



Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 523117

Onderwerp: Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem

Voorstel

1. Te kiezen voor een transitie waarin raad en college via thematische wijzigingsbesluiten stap voor stap toewerken naar één omgevingsplan voor de hele gemeente
2. Vast te houden aan het principe dat de raad wijzigingen van het omgevingsplan vaststelt met uitzondering van:
 1. Beleidsneutrale thema's
 2. Reeds verleende vergunningen
 3. Kleinere ontwikkelingen
 4. Regels die voortvloeien uit vastgestelde raadsaders
 5. Instructieregels vanuit de provincie of het rijk
 6. Huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
3. Het college opdracht te verlenen om de genoemde gevallen onder beslispoint 2 nader te concretiseren, een delegatiebesluit voor te bereiden en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
4. Niet vooraf te kiezen voor een beleidsneutrale of beleidsrijke transitie, maar dit per thematisch wijzigingsbesluit te bepalen
5. In het omgevingsplan uitnodigingsplanologie te verankeren door:
 1. bij de verschillende thematische wijzigingen meer activiteiten vergunningsvrij te maken
 2. bij vergunningverlening meer ruimte te bieden aan initiatieven als daar iets tegenover staat
6. Vast te houden aan het principe dat de raad bij grote (bouw)initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan zijn invloed kan blijven uitoefenen door aan te sluiten bij de huidige werkwijze die we hanteren bij de Verklaring Van Geen Bedenkingen (VVGB)
7. Het college opdracht te verlenen om in overeenstemming met het besluit onder 6 een voorstel voor het bindende adviesrecht voor te bereiden dat aansluit bij het gedachtengoed van de VVGB en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
8. Het college opdracht te verlenen om praktische spelregels voor participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan op te stellen en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad



9. Het college opdracht te verlenen om een voorstel voor te bereiden over welke Bruidsschatregels we kunnen schrappen nadat de Omgevingswet in werking treedt en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
10. Relevante bruidsschatregels per thema af te stemmen met onze bestaande regelgeving en deze via thematische wijzigingen van het omgevingsplan juridisch te verankeren.

Inleiding

De transitie naar één omgevingsplan is een klus waar we de komende jaren nog even zoet mee zijn. Het betekent dat we onze regels van bijna 150 bestemmingsplannen, zeker 8 verordeningen en naar verwachting 200 rijksregels samen gaan voegen in één nieuw document. De transitie betekent niet alleen dat we regels gaan integreren en harmoniseren maar ook digitaliseren. Daarnaast gelden er na 1 januari 2022 nieuwe procedurele en inhoudelijke eisen voor (de aanpassing van) een omgevingsplan.

Voor deze transitie zijn de komende jaren heel veel raadsbesluiten nodig, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. We willen een soepele en succesvolle overgang. Daarvoor is afstemming in deze besluitvorming essentieel. Het plan van aanpak dat voor u ligt voorziet hierin. Het kan beschouwd worden als het fundament onder de transitie. Met dit fundament zorgen we dat we op een goede manier kunnen toewerken naar één samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan.

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

- de inhoudelijke uitgangspunten die ervoor zorgen dat Arnhem straks beschikt over een samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan.
- de procesmatige uitgangspunten die ervoor zorgen dat de transitie vlot en soepel verloopt. Met zo min mogelijk overlast voor inwoners en ondernemers en een goede spreiding van de werkzaamheden.
- de kaders voor de besluiten die de raad in 2021 moet nemen om vanaf 1 januari 2022 met het omgevingsplan van rechtswege te kunnen werken en dit om te bouwen tot uiteindelijke één omgevingsplan voor de hele gemeente.

Beoogd effect

Een soepele en succesvolle overgang naar één samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan door vooraf de inhoudelijke en procesmatige kaders voor de transitie vast te leggen.

Argumenten

1.1 Een stapsgewijze aanpak maakt de transitie beheersbaar

In een Omgevingsplan komen zo veel regels samen dat het onmogelijk is om in één keer een omgevingsplan op te stellen. Vandaar dat de wetgever het ook heeft over een transitie waar we als gemeente tot 2029 de tijd voor hebben. Wij stellen u voor een gebiedsgerichte thematische transitie te hanteren. We bouwen dan het omgevingsplan per thema op (bodem, erfgoed, water, bouwen et cetera) en maken per thema onderscheid per gebied als de opgaven daar om vragen.



Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.3** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

2.1 **Door delegatie kan zorgvuldige besluitvorming blijven bestaan maar sneller plaatsvinden**

- + In algemene zin blijft de rol van de gemeenteraad bij het omgevingsplan onder de Omgevingswet in grote lijnen hetzelfde. De gemeenteraad stelt nu bestemmingsplannen vast en stelt straks ook wijzigingen van het omgevingsplan vast. Wel biedt de Omgevingswet de mogelijkheid op bepaalde wijzigingen te delegeren aan het college. Om de raad niet te belasten met teveel besluiten en besluitvorming sneller te kunnen laten plaatsvinden, stellen we dit voor de genoemde gevallen voor. In de loop van 2021 doen we een voorstel aan de raad met daarin een lijst van gevallen waarvoor het college bevoegd wordt gemaakt om wijzigingen van het omgevingsplan door te voeren. Het doel hiervan is het ontlasten van de raad, snellere besluitvorming en betere dienstverlening (zie hiervoor ook 1.1 onder het kopje kanttekeningen en risico's).

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.6** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

4.1 **We kijken per thema welke kansen er liggen om onze regelgeving te verbeteren**

Bij ieder wijzigingsbesluit kijken we of de regels die we overzetten naar het omgevingsplan verbeterd kunnen worden. Het is echter niet zinvol om op voorhand een keuze te maken voor een beleidsneutrale of beleidsrijke aanpak. Deze keuze is afhankelijk van verschillende factoren. Regels die recentelijk door de raad zijn vastgesteld en waar een participatietraject aan vooraf is gegaan kunnen hoogstwaarschijnlijk beleidsneutraal overgaan in het omgevingsplan. Maar er zijn ook thema's die als gevolg van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een beleidsrijke aanpak.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.4** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

5.1 **Hiermee geven we meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving en zorgen we tegelijkertijd voor betere plannen.**

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat gemeenten meer ruimte moeten bieden aan initiatieven uit de samenleving (uitnodigingsplanologie). De wetgever ziet het omgevingsplan als een belangrijk instrument om deze ruimte te bieden. Vertrouwen is hierbij het sleutelbegrip. We houden vast aan de balans tussen ontwikkelen en beschermen die we hanteren in onze huidige bestemmingsplannen. We verrijken ons plan verder door uitnodigingsplanologie verder te verankeren. Dit betekent meer vergunningsvrij en meer binnenplanse afwijkingmogelijkheden volgens het 'voor wat hoort wat' principe (Door de aanplant van een boom kunnen we een grotere uitbouw toestaan). We noemen dit beloningsplanologie. Bij deze aanpak hanteren we een gebiedsgerichte benadering. Hierbij kijken we per wijk of buurt welke ruimte er is en welke extra maatregelen nodig zijn (tegengaan hittestress, meer natuur, verbeteren leefomgeving). De ambities en doelstellingen uit de omgevingsvisie en de programma's zijn hierin leidend.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.5** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.



6.1 Zo behoudt de Raad zijn invloed bij grote projecten

+ Naast een wijziging van het omgevingsplan is het ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk om aan initiatieven die afwijken van het omgevingsplan medewerking te verlenen. Dit kan door middel van een buitenplanse omgevingsvergunning. Net als nu is het college voor deze afwijking het bevoegd gezag. De huidige wet schrijft nu voor dat de raad kan bepalen in welke gevallen een verklaring van geen bedenkingen van de Raad nodig is. Onder de nieuwe wet wordt de verklaring van geen bedenkingen vervangen door het adviesrecht.

7.1 Omdat de huidige werkwijze in de huidige praktijk goed werkt, stellen we voor deze werkwijze onder de Omgevingswet te handhaven. In de loop van 2021 leggen we de kaders voor het bindende adviesrecht voor aan de gemeenteraad.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.6** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

8.1 Participatie levert een goede bijdrage aan besluitvorming

Participatie is een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet. De Omgevingswet zelf laat de invulling van participatie verder vrij maar in februari 2020 is in de Eerste Kamer een [motie](#) aangenomen. Deze motie verplicht gemeenten, provincies en waterschappen om participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Om bij het wijzigen van het omgevingsplan de stad te betrekken, stellen we heldere en praktische spelregels voor participatie op. Daarbij sluiten we aan bij het projectvoorstel van de raads werkgroep 'Aan de slag met Burgerparticipatie' en evalueren we eerdere participatietrajecten.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.6** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

9.1 Dit draagt bij aan onze dienstverlening

Met de komst van de Omgevingswet krijgen we als gemeente ongeveer 600 regels die nu nog landelijk gelden cadeau. Dit gebeurt in de vorm van een 'bruidsschat'. Bij de inwerkingtreding landen deze regels automatisch allemaal in het tijdelijk omgevingsplan. Om onnodige regelgeving te voorkomen, stellen we voor om de regels uit de bruidsschat die niet van toepassing zijn in onze gemeente te schrappen.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.7** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.

