



Van tijdelijk omgevingsplan naar omgevingsplan 'nieuwe stijl'

Een plan van aanpak voor de transitiefase



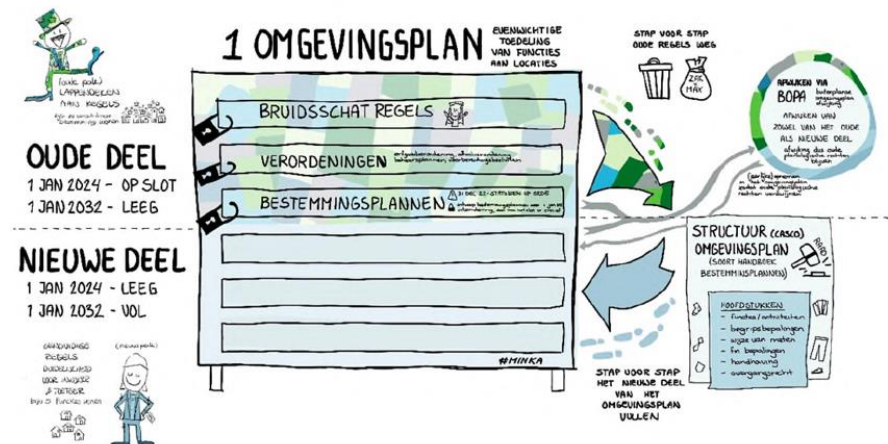
<i>Bestuurlijke opdrachtgever</i>	Jan-Kees Oppelaar
<i>Ambtelijke opdrachtgever</i>	Jacqueline van Galen
<i>Projectleider</i>	Latoija Ponsioen
<i>Projectteam</i>	Petra Gerritsma Margot Quist Remco Schutte Paul Rausch Tijmen Weerheijm Rokus Groeneveld Beschier Grisnich Geert van der Leest
<i>Datum</i>	9 juli 2024
<i>Versie</i>	definitief

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	<i>Doel</i>	4
2	Projectomschrijving	5
2.1	<i>Probleemomschrijving</i>	5
2.2	<i>Afbakening: randvoorwaarden en uitgangspunten</i>	5
2.3	<i>Beoogd resultaat</i>	6
3	Werkwijze aanpak	6
3.1	<i>Strategie</i>	6
3.1.1	Nieuwe ontwikkelingen 'De winkel blijft open'	7
3.1.2	Gebiedsgericht verhuizen van tijdelijke omgevingsplan naar definitief omgevingsplan	7
3.1.3	Thematisch verhuizen van verordeningen en beleid	7
3.2	<i>Planning & indeling</i>	8
3.2.1	Monitoring en evaluatie.	8
3.3	<i>Mijlpalen en beslismomenten</i>	10
4	Projectbeheersing	11
4.1	<i>Organisatie</i>	11
4.2	<i>Rollen</i>	12
4.2.1	Verantwoordelijkheden en taken kernteam	12
4.3	<i>Overlegstructuren</i>	13
4.4	<i>Communicatie</i>	14
4.4.1	Draagvlak en betrokkenheid raad	14
4.5	<i>Budget en kosten</i>	15
4.5.1	Kosten	15
4.6	<i>Risico's</i>	16

1 Inleiding

Vanaf 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en heeft de gemeente Gouda één omgevingsplan van rechtswege. Dit is een tijdelijk omgevingsplan dat bestaat uit: bestemmingsplannen, gedecentraliseerde rijksregels (Bruidsschat regels¹) en regels voor o.a. milieu, archeologie en monumenten uit de verordeningen (een deel van de bestaande verordeningen op gebied van fysieke leefomgeving). In de periode van 2024 tot en met 2032 moet het tijdelijke omgevingsplan worden omgezet in een omgevingsplan dat voldoet aan de eisen uit de Omgevingswet (iplo, 2023)². Figuur 1 illustreert op een schematische wijze de transitie. In het uiteindelijke omgevingsplan moeten ook regels uit de verordening fysieke Leefomgeving worden opgenomen. Deze transitiefase³ is een flinke opgave en vraagt om sturing en duidelijkheid op inhoud en proces.



Figuur 1 Schematische weergave transitiefase omgevingsplan Bron: Transitieplan gemeente Krimpenerwaard.

Bureau Beeck heeft in opdracht van de gemeente Gouda een plan van aanpak Omgevingsplan Gouda opgesteld. Deze aanpak bevat acties op hoofdlijnen, globale procesplanning en omschrijft keuzes die de

gemeente Gouda kan maken om te komen tot één omgevingsplan. Het plan van aanpak bevat minimale handvatten om te komen tot een concrete uitwerking (Dit procesvoorstel is besproken tijdens een werksessie met de raad op 6 april 2022). Ondanks dat 2032 nog ver weg lijkt, vindt de gemeente Gouda het belangrijk om een langere termijn visie en planning te hebben. Ook is er een behoefte aan een concrete vertaalslag van het plan van aanpak Omgevingsplan. In dit transitieplan wordt hier nader op in gegaan.

1.1 Doel

Concrete richting geven aan de transitiefase om te komen tot één gebiedsdekkend omgevingsplan 'Nieuwe stijl' dat voldoet aan de eisen van Omgevingswet.

Dit plan van aanpak is een dynamisch document en is niet in beton gegoten. Zowel de wet als het Omgevingsplan zijn complexe materie. In de loop van de tijd zullen nieuwe inzichten en informatie leiden tot aanscherpingen/ aanpassingen van het plan van aanpak.

