**RAADSBESLUIT**

**Datum: donderdag 18 februari 2021**

De raad van de gemeente Papendrecht,

gelezen het voorstel inzake Plan van Aanpak omgevingsplan Papendrecht versie 1.0,

gelezen het voorstel van het college van 2 februari 2021,

**besluit:**

1. In te stemmen met de richtinggevende uitgangspunten voor de gekozen plansystematiek zoals verwoord in paragraaf 4.5 van het Plan van Aanpak omgevingsplan Papendrecht versie 1.0

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 18 februari 2021,

griffier voorzitter

# Gemeente Papendrecht

## Uitgangspunten en Plan van Aanpak Omgevingsplan 1.0

**Vastgestelde versie 2 februari 2021**

**Inhoudsopgave**

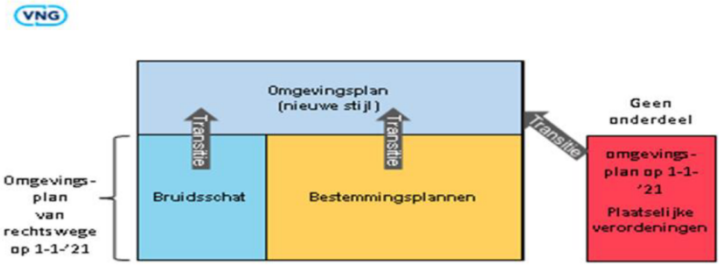
RAADSBESLUIT ..... 1
Gemeente Papendrecht ..... 2
Uitgangspunten en Plan van Aanpak Omgevingsplan 1.0 ..... 2
1. Inleiding ..... 5
1.1. Aanleiding Plan van Aanpak ..... 5
1.2. Doel Plan van Aanpak ..... 5
2. De scope van het omgevingsplan 1.0 ..... 5
2.1. Algemeen ..... 5
2.2. Plangebied ..... 7
3. Functies en activiteiten ..... 8
3.1. Kader ..... 8
3.2. Gekozen functies voor het omgevingsplan 1.0. ..... 8
3.3. Gekozen activiteiten voor omgevingsplan 1.0. ..... 8
3.4 Tijdelijk twee regimes voor Centrumgebied en wijk Wilgendonk ..... 8
4. Plansystematiek ..... 9
4.1. Kader ..... 9
4.1.1. Soorten regels ..... 9
4.1.2. Gesloten of open normen ..... 9
4.1.3. Het mengpaneel milieu ..... 10
4.1.4 Toepasbare regels ..... 10
4.5. Gekozen plansystematiek voor omgevingsplan 1.0. ..... 10
4.5.1. Soorten regels ..... 11
4.5.2. Gesloten of open normen ..... 12
4.5.3. Toepasbare regels ..... 12
4.6. PlanMER ..... 13
5. Betrekken van het gemeentebestuur bij het PvA ..... 14
5.1. College ..... 14
5.2. Gemeenteraad ..... 14
5.3. Planning PvA ..... 14
6. Betrekken van het bestuur bij het omgevingsplan 1.0. ..... 15
7. Participatie bij het omgevingsplan 1.0. ..... 16
7.1. Kader ..... 16
7.2. Gemaakte keuzes over participatie in omgevingsplan 1.0. ..... 16
8. Werkwijze, inzet gemeente en planning omgevingsplan ..... 17
8.1. Werkwijze ..... 17
8.1.1. Projectorganisatie ..... 17
8.1.2. Voorbereidende werkzaamheden ..... 17
8.1.3. Werksessies ..... 17
8.2. Capaciteit en inzet gemeente voor 2021 ..... 18

8.2.1. Projectorganisatie ..... 18
8.3. Planning ..... 19
8.3.1. Omgevingsplan 1.0 ..... 19
8.3.2. Globaal overzicht voor gebiedsdekkend omgevingsplan op 31 december 2029 ..... 19
8.3.3. Gevolgen planning ..... 19
8.3.4. Gefaseerde aanpak is noodzakelijk ..... 19
9. Financiële gevolgen ..... 21
9.1. Kosten omgevingsplan versie 1.0 ..... 21
9.2 Gevolgen legesopbrengst ..... 21

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding Plan van Aanpak

Het omgevingsplan is een verplicht instrument uit de Omgevingswet en heeft bindende werking. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 moeten alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving landen in dit omgevingsplan en digitaal raadpleegbaar zijn voor de burgers. Alle losse beleidsregels, verordeningen, bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden samengevoegd en geïntegreerd in één 'document' dat voor de hele gemeente geldt. Het omgevingsplan biedt hiermee een kans te dereguleren door ‘dubbele regels’ en tegenstrijdigheden weg te halen en integraal te kijken naar de fysieke leefomgeving in zijn geheel.




*Afbeelding 1.1.: huidige bestemmingsplannen en regels i.r.t. omgevingsplan (Bron: VNG)*

De gemeente hoeft niet op 1 januari 2022 te beschikken over een actueel omgevingsplan dat al helemaal aan de Omgevingswet voldoet. Wij hebben daarvoor de tijd tot en met 31 december 2029. In de tussentijd vormen de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere ruimtelijke besluiten van rechtswege het tijdelijke omgevingsplan. Ook de regels vanuit het Rijk krijgen gelijk een plek in het tijdelijk omgevingsplan. Deze regels krijgen wij als gemeente cadeau en worden Bruidsschat genoemd.

Een omgevingsplan van een gemeente bevat voor een belangrijk deel de concrete vertaling van de gemeentelijke omgevingsvisie. De gemeente Papendrecht heeft inmiddels een omgevingsvisie. De tijd is daarom rijp om ook met het omgevingsplan aan de slag te gaan. Dit Plan van Aanpak (hierna PvA) is de eerste stap naar een nieuw gemeentelijk omgevingsplan, dat voldoet aan de nieuwe wet. Omdat het de eerste versie is van een, in de komende jaren, verder uit te bouwen product, noemen we deze versie '1.0'.

