bij monitoring is het wettelijk verplicht om de met uitvoering belaste bestuursorgaan en de methode (berekening / wijze van meten) vast te leggen. In sommige gevallen kan het nodig zijn dat eerst bestaande situatie als 0-scenario in kaart wordt gebracht.

Zoals in paragraaf 5.5 is aangegeven, is de gemeente Haaksbergen in eerste instantie niet van plan om vrijwillig omgevingswaarden op te nemen. Het uitwerken en vastleggen van monitoring van Omgevingswaarden is daarmee niet van toepassing op het Omgevingsplan van Haaksbergen.

5.7 Delegatie

De gemeenteraad stelt uiteindelijk het Omgevingsplan vast. Net als bij bestemmingsplannen biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het Omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. In het delegatiebesluit moet helder zijn binnen welke kaders en onder welke voorwaarden het college wijzigingen mag aanbrengen aan het Omgevingsplan. Voor het besluit tot vaststellen van een deel van het Omgevingsplan gelden verder dezelfde inhoudelijk en procesmatige voorwaarden die ook gelden voor een besluit van de gemeenteraad.

De gemeente Haaksbergen is bezig met de voorbereiding tot het vaststellen van het delegatiebesluit. Voorgesteld wordt om pas een voorstel te doen over hoe er omgegaan kan worden met het delegatiebesluit, wanneer er meer duidelijkheid is over de regels, de visie en wanneer er gewerkt kan worden met concrete voorbeelden.

6. Beheersaspecten

6.1 Tijd

Inmiddels is de invoering van de Omgevingswet uitgesteld naar 1 januari 2024. Dit houdt in dat de gemeente Haaksbergen nog tot 1 januari 2024 heeft om de voorbereidingsfase af te ronden. Vanaf dat moment wordt er gestart met de transitiefase. Deze fase loopt formeel gezien tot en met 2032. Echter is het verstandig om de transitiefase zo spoedig mogelijk af te ronden.

6.2 Organisatie

Zoals meerdere malen in dit document is aangegeven is er een enorme capaciteitsinvestering nodig voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de 1e helft van 2023 is een projectopdrachtformulier vastgesteld. Voor de capaciteitsplanning uit het projectopdrachtformulier zie onderstaand schema/ Als disclaimer worden hierbij de volgende punten benoemd:

- De ingeschatte uren gaan uit van het wettelijke minimum;
- De hieronder beschreven uren zijn indicatief. Afhankelijk van voortschrijdend inzicht kunnen deze uren wijzigen.

Rol	Uren voor inwerking-treding	Uren na inwerking-treding (gemiddeld met uitgangspunt van 6 jaar)	Activiteit
Projectleider Omgevingswet	50	50 per jaar	Afstemming tussen Omgevingsplan en rest van Omgevingswet (waaronder de Omgevingsvisie)
Deelprojectleider Omgevingsplan	800	200 per jaar	Begeleiding Omgevingsplan en input buitengebied
Medewerker RO	192	50 per jaar	Input vanuit bedrijventerreinen
Medewerker RO	192	50 per jaar	Input vanuit woongebieden
Medewerker RO	192	50 per jaar	Afstemming Toepasbare Regels en aanvullende input buitengebied
Juridisch Medewerker	576	60 per jaar	Controle juridische houdbaarheid Omgevingsplanregels
Medewerker GEO	300	50 per jaar	Annoteren (verwerken van regels in DSO)
Medewerker Handhaving	300	50 per jaar	Afstemming handhaafbaarheid van regels
Medewerker APV	300	20 per jaar	Afstemming input regels uit de APV
Medewerker / Deelprojectleider DSO	200	50 per jaar	Inregelen digitale processen
Medewerker MO	70	30 per jaar	Input vanuit sociaal domein
Medewerker Milieu	100	30 per jaar	Contactpersoon ODT en afstemming milieuregels
Medewerker Vergunningen	576	30 per jaar	Toetsing en afstemming werkbaarheid van regels
Medewerker Vergunningen	50	10 per jaar	Testen werkbaarheid Omgevingsplan
Medewerker Vergunningen	50	10 per jaar	Testen werkbaarheid Omgevingsplan
Communicatiemedewerker	300	30 per jaar	Afstemming communicatie intern en extern. Afstemming
Regelbeheerder	1.296*	1.720 per jaar	Opstellen omgevingsplanregels en tijdelijk- en nieuw deel omgevingsplan beheren (zie vacaturetekst)
Totaal	5.544 Oorspronkelijk ingeschat: 2.444	2.490 per jaar Oorspronkelijk ingeschat: 754 per jaar	