1 Bruidsschat regels: De bruidsschat bestaat uit ongeveer 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht (Bor). De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen. (VNG, De Bruidsschat, 2023)

2 Iplo: Informatiepunt leefomgeving

3 Transitiefase: De transitiefase is van 2024 tot het moment dat het tijdelijk omgevingsplan vervalt. Vooralsnog is dit 2032. (VNG, 2023)

2 Projectomschrijving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het probleem, afbakening en het doel van het project. Dit is de start en tevens de basis van het project. Duidelijkheid in deze drie basiselementen van het plan van aanpak zorgt voor duidelijkheid en focus in het project.

2.1 Probleemomschrijving

De Omgevingswet vormt een contrast met de systematiek van bestemmingsplannen en sectoraal beleid en vraagt om een andere denk- en werkwijze binnen de ambtelijke organisatie. De Omgevingswet gaat uit van een integrale gebiedsbenadering waarbij een veilige, gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal staat. Er wordt niet meer getoetst aan een goede ruimtelijke ordening, maar aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hiermee is het omgevingsplan niet alleen een opgave van de planologen en juristen, maar ook van beleidsadviseurs van andere afdelingen.

Naast een andere manier van denken en werken is het ook de opgave om binnen de nieuwe systematiek van het Omgevingsplan te werken. De huidige regels zijn vanuit rechtswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan gezet en moeten voor 2032 een plek krijgen in het Omgevingsplan. De integrale denk- en werkwijze en de nieuwe systematiek van het Omgevingsplan zorgt de komende jaren voor een complexe uitdaging.

Concreet zijn de uitdagingen:

- Een keuze te maken tussen wat beleidsneutraal overgezet kan worden van het tijdelijke deel naar de nieuwe indeling en wat 'moet wachten' omdat er nieuwe (integrale) beleidskeuzes gemaakt moeten worden;
- Een keuze te maken tussen wat gebiedsgericht ingevuld wordt, waar een thematische invulling meer voor de hand ligt of waar een mix de beste aanpak is;
- Nieuw beleid met ruimtelijke componenten direct te vertalen in planregels zodat dit makkelijk 'ingeplugd' kan worden in het Omgevingsplan (Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 3.2);

- Het opbouwen van inhoudelijke kennis en organiseren van nieuwe werkprocessen op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau waarbij er geleerd kan worden en er ruimte is voor voortschrijdend inzicht;
- De keuzes zodanig te maken dat er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is en ruimte voor de benodigde bestuurlijke afwegingen en participatie van zowel de raad als inwoners en andere stakeholders terwijl de deadline van 2032 wordt gehaald.

2.2 Afbakening: randvoorwaarden en uitgangspunten

Er zijn verschillende randvoorwaarden en uitgangspunten waar rekening mee gehouden moet worden. Sommige randvoorwaarden en uitgangspunten vloeien voort uit de Omgevingswet en dienen 1-op-1 overgenomen te worden. Daarnaast zijn er ook uitgangspunten en randvoorwaarden waar de gemeente een keuze in kan maken. Op 5 maart 2019 heeft de raad bestuurlijke uitgangspunten implementatie Omgevingswet vastgesteld. Hierin zijn de volgende uitgangspunten voor het omgevingsplan vastgesteld:

- a) We gaan waar nodig en wenselijk voor versoepeling en deregulering van onze lokale regelgeving en beleid;
- b) Met de pilot GoudAsfalt (en hierop volgende pilots/gebiedsgerichte aanpakken) werken we toe naar het omgevingsplan.

Vervolgens heeft Bureau Beeck in 2023 een eerste opzet voor keuzes en uitgangspunten voor het omgevingsplan opgesteld. Samen met het plan van aanpak zijn deze te maken keuzes en uitgangspunten voorgelegd in het PFO Bouwen, Wonen en Omgeving d.d. 17 maart 2023. De te maken keuzes, uitgangspunten en het plan van aanpak zijn voor ter kennisgeving aangenomen.

De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het vaststellen van het omgevingsplan. Hiermee moeten dus alle omzettingen van het tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe omgevingsplan door de raad worden vastgesteld. Om dit proces in goede banen te leiden, rekening houdend met de uitdagingen beschreven in paragraaf 2.1, zijn randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd. Gelet op de rol van de raad is ervoor

gekozen de uitgangspunten en randvoorwaarden in Q3, 2024 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.

2.3 Beoogd resultaat

Een gebiedsdekkend Omgevingsplan voor 2032 dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en aanpasbaar en raadpleegbaar is in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

3 Werkwijze aanpak

Vanwege de complexiteit en omvang is het in één keer opstellen van een definitief omgevingsplan dat aan alle inhoudelijke en technische eisen voldoet is een onmogelijke opgave. Daarom gaat de gemeente Gouda aan de slag met een gefaseerde aanpak om zo te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Ondertussen blijft de gemeente ruimtelijke initiatieven faciliteren.

3.1 Strategie

Om tot een volwaardig omgevingsplan te komen, werken we in sporen. Deze sporen kunnen parallel langs elkaar lopen. In tabel 1 is een globaal overzicht van de sporen.