## 1.2. Doel Plan van Aanpak

Het PvA bakent de scope van het omgevingsplan 1.0 af, geeft weer welke activiteiten in de 1.0-versie van het omgevingsplan aan bod zullen komen en geeft richting aan de keuzes die uiteindelijk in het omgevingsplan door de gemeenteraad worden gemaakt. Ook geeft het PvA een indicatie van de (globale) planning die de gemeente Papendrecht met het omgevingsplan voor ogen heeft, en hoe (en wanneer) binnen het proces wordt geparticipeerd.

De keuzes voor afbakening zijn gemaakt na intensief overleg door een ambtelijke werkgroep waarbij alle disciplines zijn betrokken. Ook wethouder Verver heeft aan de diverse overleggen deelgenomen. Het proces is begeleid door het bureau Kuiper Compagnons.

# 2. De scope van het omgevingsplan 1.0

## 2.1. Algemeen

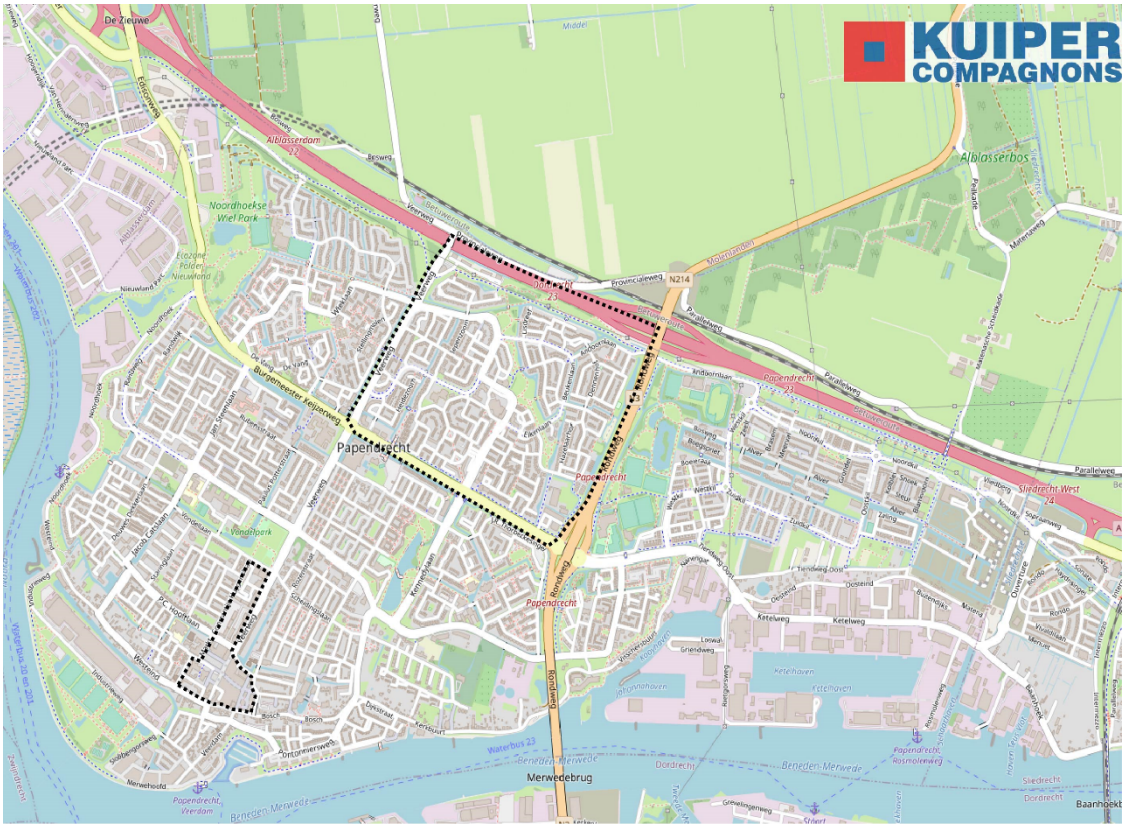
Het maken van één volledig, gemeentebreed omgevingsplan dat aan de nieuwe wet voldoet, is een enorme klus. De gemeente krijgt bovendien meer bestuurlijke afwegingsruimte dan in

de huidige praktijk: zo is het mogelijk om binnen bandbreedtes hogere of lagere normen vast te stellen. Gelet op de grote hoeveelheid werk gaan we niet experimenten. We houden zoveel als mogelijk vast aan het bestaande beleid en maken dat Omgevingswetproof. We werken stap voor stap aan het realiseren van één volledig, gemeentebreed omgevingsplan in 2029.
Het centrale denkmodel van de Omgevingswet is de beleidscyclus (zie afbeelding 2.1). Het omgevingsplan is als gevolg daarvan continue in ontwikkeling. In de volgende versies, die dus gaan volgen op de 1.0-versie, worden weer nieuwe gebieden en/of activiteiten toegevoegd aan het omgevingsplan. Dit om de complexe opgave beheersbaar, overzichtelijk en betaalbaar te houden.

*Afbeelding 2.1.: schematische weergave van de beleidscyclus (bron: Aan de Slag met de Omgevingswet)*

## 2.2. Plangebied

Het opbouwen van een omgevingsplan kan thematisch of gebiedsgericht. Voor het omgevingsplan Papendrecht 1.0 kiezen wij voor gebiedsgericht en nemen als plangebied het centrum en de woonwijk Wilgendonk. In afbeelding 2.2. zijn deze plangebieden aangeduid.




*Afbeelding 2.2.: ligging plangebied binnen Papendrecht*

Het centrumgebied is gekozen omdat hier diverse functies samenkomen zoals wonen inclusief het sociale aspect: ‘ontmoeting en verbinding’. Het woongebied Wilgendonk is gekozen omdat hier een aantal interessante milieu gerelateerde aspecten zoals geluid en lucht aan bod komt gezien de ligging ten opzichte van de snelweg A15 en de N3. Beide gebieden zijn een goede basis om straks het omgevingsplan 1.0 verder gemeentebreed uit te breiden.