10.1 Een samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan kan niet zonder afgestemde regelgeving

We stemmen de relevante regels uit de bruidsschat af met onze bestaande regels uit de diverse verordeningen en in onze bestemmingplannen. In principe is ons eigen beleid hierbij leidend. Afstemming vindt plaats door de verschillende regels uit de bruidsschat, de verordeningen en de bestemmingsplannen onder te brengen in verschillende thema's. Denk bijvoorbeeld aan een thema bomen, bijgebouwen of bodem.

Een uitgebreide motivering van deze aanpak vindt u in **paragraaf 3.8** van het bijgevoegde Plan van Aanpak.



Kanttekeningen en risico's

1.1 Onze digitale dienstverlening kan in een tijdelijke dip komen

Uiteindelijk leidt het Omgevingsplan tot een impuls in onze (digitale) dienstverlening. De verwachting is echter wel dat de (digitale) raadpleegbaarheid van onze regelgeving tijdens de transitiefase onder druk kan komen te staan. Om een tijdelijke verslechtering in onze dienstverlening te voorkomen zorgen we dat we beleidsneutrale regels zo snel mogelijk kunnen overzetten (delegatie aan het college) en prioriteit geven aan regels die samenhangen met veelvoorkomende activiteiten zoals het bouwen van bijgebouwen.

4.1 We lopen vooruit op de vaststelling van de omgevingsvisie

De samenleving staat niet stil en we maken als gemeente constant nieuw beleid en nieuwe regels. Ook de omgevingsvisie, die naar verwachting in Q3 2021 ter besluitvorming aan uw raad wordt voorgelegd, heeft gevolgen voor het omgevingsplan. Dit raadsvoorstel anticipeert echter niet op nieuw beleid en nieuwe regelgeving.

Het doel van dit PvA is het zorgen voor samenhang in de transitie. Dit door vooraf de kaders voor deze operatie vast te leggen. Door nu al aan de slag te gaan met de voorbereidende stappen die voortvloeien uit dit besluit zijn we in staat om straks de doelen uit de visie sneller te vertalen in het omgevingsplan. Voor een overzicht van de besluitvorming van de verschillende instrumenten in de tijd en de relaties daartussen verwijzen we u naar de integrale planning in paragraaf 4.5 van het Plan van Aanpak.

5.1 De gevolgen van de structurele effecten zijn nog onzeker

Het is op dit moment nog niet in te schatten wat de gevolgen zijn van het toekomstige omgevingsplan op onze leges en handhaving. Door onze stapsgewijze aanpak kunnen we deze effecten per wijzigingsbesluit inschatten. Daarnaast volgen we de bevindingen van andere gemeenten op dit vlak en de inzichten van de VNG

Participatie

Vorbereiding

Naast de gemeentelijke ambtelijke organisatie heeft dit Plan van Aanpak mede gestalte gekregen door inzet van de ODRA, de raads werkgroep Omgevingswet, de raads werkgroep Aan de slag met Burgerparticipatie, de VNG, het programma Aan de slag met de Omgevingswet, Geonovum en de gemeenten Deventer en Nieuwegein.

Uitvoering

Onderdeel van het Plan van Aanpak is het opstellen van spelregels voor participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van vergunningen. We willen toewerken naar een gelijkwaardig speelveld voor initiatiefnemers, gemeente en andere betrokkenen. Hiervoor leggen we in 2021 een voorstel aan uw raad voor. Verder verwijzen we naar beslispunt 8 en **paragraaf 3.9** van het bijgevoegde Plan van Aanpak waarin een uitgebreide motivering over participatie is opgenomen.