Tabel 1 Schematische weergave van sporen

Sporen	
1. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen 'De winkel blijft open'	Begeleiden van ruimtelijke initiatieven d.m.v. bopa's ⁴ en TAM-IMRO ⁵ .
	Bopa's en TAM-IMRO besluiten beheren en verwerken in omgevingsplan.
2. Gebiedsgericht verhuizen van tijdelijk omgevingsplan naar omgevingsplan 'nieuwe stijl'	Ruimtelijke regels omgevingsplan opstellen
	Bruidsschat overzetten. Opnemen of wijzigen.
3. Thematisch verhuizen van verordeningen en beleid	Integratie van autonome verordeningen
	Nieuw (of aanpassing van) beleid vertalen door middel van regels, verbeelding en indien nodig voorschriften. Bruidsschat overzetten. Opnemen of wijzigen.

⁴ Bopa: Buitenplanse omgevingsplan activiteit. Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan kan er een bopa procedure worden gevolgd. Met deze procedure wordt er afgeweken van het omgevingsplan.

⁵ TAM-IMRO procedure een Tijdelijke alternatieve Maatregel voor het wijzigen van het omgevingsplan, waarbij gebruikt wordt gemaakt van dezelfde techniek als onder de Wro.

3.1.1 Nieuwe ontwikkelingen 'De winkel blijft open'

Tijdens de opbouw van het gebiedsdekkend omgevingsplan worden ruimtelijke initiatieven mogelijk gemaakt. Dit kan gefaciliteerd worden door bopa's of door een TAM-IMRO procedure.

Bopa's

Voor de meeste initiatieven waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan is de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, hierna: bopa een geschikt middel. Door middel van deze procedure kan in beginsel binnen 8 weken plus 6 weken een besluit worden genomen. Bij de bopa procedure worden alleen de activiteiten en regels gewijzigd waarop het initiatief van toepassing is. De bopa moet uiteindelijk worden verwerkt in het omgevingsplan. Dit is wettelijk verplicht. Een wijziging van het omgevingsplan is altijd nodig om een of meerdere verleende bopa's te verwerken in het omgevingsplan. Vanuit de Omgevingswet geldt ook de eis dat een bopa in het omgevingsplan wordt verwerkt. Een bopa procedure kan o.a. niet worden gebruikt bij een initiatief dat rechten van omliggende percelen wijzigt. Voor zo'n initiatief dient een wijziging van het omgevingsplan te worden gevolgd.

TAM-IMRO

In een aantal gevallen is het niet mogelijk om een plan voor te bereiden met een bopa procedure, dan is tot 2025 de TAM-IMRO een geschikte procedure. De TAM-IMRO maakt vooral nog gebruik van de oude techniek die onder de Wro werd gebruikt. Een TAM-IMRO plan maakt juridisch wel onderdeel uit van het omgevingsplan.

Beheren van de ruimtelijke ontwikkelingen

Op jaarbasis faciliteert de gemeente Gouda tientallen ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen bevinden zich in verschillende stadia en daarom is regie en beheer nodig. Het is daarom belangrijk dat de afstemming van deze ontwikkelingen wordt beheerd en gecoördineerd. Om het beheren van deze ontwikkelingen zo soepel mogelijk te laten verlopen, wordt er een ambtelijk beheerteam opgezet. Dit beheerteam zal bestaan uit een geo-specialist, planregelmanalist en een beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de planregelmanalist de trekker van het team is.

⁶ Werkingsgebied: het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijk grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meerdere delen daarvan. Regels kunnen o per locatie, gebied, perceel of delen daarvan verschillen (VNG, 2024)

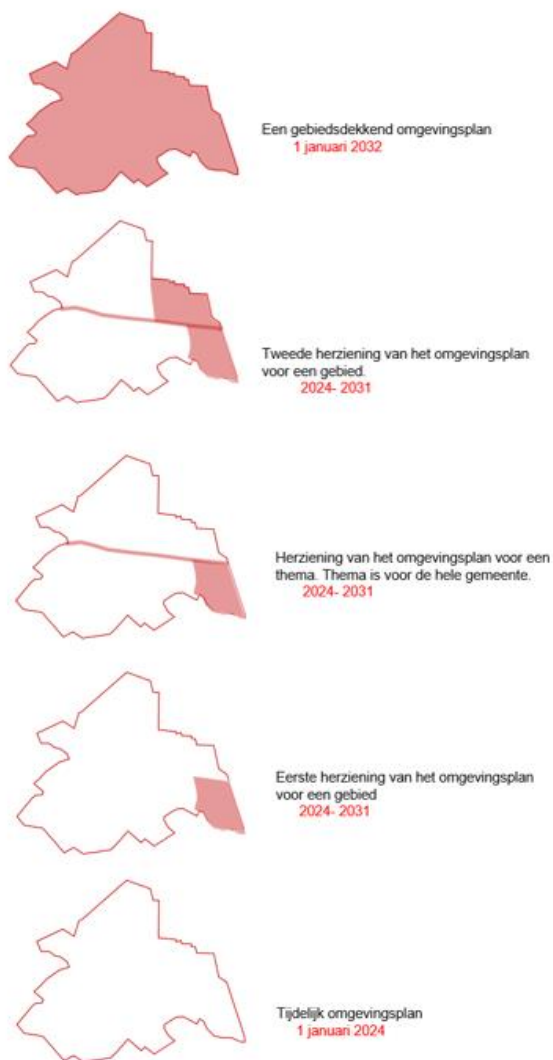
3.1.2 Gebiedsgericht verhuizen van tijdelijke omgevingsplan naar definitief omgevingsplan