## 3. Functies en activiteiten

### 3.1. Kader

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro), is het centrale begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Onder de Omgevingswet wordt dat: 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Hiermee is een bredere strekking beoogd, namelijk de gehele fysieke leefomgeving.
Een gemeente kan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan bereiken door:

- regels aan activiteiten te stellen voor (een gedeelte van) het grondgebied;
- functieaanduidingen met de toegelaten activiteiten (met regels) te koppelen aan locaties;
- Een combinatie van beide.

Waar nu nog in de bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen wordt gewerkt met het bestemmen (toelaten) van bepaalde functies, ligt straks onder de Omgevingswet de nadruk veel meer op het begrip 'activiteit'. Wat een activiteit is, kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Het is aan de gemeente om activiteiten te benoemen waarvoor ze regels wil stellen.

### 3.2. Gekozen functies voor het omgevingsplan 1.0.

In het gekozen plangebied zien wij de volgende functies:

➔ Centrumgebied:
  - bruisend centrum: zo flexibel mogelijk en zoveel mogelijk loslaten;
  - huiskamer van de gemeente: mix van diverse functies en thema's;
  - bedrijvigheid met ontwikkeling richting wonen.

➔ Wilgendonk:
  - wonen;
  - thuis in de wijk: ouderenvoorzieningen doorsnijdt alle functiegebieden.

### 3.3. Gekozen activiteiten voor omgevingsplan 1.0.

Er zijn veel activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan versie 1.0 zullen nog niet voor alle activiteiten regels worden opgenomen. Gewoonweg omdat het heel veel werk is. Om de exercitie behapbaar te houden en een goede basis te hebben voor een versie 2.0 van het omgevingsplan heeft de ambtelijke werkgroep gekozen om in versie 1.0 regels voor de volgende activiteiten op te nemen:

- bouwen
- gebruik
- evenementen
- milieubelastende activiteiten

### 3.4 Tijdelijk twee regimes voor Centrumgebied en wijk Wilgendonk

In het omgevingsplan versie 2.0 zullen wij de overige activiteiten voor het centrum en de wijk Wilgendonk gaan meenemen. Totdat versie 2.0 in werking is, worden aanvragen in het Centrum en in de wijk Wilgendonk beoordeeld op basis van de regels in het omgevingsplan versie 1.0 voor de activiteiten bouwen, gebruik, evenementen en milieubelastende activiteiten. Voor de overige activiteiten wordt de aanvraag beoordeeld op basis van het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijnde de vigerende beheersverordeningen, de regels uit de Bruidsschat en de gemeentelijke verordeningen. Dus tot en met vaststelling van het omgevingsplan 2.0 gelden er twee regimes. Duidelijk mag zijn dat wij deze periode zo kort mogelijk willen houden in verband met de verwarring die dit mee zich meebrengt voor de aanvrager.

## 4. Plansystematiek

# 4.1. Kader

## 4.1.1. Soorten regels

De Omgevingswet schrijft geen specifieke plansystematiek voor het omgevingsplan voor. De wet geeft gemeentes wel een ‘gereedschapskist’ aan soorten regels mee waarvan in het omgevingsplan gebruik kan worden gemaakt:

*Afbeelding 4.1.1.: soorten regels in het omgevingsplan*

De gemeente kan ook besluiten om voor bepaalde activiteiten geen regels te stellen. Dan geldt voor die activiteiten de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet. Het lijkt voor burgers en bedrijven ‘beter’ om meer te mogen zonder vergunning, want dan hoeven er geen leges betaald te worden en is men niet afhankelijk van een besluit van de gemeente. Maar soms is een vergunning toch beter vanwege de zekerheid die dat biedt. Als je een vergunning hebt als burger of bedrijf, weet je 100% zeker dat datgene is toegestaan.

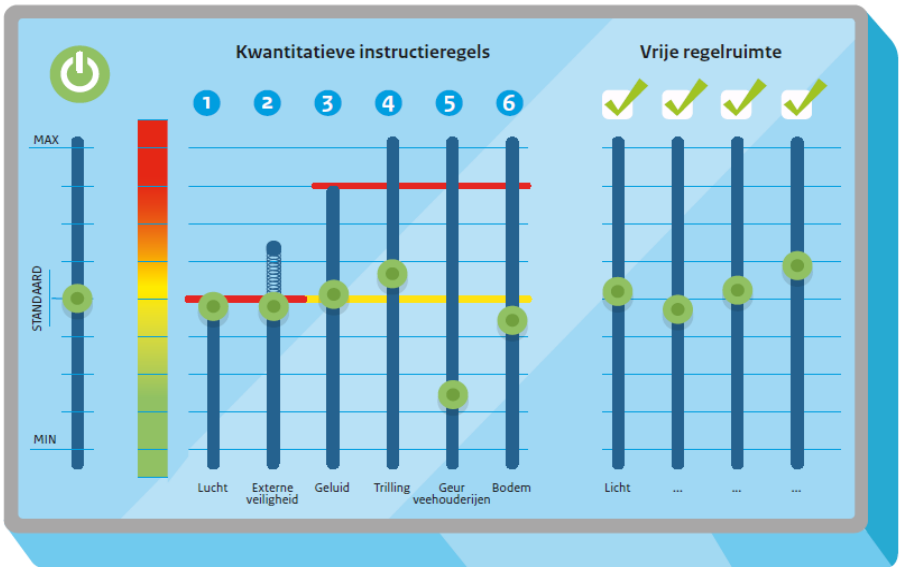
## 4.1.2. Gesloten of open normen

Verder kan de gemeente zelf kiezen voor het gebruiken van gesloten of open normen. In de huidige bestemmingsplannen/ beheersverordeningen zien we vaak veel gesloten normen (iets mag wel of niet). Onder de Omgevingswet wordt dit anders. De gewenste gebiedsontwikkeling met open normen is leidend, niet de bestaande situatie. Dit schept, indien gewenst, meer ruimte voor ontwikkeling en maakt het plan meer toekomstbestendig (minder afwijkingen). Voor het hanteren van open normen is een duidelijke visie op het gebied noodzakelijk. De

omgevingsvisie van Papendrecht voldoet aan deze voorwaarde en dient dan ook als basis voor het omgevingsplan 1.0.