Financiën

Eenmalige kosten

Om de implementatie van de Omgevingswet voor te bereiden in lijn met de wettelijke vereisten en het vastgestelde ambitieniveau is voor de periode 2019-2024 € 2.225.000,- beschikbaar gesteld. Dit is vastgesteld in de perspectiefnota 2020-2023 en hier wordt ook naar verwezen in de raadsbrief invoering omgevingswet van 02-07-2019. De uitvoering van dit plan van aanpak is integraal onderdeel van deze implementatie en de kosten hiervoor worden gedekt uit deze middelen.

Structurele kosten

Naast de invoeringskosten kan het ook zijn dat de nog nieuw op te stellen regels in het omgevingsplan invloed hebben op de structurele inkomsten en kosten van de gemeente Arnhem. Welke invloed dit gaat zijn en welke gevolgen dit heeft is op dit moment nog niet in te schatten.

Op basis van de gekozen lijn is het niet te verwachten dat er binnen de gemeente Arnhem drastische wijzigingen in de opzet van de regels zullen komen.

Door de gefaseerde thematische transitie die we in de gemeente Arnhem voor staan, krijgen we ook stapsgewijs inzicht in de concrete gevolgen voor leges en handhaving. Welke we dan op dat moment bij de raad in beeld kunnen brengen.

Uitvoering

Voor de uitvoering van dit raadsvoorstel verwijzen we u naar hoofdstuk 4 van het Plan van Aanpak. In dit hoofdstuk is de marsroute beschreven. Deze route bestaat uit drie fases waarvan de eerste twee het meest van belang zijn. De eerste fase richt zich op 2021 waarin we alle voorbereidende besluiten zoals opgenomen in dit voorstel aan uw raad voorleggen. De tweede fase richt zich op de jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In deze fase gaan we aan de slag met de daadwerkelijke transitie door stap voor stap thema's toe te voegen aan het omgevingsplan.

Communicatie

Dit voorstel ziet toe op een voorbereidende stap in de implementatie van de Omgevingswet. Het heeft geen directe gevolgen voor onze inwoners, ondernemers of maatschappelijke partners. Een communicatieparagraaf is op dit moment niet nodig. Verder verwijzen we u naar het kopje Participatie.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Raadsvoorstel Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem
- Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem 3 november 2020

Ter inzage stukken voor gemeenteraad

- Raadsvoorstel Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem
- Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem 3 november 2020



Besluit van 10 november 2020

Zaaknummer 523117

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 november 2020,

gelet op artikel cc van de Gemeentewet;

besluit:

1. Te kiezen voor een transitie waarin raad en college via thematische wijzigingsbesluiten stap voor stap toewerken naar één omgevingsplan voor de hele gemeente
2. Vast te houden aan het principe dat de raad wijzigingen van het omgevingsplan vaststelt met uitzondering van:
 - a. Beleidsneutrale thema's
 - b. Reeds verleende vergunningen
 - c. Kleinere ontwikkelingen
 - d. Regels die voortvloeien uit vastgestelde raadsaders
 - e. Instructieregels vanuit de provincie of het rijk
 - f. Huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
3. Het college opdracht te verlenen om de genoemde gevallen onder beslispoint 2 nader te concretiseren, een delegatiebesluit voor te bereiden en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
4. Niet vooraf te kiezen voor een beleidsneutrale of beleidsrijke transitie, maar dit per thematisch wijzigingsbesluit te bepalen
5. In het omgevingsplan uitnodigingsplanologie te verankeren door:
 - a. bij de verschillende thematische wijzigingen meer activiteiten vergunningsvrij te maken
 - b. bij vergunningverlening meer ruimte te bieden aan initiatieven als daar wat tegenover staat
6. Vast te houden aan het principe dat de raad bij grote (bouw)initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan zijn invloed kan blijven uitoefenen door aan te sluiten bij de huidige werkwijze die we hanteren bij de Verklaring Van Geen Bedenkingen (VVGB)
7. Het college opdracht te verlenen om in overeenstemming met het besluit onder 6 een voorstel voor het bindende adviesrecht voor te bereiden dat aansluit bij het gedachtengoed van de VVGB en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad



8. Het college opdracht te verlenen om praktische spelregels voor participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan op te stellen en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
9. Het college opdracht te verlenen om een voorstel voor te bereiden over welke Bruidsschatregels we kunnen schrappen nadat de Omgevingswet in werking treedt en dit voorstel in 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad
10. Relevante bruidsschatregels per thema af te stemmen met onze bestaande regelgeving en deze via thematische wijzigingen van het omgevingsplan juridisch te verankeren.

De griffier,

De voorzitter,