Het nieuwe omgevingsplan wordt per gebied gevuld. Bij deze gebiedsgerichte wijziging worden de regels van het geldende bestemmingsplan, paraplu bestemmingsplannen, de bruidsschat en de verordening fysieke leefomgeving omgezet naar nieuwe juridische planregels. Voor dat specifieke gebied wordt dan een wijziging van het omgevingsplan doorgevoerd. Na het wijzigen van dit deel van het omgevingsplan vervallen de geldende bestemmingsplanregels. Behalve de vertaling van oude planregels naar nieuwe juridische planregels, moet ook wet- en regelgeving worden verwerkt in het omgevingsplan. Denk hierbij aan de vertaling van de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, locaties digitaal koppelen (werkingsgebieden⁶) en het annoteren ⁷van regels.

3.1.3 Thematisch verhuizen van verordeningen en beleid

Naast de hoofdroute om het omgevingsplan per gebied in te vullen zal het ook nodig zijn het omgevingsplan thematisch in te vullen, bijvoorbeeld naar aanleiding van wetgeving of het vaststellen van een programma of een verordening. De Omgevingsdienst Midden Holland (ODMH) heeft een basisadvies opgesteld voor het omzetten van de milieuregels en milieubeleid naar het omgevingsplan. Daarnaast zal vanuit de ODMH thema-gewijs een voorstel voor concrete planregels en tekstvoorstellen voor het vullen van het VNG-casco worden gedaan.,

⁷ Annoteren: Annoteren betekent het toevoegen van eigenschappen aan of het markeren van eigenschappen van juridische regels in het omgevingsplan. Door te annoteren maakt u het omgevingsplan digitaal leesbaar en verbetert u de dienstverlening (VNG, 2022)



Figuur 2 Schematische weergave van opbouw omgevingsplan

3.2 Planning & indeling

Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om een gebiedsdekkend Omgevingsplan op te stellen (VNG, Opstellen transitieplan 2024-2032, 2023). In onderstaande planning is te zien dat er een jaar is gereserveerd om een eventuele vertraging te kunnen. De ervaring leert dat er altijd tegenslagen zullen zijn of onvoorzienbare omstandigheden. Deze zijn niet in te calculeren. Daarom is er rekening gehouden met een jaar uitloop, om een deel van de onvoorzienbare omstandigheden en tegenslagen (deels) op te vangen.

De volgorde van wijzigingsbesluiten voor gebieden volgen de gebiedsindeling van de gebiedsprogramma's van de gemeente op. Zoals in tabel 3 wordt weergegeven wordt er gestart met een wijzigingsbesluit voor het gebied Goverwelle. Naar verwachting is het gebiedsprogramma in 2025 klaar en is dit natuurlijk moment om de doelen en integrale opgaven uit het gebiedsprogramma Goverwelle te vertalen naar planregels voor het omgevingsplan.

Daarnaast dienen de circa 70 bestemmingsplannen te worden omgezet in een omgevingsplan. De omzetting van de bestemmingsplannen worden meegenomen in de 9 wijzigingsbesluiten per gebied.

3.2.1 Monitoring en evaluatie.

Het opstellen van een Omgevingsplan is voor alle betrokkenen nieuw, zowel op inhoud als proces. Ervaringen met pilots worden waar nodig betrokken in de transitiefase. Dit geldt ook voor verbeterpunten die tijdens het proces worden geïdentificeerd. Alle betrokkenen zijn zich ervan bewust dat het een leertraject is en stellen zich pro-actief en coöperatief op om te komen tot een gedegen Omgevingsplan.

Tabel 3 Overzicht van fases en tijd

Fases	2023	2024	2024	2025	2025	2026	2026	2027	2027	2028	2028	2029	2029	2030	2030	2031	2031
Voorbereiding																	
Nieuwe ontwikkelingen																	
Gebiedsgericht																	
Goverwelle																	
Noord																	
Bloemendaal																	
Plaswijck																	
Kort Akkeren																	
Stolwijkersluis																	
Kadebuurt en Kort Haarlem																	
Westergouwe																	
Binnenstad																	
Thematisch verhuizen van beleid en verordeningen ⁸																	
Thema Bodem																	
Thema Externe veiligheid																	

⁸ De opzet van de thema's is een eerste opzet. Samen met deskundigen kan de prioritering van thema's veranderingen.

Thema Groen (incl. bomen en biodiversiteit)

Water en riolering

Luchtkwaliteit/ Gezondheid (aandachtsgebieden drukke wegen/ en lood in bodem)

Trillingen (MBA en spoor)

Parkeren & verkeer (Bereikbaarheid)

3.3 Mijlpalen en beslismomenten

Zoals eerder gesteld is dit document is een dynamisch werkdocument. De planning wordt per jaar geconcretiseerd. Hieronder staat de planning voor 2024/2025, 1^{ste} half jaar.