### 4.1.3. Het mengpaneel milieu

De Omgevingswet beoogt (in algemene zin) gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte te geven. Om dit te bewerkstelligen, zijn in de Omgevingswet bepalingen opgenomen over omgevingswaarden. Deze waarden drukken uit wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, wat de toelaatbare belasting door activiteiten is en wat de toelaatbare concentratie en/of depositie is. Het is aan de overheden om ervoor te zorgen dat de omgevingswaarden worden behaald. Voor de omgevingswaarden (milieuaspecten) bepaalt het Rijk hiervoor inhoudelijke kaders in de vorm van instructieregels. Die instructieregels kunnen een standaardnorm en een bandbreedte meegeven (kwantitatieve instructieregels). Voor sommige aspecten, zoals licht, zijn er geen instructieregels en hebben gemeenten vrije regelruimten. Dit wordt het mengpaneel genoemd (zie afbeelding 4.1.3.)




*Afbeelding 4.1.3.: het mengpaneel milieu (bron: Ministerie BZK)*

Voor geluidnormen geldt bijvoorbeeld dat deze 'aanvaardbaar' moeten zijn: zij moeten in beginsel voldoen aan de voorkeurswaarden die het Rijk stelt. Maar er zijn ook uitzonderingen mogelijk. Gemeenten kunnen bepalen dat zij geheel of gedeeltelijk geen geluidnormen opneemt, of dat zij afwijkt van de voorkeurswaarden. Het Rijk heeft wel een absolute grenswaarde opgenomen, die niet mag worden overschreden. Wanneer een gemeente besluit om af te wijken van de voorkeurswaarden, moet zij hiervoor een motivatie en onderbouwing geven.

### 4.1.4 Toepasbare regels

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van de juridische regels. De gemeente vertaalt de juridische regels zelf naar toepasbare regels voor het Omgevingsloket. Daar kunnen initiatiefnemers met vragenbomen onderzoeken wat voor hen van toepassing is. Door vragen te beantwoorden krijgen ze bijvoorbeeld antwoord op de volgende vragen:

- Heb ik een vergunning nodig als ik een dakkapel wil plaatsen?
- Welke informatie moet ik aanleveren om een vergunning aan te vragen?
- Welke maatregelen moet ik nemen als ik een bepaalde activiteit wil uitvoeren?

## 4.5. Gekozen plansystematiek voor omgevingsplan 1.0.

We hebben behoefte aan een vereenvoudiging van de regels. Algemeen standpunt is: als we niet gaan handhaven op een specifiek onderwerp, gaan we voor dat onderwerp vooraf ook niets regelen. Dit standpunt heeft tot gevolg dat er meer tijd en aandacht moet worden besteed aan wat we dan wel willen handhaven.

Het motto van de gemeente is: 'met open vizier naar nieuwe initiatieven'. Voor Wilgendonk geldt het principe van 'thuis in de wijk': de gemeente staat ook open voor minder gebruikelijke

woonvormen zoals tiny houses, studentenwoningen en mantelzorgwoningen. In het omgevingsplan 1.0 wordt daar zoveel mogelijk ruimte aan geboden.
Bij het opstellen van de regels zorgen wij voor regels die eenvoudig, overzichtelijk en duidelijk zijn. Belangrijk is ook dat wij in staat zijn goed uit te leggen waarom de regels zijn opgenomen in het omgevingsplan. We nemen definities op in het omgevingsplan om begrippen zoals bijvoorbeeld 'thuis in de wijk', 'duurzaamheid' en 'ruimtelijke kwaliteit' uit te leggen.

### 4.5.1. Soorten regels

De ambtelijke werkgroep is aan het werk gegaan met de gemaakte keuzes in de omgevingsvisie. Om een beeld te schetsen waar aan gedacht moet worden bij het maken van keuzes in het omgevingsplan zijn de meest voor de hand liggende richtingen voor die keuzes al door de ambtelijke werkgroep verzameld en opgeschreven. Uiteraard moeten er nog veel meer keuzes gemaakt worden met betrekking tot de vier activiteiten. Maar om enige richting te geven aan welke regels verwacht kunnen worden in het uiteindelijk door de gemeenteraad vast te stellen omgevingsplan versie 1.0, volgt onderstaand een opsomming van keuzes, gerangschikt naar activiteit:

Activiteit ‘bouwen’

1. Er wordt gestreefd naar een vereenvoudiging van regels ten opzichte van de huidige situatie.
2. Bouwen op het achtererfgebied maken we vergunningsvrij tot een maximum van 50% van het achtererfgebied.
3. Vergunningsvrij betekent niet automatisch regelvrij. Aandacht moet worden besteed aan de impact op de directe omgeving, het participeren en milieuadaptatie.
4. Regeling voor vergunningsvrij bouwen uit de bruidsschat nemen we in principe over; daarnaast onderzoeken we of we op bepaalde punten ruimer kunnen zijn.
5. Bouwwerken die niet passen binnen de huidige standaard erfbebouwingsregels + huidig vergunningsvrij; wil de gemeente in het omgevingsplan via een vergunning (met open norm) toestaan, mits zij niet passen onder 2 en mits zij in voldoende mate bijdragen aan het doel voor het betreffende gebied.
6. Voor wat betreft de aanvraagvereisten bij een vergunningaanvraag sluiten we aan bij hetgeen hierover is bepaald in de bruidsschat.
7. Voor wat betreft welstand nemen we een dynamische verwijzing op naar de huidige welstandsnota.
8. Onderzocht wordt welke eisen opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan voor duurzaam bouwen.
9. Onderzocht wordt of op locaties waar dat gewenst is door middel bebouwing op het achtererf geluidsafschermende werking kan worden gerealiseerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan puntdaken op bijbehorende bouwwerken.
10. Voor wat betreft wonen zijn er geen verschillen tussen het centrumgebied en Wilgendonk.