6.3 Geld

In de begroting 2023 is structureel een bedrag van € 250.000 per jaar opgenomen voor de Omgevingswet. Dit bedrag is opgenomen omdat de Omgevingswet nieuwe werkzaamheden met zich meebrengt, zoals onder andere het opstellen van het omgevingsplan. Hiervan worden extra personeelskosten betaald. Het zal moeten blijken of het bedrag van € 250.000 voldoende is of dat er extra middelen nodig zijn.

6.4 Informatie

Zoals eerder in dit document is beschreven is er nog veel onduidelijk over de Omgevingswet. Dit heeft met name betrekking op de praktische zaken. Gaandeweg wordt er echter steeds meer bekend. Niet alleen binnen de gemeente Haaksbergen, maar binnen alle overheden in Nederland. Nieuwe informatie wordt continu gepubliceerd. De informatie van verschillende bronnen zoals de VNG, Informatiepunt Leefomgeving (IPL) en aandeslagmetdeOmgevingswet.nl zijn van essentieel belang. Ook wordt er veel informatie opgehaald bij de verschillende cursussen en opleidingen die gevolgd worden (zie paragraaf 3.5).

6.5 Kwaliteit

Zoals eerder toegelicht is er geen vast kader voor het Omgevingsplan. De kwaliteit van het plan zal vooral aankomen op de kennis en kunde van de betrokken medewerkers en partijen. Afstemming met ketenpartners, adviseurs en andere gemeenten draagt bij aan het waarborgen van deze kwaliteit. Een bijkomend voordeel van het DSO is dat de regels van andere overheden digitaal beschikbaar zijn. Bij het opstellen van de regels voor de gemeente Haaksbergen kunnen we de regels van andere overheden gebruiken als referentiekader.

6.6. Risico's

Zoals aangegeven is zowel het voorbereiden als uiteindelijk het opstellen van een integraal Omgevingsplan zeer veel werk, waarbij daarnaast ook de reguliere werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Gecombineerd zorgt dit ervoor dat de beschikbare tijd voor de implementatie van het Omgevingsplan een groot zorgpunt is. De verwachting is dat (naast het opstellen van het raamwerk, en het oefenen met de nieuwe software en werkwijze) vooral het analyseren, uniformeren en opschonen van de verschillende vigerende verordeningen zeer veel tijd gaat kosten. Zoals eerder aangegeven is de ondersteuning van het team Juridische Zaken essentieel. De verwachting is dat dit niet binnen reguliere werktijd op te lossen is. Natuurlijk geldt dit niet alleen voor het team Juridische Zaken. Het inhoudelijk afstemmen, uniformeren en samenvoegen van de regels zal in samenwerking met de diverse vakdisciplines plaatsvinden.

Met betrekking tot de periode na inwerkingtreding is er in de transitieperiode tussen 2024 en 2032, afhankelijk van uiteindelijke vorm van het Omgevingsplan, een kans dat er gebieden zijn waar het Omgevingsplan al zo is aangepast dat voldaan wordt aan de eisen van de Omgevingswet en gebieden waar dit nog niet het geval is. Het is mogelijk dat er daarom sprake zal zijn van verschillende regels op verschillende gebieden.