Producten en planning

Plan van aanpak en uitgangspuntendocument (dit document)

uitwerken/bijwerken/besluitvorming

Start opstellen randvoorwaarden

uitbesteding opdracht eerste wijzigingsbesluit

Werkinstructie wijzigingsbesluit opstellen en vaststellen

1^{ste} wijzigingsbesluit opstellen en vaststellen (thema bodem)

2024	2024	2025	2025	2026	2026	2027	2027	2028	2028	2029	2029	2030	2030	2031	2031

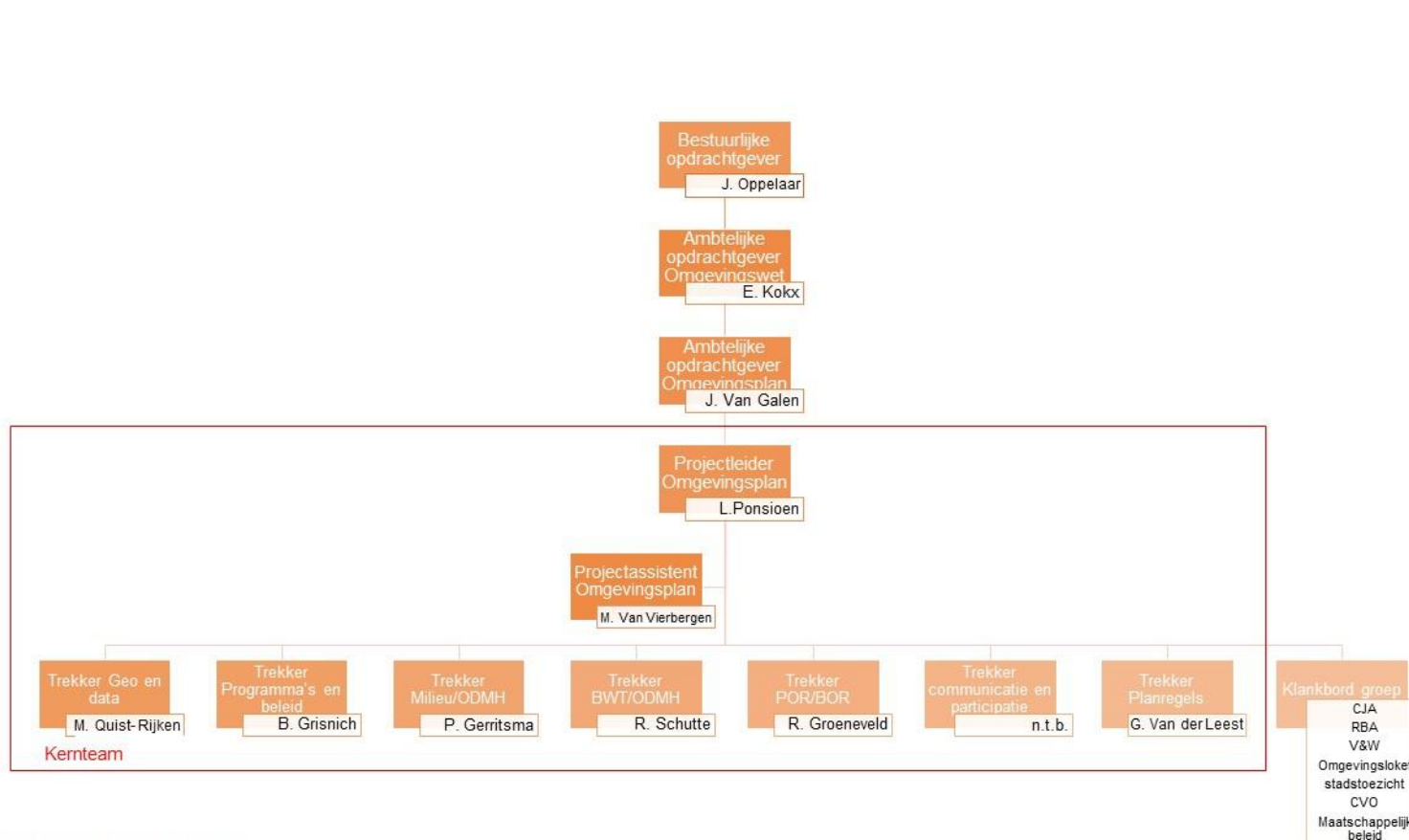
Figuur 3 Tabel concrete uitwerking pva en uitgangspunten document

4 Projectbeheersing

In paragraaf 4.1 tot en met 4.6 wordt ingezoomd om de organisatiestructuur van het project, personele inzet financiën.

4.1 Organisatie

Figuur 4 Organigram omgevingsplan



4.2 Rollen

Hieronder staat een overzicht van het beschikbare uren per rol.

Medewerkers/ functies/ afdeling	Inschatting uren boekjaar				
	2024	2025	2026	2027	2028
Projectleider Omgevingsplan	0,78 fte	0,78 fte	0,78 fte	0,78 fte	0,78 fte
Projectsecretaris	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Planregelanalist	0,67 fte	0,67 fte	1 fte	1 fte	1 fte
Geo-specialist	0,11 fte	1 fte	1 fte	1 fte	1 fte
Accounthouder BWT/ODMH	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Accounthouder Milieu/ODMH	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Strategisch adviseur (is in organigram aangeduid als trekker beleid en programma's)	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Beleidsadviseur BOR/POR	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Jurist van de afdeling CJA	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte	0,11 fte
Adviseur communicatie en participatie	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte
Leden klankbordgroep	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte	0,03 fte

4.2.1 Verantwoordelijkheden en taken kernteam

Projectleider Omgevingsplan

Verantwoordelijkheden

- Stuur op planning

- Stuur op monitoring en evaluatie
- Draagt zorg voor de uitvoering van het project
- Draagt zorg voor de rapportages en (bestuurlijke) afstemming
- Stuur het kernteam aan
- Ontwikkelt en onderhoudt een relatienetwerk
- Initieert en bevordert samenwerking met collega's van verschillende diensten en afdelingen
- Monitort voortgang transitie en rapporteert hierover rapporteren aan management
- Stuur werkgroepen transitie aan (projectgroepen hebben ieder ook een eigen 'trekker')
- Zorgt voor afstemming en coördinatie tussen de projectgroepen transitie;
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden.