Activiteit ‘gebruik’

1. er wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de bruidsschatregels (geen vergunningplicht voor gebruik dat in overeenstemming is met het plan).
2. Voor gebruik geldt het uitgangspunt dat het bestaand legaal gebruik (=vorige ruimtelijke plannen) zonder meer is toegestaan.
3. Nieuwe initiatieven die niet voorzien zijn in het omgevingsplan worden via een vergunning (met open norm) getoetst aan de doelstellingen die de gemeente heeft voor dat gebied.
4. In een woonwijk wordt functiemenging nagestreefd met functies die met name in de dagperiode actief zijn. Dit wordt gereguleerd met strengere geluidnormen in de avond- en nachtperiode. Hierbij wordt in principe uitgegaan van cumulatie van geluid.
5. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn om in het omgevingsplan regels op te nemen om houtstook in woonwijken en in het centrum te reguleren.
6. Voor wat betreft overbewoning houden we in beginsel vast aan bruidsschatregels.

Activiteit ‘evenement’

1. Het omgevingsplan gaat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving vanwege evenementenactiviteiten regelen. Alleen bepalingen die niet in het omgevingsplan kunnen landen (denk aan openbare orde/ burgemeestersbevoegdheden: verkeer, aard van evenement, hulpdiensten), landen in een separate verordening; alle andere regels in het omgevingsplan.
2. In het omgevingsplan zal worden opgenomen: locaties, tijden, geluid (in principe niet gecumuleerd), bezoekersaantallen en externe veiligheid.
3. Evenementen worden trapsgewijs geregeld. Voor kleine evenementen zoals buurtbarbecues geldt dat deze gewoon moeten kunnen (rechtstreeks toegestaan). Naarmate een evenement groter wordt omhooggewerkt via meldplicht naar een vergunningplicht.

Activiteit ‘milieubelastende activiteit’

1. De milieubelastende activiteit is grotendeels nieuw ten opzichte van bestemmingsplannen. Wat nu nog landelijk geregeld wordt, moet straks in het omgevingsplan landen. We gaan emissievoorschriften opnemen in het omgevingsplan. Voor alle onderdelen van het zogenoemde mengpaneel (= geluid, trillingen, bodem, externe veiligheid) gelden de standaardwaarden vanuit het Rijk in principe als uitgangspunt.
2. Rechten van bestaande bedrijven worden in principe niet aangetast.
3. Om zoveel mogelijk geluidsluwe gevels te realiseren kijken we bij het stellen van normen voor de geluidbelasting van milieubelastende activiteiten op de gevels van nieuw te bouwen woningen naar de mogelijkheid om onderscheid in voor- en achtergevels/ tuinzijdes te maken.
4. Het Schone Luchtakkoord en/of het Actieplan Geluid kunnen in een later stadium aanleiding zijn om af te wijken van het bovenstaande.
5. Voor middelvoorschriften en andere detailregelingen houden we de bruidsschat aan.

### 4.5.2. Gesloten of open normen

Activiteit ‘bouwen’

Het uitgangspunt voor de activiteit bouwen is dat er gewerkt wordt met open normen - als het initiatief niet vergunningvrij is maar het wel binnen de omgevingsvisie past kan een vergunning worden gegeven. Hiermee brengen wij het motto ‘met open vizier naar nieuwe initiatieven’ tot uiting.

Activiteit ‘gebruik’

Voor alle gebruikswijzigingen geldt dat er getoetst wordt aan een open norm. Elk initiatief dat in voldoende mate bijdraagt aan de doelstellingen uit de omgevingsvisie, kan op medewerking van de gemeente rekenen. Bij de doelstellingen kan gedacht worden aan ‘thuis in de wijk’. Hierbij is onder meer aandacht voor voldoende voorzieningen voor volwassenenzorg.

Activiteit ‘evenementen’

Voor tijden en geluid wordt er in ieder geval gewerkt met een gesloten norm.

Activiteit ‘milieubelastende activiteit’

Voor de milieubelastende activiteiten wordt gewerkt met gesloten normen; denk aan decibels en afstanden in meters.

### 4.5.3. Toepasbare regels

Vooralsnog wordt het huidige niveau van digitale dienstverlening voortgezet en wordt het omgevingsloket verder gevuld naarmate het omgevingsplan verder vorm krijgt. Zoals beschreven worden in het omgevingsplan 1.0. vier activiteiten uitgewerkt. Getracht wordt deze gelijk uit te werken naar toepasbare regels/beslisbomen, voor in het Digitale omgevingsloket. Voor de activiteiten die niet in het omgevingsplan 1.0 zijn opgenomen, zal het vullen van het digitale loket met de nieuwe activiteiten plaatsvinden op het moment dat een volgende versie van het omgevingsplan wordt vastgesteld.

## 4.6. PlanMER

Afhankelijk van de inhoud van het Omgevingsplan kan het nodig zijn dat een plan Milieu Effect Rapportage moet worden opgesteld. Over het al dan niet toepassen van een planMER wordt advies gevraagd bij de OZHZ.

## 5. Betrekken van het gemeentebestuur bij het PvA

### 5.1. College

Na toelichting en bespreking van het concept-PvA in een collegesessie op 28 oktober 2020, stelt het college het PvA vast en zendt het ter instemming aan de commissie Omgevingswet van de gemeenteraad.