Planregelanalist

Verantwoordelijkheden

- Coördineert wijzigingsprocedures onderling (inhoud en planning)
- Draagt mede zorg voor de actualisatie van toepasbare regels
- Vertaalt beleid in plan regels
- Denkt mee over de aanzet voor verbeteringen van digitale ondersteuning voor overzicht op inhoud en planning van procedures (Bopa's en wijzigingen Omgevingsplan)
- Draagt samen met met de geo-specialist, beleidsadviseur Ruimtelijke ontwikkeling bij het beheren van het omgevingsplan.

Accounthouder milieu/ODMH

Verantwoordelijkheden

- Draagt zorg voor de afstemming op het gebied van milieu met de ODMH
- Draagt zorg voor de implementatie van het basisadvies ODMH i.s.m. de Planregelanalist
- Ontwikkelt en onderhoudt een relatienetwerk ODMH i.s.m. trekker BWT/ODMH

- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden

Strategische adviseur/ trekker beleid en programma's

Verantwoordelijkheden

- Draagt zorg voor de afstemming met het team Omgeving RBA
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden
- Draagt zorg voor het borgen van beleid bij op te stellen programma's⁹ voor vertaling naar omgevingsplan.

Accounthouder BWT/ODMH

Verantwoordelijkheden

- Draagt zorg voor de afstemming met de afdeling bouw- en woningtoezicht van de ODMH
- Ontwikkelt en onderhoudt een relatienetwerk ODMH i.s.m. trekker Milieu/ODMH
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden.

Geo-specialist

Verantwoordelijkheden

- Draagt zorg voor de vertaling van regels naar kaart
- Draagt zorg voor de kaders van regels naar kaart
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden
- Werkt samen aan met de planregelanalist, beleidsadviseur Ruimtelijke ontwikkeling aan het beheren van het omgevingsplan.

Beleidsadviseur BOR/POR

Verantwoordelijkheden

- Draagt zorg voor de afstemming met de afdelingen BOR/POR
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden.

Communicatie en participatie adviseur

Verantwoordelijkheden

- Ontwikkelt een communicatie- en participatie strategie.
- Creëert draagvlak voor het omgevingsplan i.s.m. kernteamleden.

4.3 Overlegstructuren

Portefeuillehouders overleg Ruimtelijke ontwikkeling incl. projecten

In dit overleg worden besluiten voor het college van B&W besproken en voorbereidt met de bestuurlijke opdrachtgever.

Stafafdeling Ruimtelijk beleid en advies

De ambtelijke opdrachtgever vormt samen met de teamleider van het team omgeving en het team economie en het afdelingshoofd de staf RBA. In de staf RBA worden besluiten voor het PFO ruimtelijke ontwikkeling stuurgroep voorbereidt en worden lopende zaken over het omgevingsplan besproken.

Kernteamoverleg

Het kernteam komt een keer in de twee weken bij elkaar. Het doel van dit kernteam is om de voortgang van het proces en inhoudelijke punten van het omgevingsplan bespreken. De adviezen en deelproducten worden in dit overleg voorbereidt en vervolgens aangeboden aan de ambtelijke stuurgroep.

⁹ In de gebiedsprogramma's worden naast fysieke aspecten ook sociale aspecten meegenomen. Er worden daardoor integrale doelen en opgaven geformuleerd. Hierdoor wordt de integraliteit in de vertaling van programma naar planregel geborgd.

Overleg met Klankbordgroepen

Het omgevingsplan is omvangrijk en omvat veel acties. Het is belangrijk dat elke (beleids)adviseur, vergunningverlener en uitvoerders kan werken met het omgevingsplan, en de gemaakte afspraken en keuzes begrijpt. Ook heeft elke (beleids)adviseur zijn/haar eigen kwaliteiten die goed kunnen worden benut in het project. Daarom wordt er met regelmaat kennis gedeeld, informatie opgehaald en worden elkaar acties met elkaar opgepakt. Zo ontstaat er meer draagvlak voor het plan.

Afstemmingsoverleg met ambtelijke opdrachtgever

Een keer in de drie weken wordt de voortgang met betrekking tot inhoud en proces met de ambtelijke opdrachtgevers besproken. Dit is een overleg tussen de projectleider omgevingsplan en de ambtelijke opdrachtgevers.

Beheerteam

Het beheerteam wordt in 2024 opgebouwd en zal daarna intensief werken aan het beheren van het Omgevingsplan. Het beheerteam bestaat uit een geo-specialist en een regelanalist.