### 5.2. Gemeenteraad

We betrekken de commissie Omgevingswet bij het Plan van Aanpak. Het doel hiervan is drieledig:

- Informeren;
- Adviseren ;
- Instemmen met de richtinggevende uitgangspunten voor het omgevingsplan zoals opgenomen in het PvA.

### 5.3. Planning PvA

De planning voor dit PvA is als volgt:

- Half oktober 2020: concept-PvA afronden
- 28 oktober 2020: themasessie college concept-PvA
- November 2020: collegebesluit concept-PvA
- 19 januari 2021: vergadering commissie Omgevingswet over concept-PvA
- januari 2021 aanpassing van de uitgangspunten in het concept-PvA als gevolg van de vergadering commissie Omgevingswet op 19 januari 2021
- 18 februari 2021: besluitvorming gemeenteraad

## 6. Betrekken van het bestuur bij het omgevingsplan 1.0.

Na instemming met het PvA Omgevingsplan 1.0 worden de bestuurders als volgt betrokken:

- De aangegeven richting in het PvA vormt de basis voor een voorzet vanuit het college om te komen tot pakketjes van regels met betrekking tot de vier activiteiten. Door de voorzitter van de Omgevingscommissie is aangeboden een extra vergadering van de commissie Omgevingswet te beleggen. Van dit aanbod maakt het college graag gebruik. Gelet op de planning lijkt het houden van de extra vergadering in de maand juni het meest voor de hand liggend. Tijdens de vergadering worden de pakketjes met regels ter bespreking aan de commissie Omgevingswet voorgelegd.
- Met behulp van de uitkomst van de extra vergadering van de commissie Omgevingswet in juni 2021 zal een concept omgevingsplan worden opgesteld.
- de consultatieversie van het concept omgevingsplan (ambtelijke versie) die naar verwachting oktober/november 2021 beschikbaar komt, wordt in een sessie met het college als consultatieversie gepresenteerd en toegelicht;
- eventuele op- en aanmerkingen van het college worden verwerkt;
- de aangevulde consultatieversie wordt in december 2021 in een sessie met de raadscommissie Omgevingswet gepresenteerd en toegelicht.
- Eventuele opmerkingen van de raadscommissie Omgevingswet worden verwerkt in aangevulde consultatieversie.
- Ter inzage legging van het concept omgevingsplan in januari 2022.
- Vaststelling van het omgevingsplan versie 1.0 door de gemeenteraad maart 2022.

De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het vaststellen van het omgevingsplan. Desgewenst kan afzonderlijk worden besloten om bepaalde uitwerkingen/aanpassingen van het omgevingsplan (in een later stadium) te delegeren aan het college.

# 7. Participatie bij het omgevingsplan 1.0.

## 7.1. Kader

Participatie gaat een belangrijkere rol spelen onder de Omgevingswet. De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden […] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Het is straks verplicht om aan te geven, hoe en wanneer belanghebbenden bij de planvorming betrokken zijn.
Voor het omgevingsplan zijn de eisen ten aan zien van participatie opgenomen in het Omgevingsbesluit (artikel 10.2 Ob). Deze eisen houden kortweg in dat bij de voorgeschreven kennisgeving van een voornemen om een nieuw omgevingsplan vast te stellen, aangegeven dient te worden hoe wordt voorzien in participatie.
Voor het totale pakket aan participatie onder de Omgevingswet wordt de gemeente begeleid door een extern bureau.

## 7.2. Gemaakte keuzes over participatie in omgevingsplan 1.0.

Rond het opstellen van de omgevingsvisie heeft uitgebreide participatie plaatsgevonden. Het is goed om deze participatie te evalueren en door te ontwikkelen in een herziene aanpak die kan worden toegepast bij het omgevingsplan. We bouwen daarmee voort op de participatie die is toegepast bij de omgevingsvisie.
Wanneer wordt gestart met het uitwerken van het omgevingsplan 1.0 wordt voor dit traject een praktische en efficiënte participatie-aanpak uitgewerkt. Vervolgens zal op basis van opgedane ervaringen in de 1.0 versie het participatietraject worden aangescherpt en toegepast in de opvolgende versies van het omgevingsplan. Het is belangrijk om zowel de interne organisatie als externe partijen bij de aanpak te betrekken.

## 8. Werkwijze, inzet gemeente en planning omgevingsplan

# 8.1. Werkwijze

## 8.1.1. Projectorganisatie

Het opstellen van het omgevingsplan 1.0 is één van de deelprojecten binnen het gemeentebrede implementatieproces van de Omgevingswet. Voor het deelproject omgevingsplan Papendrecht versie 1.0 wordt een projectleider aangesteld. Deze is verantwoordelijk voor het coördineren van het proces en voor het op juiste wijze digitaal ontsluiten van het omgevingsplan 1.0 in het Digitale Stelsel Omgevingswet. Daarnaast fungeert hij/ zij als schakel tussen het in te stellen kernteam omgevingsplan en de programmamanager Omgevingswet en de stuurgroep Omgevingswet. De projectleider stuurt het kernteam aan, legt verantwoording af aan de programmamanager en wordt ondersteund door een projectmedewerker.

De gemeentelijke organisatie levert een kernteam bestaande uit totaal zeven leden. Dit kernteam vormt samen met de projectleider en projectmedewerker de (inhoudelijke) basis van het deelproject omgevingsplan 1.0. Het kernteam woont alle te organiseren werksessies bij. Afhankelijk van de inhoud van de te houden werksessie, wordt het kernteam aangevuld met medewerkers uit verschillende vakdisciplines en medewerkers van onze ketenpartners. Te samen wordt een actieve en inhoudelijke bijdrage geleverd aan het opstellen van het omgevingsplan 1.0. inclusief de op te stellen toepasbare regels.

Het daadwerkelijke schrijven van het omgevingsplan wordt uitbesteed aan een nog te selecteren partij via een aanbestedingstraject. Hierbij wordt rekening gehouden met de werkmethode die voortvloeit uit de plansoftware die regionaal wordt aangeschaft. De projectleider is verantwoordelijk voor dit aanbestedingstraject. De nog te selecteren partij fungeert als penvoerder en wordt rechtstreeks door de projectleider aangestuurd.

Voor het onderdeel participatie wordt een extern bureau ingehuurd. De ambtelijke begeleiding van dit onderdeel komt te liggen bij de medewerker van Communicatie. Deze medewerker legt verantwoording af aan de projectleider.

## 8.1.2. Voorbereidende werkzaamheden

Onderdeel van het proces om te komen tot een omgevingsplan is – naast het PvA – een beleidsanalyse. De programmamanager Omgevingswet heeft KuiperCompagnons opdracht verstrekt tot het uitvoeren van een beleidsanalyse, specifiek voor het omgevingsplan 1.0. De analyse vindt plaats in november 2020.

In de eerder uitgevoerde beleidsanalyse voor de omgevingsvisie heeft KuiperCompagnons reeds uitgezocht welk beleid relevant is voor de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. In het kader van het opstellen van het omgevingsplan 1.0. is het noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de inhoud van dat beleid. De omgevingsvisie wordt als basis gebruikt voor het omgevingsplan.

## 8.1.3. Werksessies

Om te komen tot de eerste ambtelijke versie van het omgevingsplan 1.0 is behoefte aan het houden van meerdere vakinhoudelijke sessies. De sessies hebben tot doel om kennis op te halen en keuzes te maken, maar ook om kennis over te dragen van de vakspecialisten van het nog te selecteren adviesbureau op het kernteam en de medewerkers van de verschillende vakdisciplines. De sessies zullen starten in januari 2021 en hebben als resultaat dat er voldoende informatie wordt gegenereerd voor het maken van de regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving met het oog op een wichtige toedeling van functies aan locaties. De werksessies zullen per keer ongeveer een dagdeel in beslag nemen. Vooralsnog wordt uitgegaan van tien bijeenkomsten. Elke sessie sluit af met heldere afspraken en conclusies om te voorkomen dat discussies steeds opnieuw worden gevoerd. Doordat er al een beleidsanalyse is gemaakt, kan de ambtelijke inzet voor het overige tot een minimum worden beperkt.

In de werksessies komen de volgende onderwerpen aan de orde:

| Sessie | Bij voorkeur aanwezig |
|---|---|
| Werksessie 1 + 2: Milieubelastende | Kernteam, Omgevingsdienst, GGD, |

| | |
|---|---|
| activiteiten (mengpaneel) | Waterschap, Veiligheidsregio |
| Werksessie 3 + 4: Bouwen, gebruik, evenementen. | Kernteam, Visie, Vergunningen en Handhaving |
| Werksessie 5: geluid (spoor)wegverkeer | Kernteam, Omgevingsdienst, GGD, Waterschap, Veiligheidsregio |
| Werksessie 6 + 7: Bespreken onderwerpen door ambtelijke organisatie aangedragen | Kernteam, Visie, Duurzaamheid |
| Werksessie 8: presenteren concept omgevingsplan 1.0 | Kernteam, relevante afdelingen en eventueel ketenpartners |
| Werksessie 9: presenteren definitief omgevingsplan 1.0. | Kernteam, relevante afdelingen en eventueel ketenpartners |

## 8.2. Capaciteit en inzet gemeente voor 2021

### 8.2.1. Projectorganisatie

| | | |
|---|---|---|
| Programmamanager | Astrid Nederlof | (200 uur op jaarbasis) |
| Projectleider Kernteam | PM | (300 uur op jaarbasis) |
| Projectmedewerker | Jacqueline Kweekel | (60 uur op jaarbasis) |
| Kernteam omgevingsplan 1.0 | Mieke van 't Verlaat | (400 uur op jaarbasis) |
| | Nelleke Val | (200 uur op jaarbasis) |
| | Marjan Merkelbach | (200 uur op jaarbasis) |
| | Wilco van Oosten | (100 uur op jaarbasis) |
| | Rob Kok | (100 uur op jaarbasis) |
| Vakmedewerkers deelname sessies | medewerker APV | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker handhaving | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker vergunningen | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker stedenbouw | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker duurzaamheid | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker evenementen | (80 uur tot juli 2021) |
| | medewerker civiele techniek | (80 uur tot juli 2021) |
| Begeleiding participatie/ communicatie gemeente | Chantal Richter | (120 uur start aug '21) |
| Digitale ontsluiting | PM | (400 uur start juli '21) |

Voor het opstellen van het omgevingsplan wordt een fors beroep gedaan op onze organisatie. Het is geen kwestie van 'even een workshop organiseren en dan weten we het wel'. Het gaat om het daadwerkelijk inleven en doorgronden van de doelen die je in een gebied wilt bereiken en de mate waarin regels daarin doelmatig kunnen ondersteunen. Vervolgens moeten deze regels worden vertaald naar een leesbaar omgevingsplan dat digitaal ontsloten wordt en met behulp van toepasbare regels door mensen bevraagd kan worden op vergunning- en meldingsplichten voor activiteiten in het fysieke domein. Dit is een hele nieuwe werkwijze.
De hierboven geraamde uren hebben betrekking op het jaar 2021. Parallel aan de periode waarin de tien werksessies plaatsvinden, zal het aanbestedingstraject worden doorlopen voor een te selecteren bureau voor het op te stellen omgevingsplan versie 1.0. De geraamde uren voor het aanbestedingstraject (200 uur) zijn eveneens verwerkt in bovenstaande urenraming voor 2021. Na de genoemde sessies zal het omgevingsplan daadwerkelijk moeten worden opgesteld. Voor 2021 worden 400 uren geraamd voor het digitaal ontsluiten van het omgevingsplan. Voorlopig schatten we in dat het opstellen van het omgevingsplan versie 1.0 voor 2021 in totaal ca. 2640 uur gaat kosten.