4.4 Communicatie

Het omgevingsplan is een project voor een langere doorlooptijd. Alles valt of staat met communicatie. Niet alleen interne communicatie is belangrijk maar ook externe communicatie. Denk daarbij aan vragen, zoals: 'Welke informatie delen we met welke afdelingen? Wat verwachten we van welke collega of afdeling? Op welke wijze gaan wij informatie delen? Hoe bereiken we de inwoners van de stad? Zijn er al lopende projecten waarbij we kunnen aansluiten m.b.t. participatie? Samen met de afdeling communicatie wordt een communicatie strategie opgesteld. Op een later moment wordt het plan van aanpak aangevuld met een communicatie- en participatiestrategie. Daar waar het opstellen van het Omgevingsplan gepaard gaat met gebiedsgerichte en thematische afwegingen wordt dit gezien als een apart project met een eigen communicatie (en participatie) aanpak.

4.4.1 Draagvlak en betrokkenheid raad

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Het gebiedsdekkende omgevingsplan wordt opgebouwd uit een opstapeling van wijzigingsbesluiten. Het is daarom noodzakelijk om de raad in een vroegstadium te betrekken. De raad wordt tijdens informele commissievergaderingen en raadsvergaderingen geïnformeerd. Zij wordt geïnformeerd over en betrokken bij de volgende documenten:

- Plan van aanpak, start van project;
- Uitgangspuntendocument;
- memo per wijzigingsbesluit;
- Monitoring en evaluatie.

Op 17 juni 2024 heeft er een werksessie met de commissie fysieke leefomgeving plaatsgevonden. Tijdens deze werksessie is afgesproken om voor elke wijzigingsbesluit een memo op te stellen. In deze memo wordt o.a. aangegeven welke politieke en technische keuzes er voorliggen, welke inhoudelijke veranderingen er zijn. De memo wordt vervolgens inhoudelijk tijdens een bopa avond¹⁰ besproken. Na de bopa avond kan het wijzigingsbesluit de oordeels- en besluitvormingsronde in. Dit proces zal in het begin erg intensief zijn, omdat de inhoud en werkwijze voor iedereen nieuw is. Later zal dit proces met de raad worden geëvalueerd.

Uitgangspunten document per wijzigingsbesluit

In het bestuursakkoord 2022-2026 is de Omgevingswet aangeduid als "vrij onderwerp". Er is voorafgaand niet vastgelegd hoe de raad wordt meegenomen in het proces van het omgevingsplan. De raad dient beter in positie te worden gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren. In de praktijk betekent dit dat er meer ruimte is voor het bespreken van voorstellen en dat de raad dus zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium wordt betrokken, middels een startnotitie. Voorafgaand aan de start van een wijzigingsbesluit wordt een startnotitie opgesteld. Hierin staat het volgende:

- Korte toelichting van het onderwerp;
- Beschrijving van beleidswijzigingen of beleidsneutraal;
- Participatie- en communicatiestrategie
- Budget.

¹⁰ Bopa avond: buitenplanse omgevingsplan activiteit avond. Tijdens deze avond worden naar bopa aanvragen ook Omgevingswet onderwerpen besproken.

Zo kan de raad aan de voorkant keuzes maken, i.p.v. alleen een besluit nemen over het wijzigingsbesluit dat kant- en klaar ter besluitvorming wordt voorgelegd.

4.5 Budget en kosten

Het 'Omgevingswet-proof' werken is nu een onderdeel van de reguliere werkwijze. Aanvullende exploitatiebudgetten zijn niet in de meerjarenbegroting opgenomen. Dit betekent echter niet dat er geen meerkosten zijn m.b.t. de nieuwe werkwijze. Het Rijk heeft dat ook onderkend en heeft in haar recente circulaire een decentralisatie-uitkering uitvoeringskosten Omgevingswet opgenomen. Deze bedragen worden toegevoegd aan de 'Reserve Omgevingswet'. In de Nota Reserves en Voorzieningen (d.d. eind 2023) is het doel van deze reserve als volgt geformuleerd: "Dekking van de meerkosten (ten opzichte van de reguliere exploitatie) met betrekking tot beleid en werkwijze 'Omgevingswet', via de reguliere PenC-cyclus".

De looptijd/einddatum van de reserve is vastgesteld op eind 2028. Meerkosten ten opzichte van de reguliere werkwijze kunnen worden gedekt door een onttrekking aan deze reserve. Via de reguliere PenC-cyclus wordt deze onttrekking ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Deze werkwijze (via de PenC-cyclus geldt) ook voor budgetwijzigingen als gevolg van meerkosten werkwijze Omgevingswet die niet uit deze reserve gedekt worden.

Daarnaast zijn in de legesverordening tarieven opgenomen voor het behandelen van aanvragen op basis van de Omgevingswet, zoals een BOPA en wijzigingen van het omgevingsplan.

4.5.1 Kosten

De kosten die gemoeid zijn bij de transitie naar een nieuw omgevingsplan zijn in deze fase nog niet precies te ramen. Dit hangt sterk af van keuzes die we gedurende het proces nog moeten maken, zoals het detailniveau van het plan en het participatieniveau dat we kiezen. Ramingen van andere gemeenten voor het totale proces lopen erg uiteen. Veel gemeenten worstelen met de onbekendheid van het instrument. Op basis van ervaringen met

bestemmingsplanherzieningen en een pilot wijzigingsbesluit houden we op dit moment rekening met € 150.000 – € 200.000 per jaar. Het bedrag is in eerste instantie indicatief en wordt in de loop van het proces concreter. In 2025 wordt zowel het college van B&W en de raad hierover geïnformeerd.