## 8.3. Planning

### 8.3.1. Omgevingsplan 1.0.

De globale planning is als volgt:

- Beleidsanalyse 4e kwartaal 2020.
- Start omgevingsplan 1.0.: 1e kwartaal 2021. Uitgaande van 10 werksessies, ambtelijke versie omgevingsplan versie 1.0 gereed: 3e kwartaal 2021.
- Vaststellen omgevingsplan 1.0. in ieder geval vóór maart 2022.

### 8.3.2. Globaal overzicht voor gebiedsdekkend omgevingsplan op 31 december 2029

Zoals al eerder aangegeven wordt gestart met een 1.0 versie. Om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan staat ons de volgende globale planning voor ogen:

| | |
|---|---|
| Maart 2022 – juli 2023: | uitwerking omgevingsplan 2.0 voor het centrum en de wijk Wilgendonk |
| Maart 2022 - december2026: | uitwerking omgevingsplan 3.0 voor de bedrijfsterreinen Oosteind, Noordhoek, Kattenstaart De Biezen, Noordhoeksewiel, Fokkerterrein |
| September 2023 – december 2024: | uitwerking omgevingsplan 4.0 (met als basis omgevingsplan 2.0 (met name de wijk Wilgendonk) de overige woongebieden Molenvliet, Westpolder, Oostpolder, Land van Matena, De Kooy, Middenpolder, Buitenwaard, Rivieroevers |
| Januari 2025 – december 2026: | uitwerking omgevingsplan 5.0 de Dijk |
| Januari 2027- juli 2028: | buitengebied |

### 8.3.3. Gevolgen planning

Zoals blijkt uit de globale planning is het opstellen van een totaal gebiedsdekkend omgevingsplan een omvangrijke klus, waarbij daarnaast de plannen op aanvraag ook binnen de gebruikelijke termijn afgehandeld moeten worden. Voor het behalen van de opgenomen planning is o.a. de hoeveelheid en de complexiteit van de plannen op aanvraag van belang en daarnaast de bestuurlijke keuzes die daarbij gemaakt worden in de prioritering daarvan. De overgangsperiode van 2021-2029 en de voorgestelde gefaseerde aanpak zorgen ervoor dat er gedurende een lange periode sprake is van verschillende regiems: er zullen 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. Verder zal naarmate de tijd vordert en er volgende versies van het omgevingsplan verschijnen en in werking treden het digitale omgevingsloket steeds meer worden gevuld met als gevolg een verbeterde digitale dienstverlening.

### 8.3.4. Gefaseerde aanpak is noodzakelijk

Een gefaseerde aanpak is noodzakelijk om bewuste keuzes te kunnen maken. Het maken van keuzes is essentieel om het omgevingsplan straks leesbaar te houden en bruikbaar te maken. Het loslaten van bepaalde regels of het niet opnemen in het omgevingsplan is daarbij een bepalende factor. Zomaar regels schrappen ten gunste van de leesbaarheid is echter ook geen oplossing. Regels zorgen immers ook voor rechtszekerheid: iedereen weet waar hij of zij aan toe is. Het loslaten van regels moet dan ook stapsgewijs en weloverwogen. Er is voor de totstandkoming van een gebiedsdekkend omgevingsplan weliswaar een transitieperiode, maar de externe adviesbureaus die veelal ingeschakeld worden voor het opstellen van een omgevingsplan, zullen het de komende jarenaanzienlijk drukker krijgen. Dit zorgt er voor dat we met de planning ook mede afhankelijk zijn van het kunnen leveren door het adviesbureau.

## 9. Financiële gevolgen

### 9.1. Kosten omgevingsplan versie 1.0

Voor het opstellen van het omgevingsplan is in totaal € 130.000,- (excl. BTW) begroot. Naar inschatting van het bureau KuiperCompagnons zullen de kosten voor begeleiding en invoering van het omgevingsplan versie 1.0 naar schatting € 50.000,-- tot € 80.000,-- (excl. BTW) bedragen. Dit is inclusief het opstellen van toepasbare regels en het digitaal beschikbaar stellen van het omgevingsplan in het Digitale Stelsel Omgevingswet. Daarbij is er vanuit gegaan dat er geen MER opgesteld hoeft te worden voor omgevingsplanversie 1.0. Voor het Omgevingswetproof maken van de participatie voor gemeentelijke instrumenten en initiatieven van derden is in totaal circa € 30.000,-- (excl. BTW) nodig Dit bedrag is beschikbaar.

### 9.2 Gevolgen legesopbrengst

De accenten van het werkproces komen meer te liggen op het vooroverlegtraject en het handhavingstraject. Voor beide trajecten kunnen geen leges in rekening worden gebracht. Daarnaast zorgt het maken van beleidskeuzes (bijvoorbeeld 50% op het achtererfgebied vergunningsvrij) voor een lagere vergunningsplicht en dus voor minder legesopbrengst. Getracht is aan de hand van de afgegeven omgevingsvergunningen in 2019 een inschatting te maken welke kosten dit met zich meebrengt. Wanneer alle 'kleine omgevingvergunningen' (tot aan het oprichten van een woning) vergunningsvrij worden gemaakt, maakt dit circa 6,0 % uit van het totale bedrag aan legesinkomsten bij vergunningverlening (€ 40.632,-- van het totaal van € 653.318,--). Overigens zegt dit percentage niets over de kosten die worden gemaakt. Immers een aanvraag omgevingsvergunning voor een klein bouwwerk kost relatief gezien meer mensuren dan voor de vergunningverlening voor het oprichten van een woning. Bovendien treedt naar verwachting ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking. Ook de Wkb heeft mogelijk een negatieve invloed op de legesopbrengst.