Boekjaar	2024	2025	2026	2027	2028
Financiering	€ 150 – € 200 K	€ 150 – € 200 K	€ 150 – € 200 K	€ 150 K	€ 150 K

In de eerste jaren werkt de gemeente Gouda samen met externe bureaus aan de tot standkoming van wijzigingsbesluiten. De insteek is om dit gaandeweg steeds zelfstandiger te doen. . Daarom vallen de geschatte kosten tot en met 2026 hoger uit. Bovenstaande kosten zijn een inschatting en globaal gebaseerd op de pilot 'Wijzigingsbesluit Goverwelle'.¹¹ Per wijzigingsbesluit zal het extern bureau het volgende uitvoeren:

- Hulp bij het opstellen van planregels;
- Benodigde onderzoeken incl. MER-toetsing uitvoeren;
- Adviseren over de wijze van participeren en communicatie;
- Opzetten van een database;
- Geografische weergave van het wijzigingsbesluit (Geo-informatie & data) vormgeven en verwerken in software.

Kosten voor personele inzet is geen onderdeel van de hierboven genoemde kosten. Deze kosten zijn onderdeel van reguliere personeelskosten. Tot januari 2024 werkten verschillende collega's aan bestemmingsplannen, structuurvisies en beheersverordeningen. Dit werk is per 1 januari 2024 komen te vervallen. De uren die in het verleden besteed werden aan het opstellen van bestemmingsplannen, structuurvisies en beheersverordeningen kunnen deels worden ingezet voor het opstellen van wijzigingsbesluiten voor het omgevingsplan.

¹¹ Omdat het voor veel gemeenten nog niet duidelijk is hoeveel de transitiefase voor het omgevingsplan gaat kosten, voert de VNG een onderzoek uit. Recent is de VNG gestart met het opstellen van een onderzoeksplan.

4.6 Risico's

Het omgevingsplan is een nieuw instrument

Het opbouwen hiervan vraagt om andere competenties, dan waarover de gemiddelde juridisch-planoloog beschikt met een voornamelijk toetsende en procedurele rol. Het wordt belangrijker om geo-informatie te kunnen verwerken (werkingsgebieden), het opstellen van juridische en toepasbare regels, projectleiderschap van een complex meerjarenproject. Het vraagt technische, juridische en sturende vaardigheden. Het opbouwen van een omgevingsplan is veel complexer dan het actualiseren van het bestemmingsplan. De VNG onderzoekt momenteel wat een wijziging omgevingsplan zou kunnen kosten, omdat kengetallen ontbreken.

Beschikbaarheid van externe expertise.

Bijna iedere gemeente in Nederland werkt momenteel aan de transitie van het omgevingsplan. Inhoudelijke kennis van het omgevingsplan is bij gemeenten schaars. Het aanbod is kleiner dan de vraag. Zo ook bij de gemeente Gouda. In de eerste jaren wordt ondersteuning gevraagd bij het opstellen van omgevingsplan. Omdat de vraag groter is 'dan het aanbod van adviesbureaus die omgevingsplannen kunnen opstellen, bestaat de kans dat wij niet tijdig een bureau kunnen vinden. Tevens kan de prijs per producten mogelijk stijgen vanwege de discrepantie tussen vraag en aanbod. Daarnaast kan het ook zo zijn dat een adviesbureau wel wil ondersteunen, maar geen tijd heeft passen binnen de planning van Gouda.

Beschikbaarheid van interne capaciteit

Het omgevingsplan is nieuw en niet iedereen heeft de inhoudelijke expertise om te kunnen werken aan het omgevingsplan. Het is belangrijk dat collega's de tijd krijgen om webinars, cursussen te kunnen volgen om zo inhoudelijke kennis te vergaren. Het vergaren van kennis vraagt tijd en energie, maar ook het deelnemen in overleggen vraagt tijd van collega's. Het is belangrijk dat dit wordt erkend door de teamleiders en managers. In het plan van aanpak staat aangegeven welke afdelingen nodig zijn voor dit project. Het plan van aanpak wordt ook met managementteams van de afdelingen Bedrijfsvoering, Sociaal domein en veiligheid besproken.

Vertraging in besluitvorming van de raad

De raad stelt de wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan vast. Omdat de raad haar eigen agenda bepaalt, bestaat de kans dat de agenda van de raad zorgt voor vertraging in het project. Door regelmatige afstemming met de griffie over de planning wordt dit risico zo veel mogelijk beperkt.

Probleem met meerdere wijzigingsbesluiten gelijktijdig in procedure brengen

Momenteel is het nog niet mogelijk om een wijzigingsbesluit in procedure te brengen als het vorige wijzigingsbesluit nog niet de status "definitief" heeft. Dit betekent dat er maximaal 2x per jaar een wijzigingsbesluit in procedure gebracht kan worden. Elke softwareleverancier blokkeert deze mogelijkheid. Dit is een landelijk probleem waarbij het meldpunt Omgevingswet (onderdeel van het Rijk) de regie neemt richting software leveranciers. Vanuit de gemeente Gouda houden wij korte lijntjes met regiogemeenten en het Rijk om dit probleem onder de aandacht te brengen. Het is van belang dat er na verloop van tijd meerdere wijzigingsbesluiten gelijktijdig in procedure gebracht kunnen worden, anders is het niet mogelijk om in 2032 een omgevingsplan "nieuwe stijl" te hebben.

Opbrengsten van participatie en formele zienswijzen kunnen zorgen voor vertraging van besluitvorming bij de raad.