

Kader en uitgangspunten gemeentebrede Omgevingsplannen SED

December 2022

Laatste conceptversie

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Ambities en Doelen	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Ambities	6
2.3	Doelstellingen	7
3	Het omgevingsplan in de beleidscyclus	8
3.1	De beleidscyclus in de Omgevingswet	8
3.2	Het omgevingsplan in de beleidscyclus	8
3.3	Beleidscyclus in deze notitie	9
4	Bouwstenen	10
5	Uitgangspunten proces	11
5.1	Inleiding	11
5.2	Keuze: omvang eerste omgevingsplan	11
5.2.1	Omgevingsplan in één keer	11
5.2.2	Deelgebieden of thematische 'parapluplannen'	11
5.2.3	Keuze	12
5.3	Keuze: vernieuwend of consoliderend	13
5.3.1	Keuze	13
5.4	Keuze: participatie	13
5.4.1	Keuze	13
5.5	Sturingsfilosofie	14
5.5.1	Rollen gemeente(raad)	14
5.5.2	Delegatie	14
5.6	Keuze: ontwikkelingen	14
5.6.1	Ontwikkelingen in transitiefase	14
5.6.2	Keuze	15
6	Uitgangspunten inhoud	17
6.1	Inleiding	17
6.2	Bruidsschat	17
6.2.1	Overnemen of aanpassen/schrappen	17
6.2.2	Keuze	17
6.3	Bestuurlijke afwegingsruimte	17
6.3.1	Instructieregels	17
6.3.2	Maatwerk	18
6.3.3	Ontheffing instructieregels	18
6.3.4	Keuze	18
6.4	Gemeentelijke verordeningen	18
6.4.1	Toelichting	18
6.4.2	Keuze	20
6.5	Omgevingswaarden	20
6.5.1	Toelichting	20
6.5.2	Keuze	20

7	Ontwerp regels	21
7.1	Structuur	21
7.2	Functies/activiteiten	21
7.3	Direct werkende regels/toestemmingen	21
7.4	Soorten regels (algemene regels met open normen, algemene regels met gesloten normen, zorgplicht)	22
7.5	Keuze	22
8	Aanpak	23
8.1	Werkwijze omgevingsplan	23
8.2	De keuze voor een pilotgebied	24
8.3	Activiteitenplan	24
8.4	Inschatting kosten en inzet	26
8.5	Sturing en Organisatie	27
8.6	Risicomanagement	28
	Bijlage 1: bouwstenen van het omgevingsplan	29
	Bijlage 2: Inhoudsopgave Casco omgevingsplan	32
	Bijlage 3: Notitie Transitiefase	33

1 Inleiding

Eén van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is het omgevingsplan. Gemeenten moeten uiterlijk op 1 januari 2030 een gemeentebreed omgevingsplan hebben. Het vaststellen van het omgevingsplan is de bevoegdheid van de raad.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan. De definitieve invoeringsdatum van de Omgevingswet is op dit moment nog niet bekend. In het tijdelijk omgevingsplan worden alle ruimtelijke regels uit bestaande instrumenten (onder meer bestemmingsplannen en beheersverordeningen) samengevoegd. Het Rijk voegt regels toe aan het tijdelijk omgevingsplan. Dit heet de bruidsschat. In de jaren daarna moet de gemeente zelf aan de slag met het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan naar een gemeentedekkend omgevingsplan. In deze notitie kader en uitgangspunten gemeentebrede omgevingsplannen geven we aan hoe we dit traject vormgeven. We beschrijven de stappen die worden gezet, welke keuzes gemaakt moeten worden, welk globale tijdspad hierbij hoort en welke middelen en instrumenten hiervoor nodig zijn.

Voor het opstellen van gemeentebrede omgevingsplannen in de drie gemeenten waarvoor de SED Organisatie werkzaam is kiezen we voor een projectmatige aanpak. Niet alles in het proces is echter op voorhand al helemaal duidelijk. Dit komt omdat er landelijk en lokaal nog kennisgemaakt wordt met de nieuwe instrumenten en werkwijze van de Omgevingswet. Deze notitie moet daarom als een startpunt worden beschouwd. Als het nodig is stellen we het bij.

Voor de drie gemeenten die de samenwerking in SED-verband vormen is één notitie kader en uitgangspunten opgesteld dat kan worden gebruikt om tot omgevingsplannen voor de afzonderlijke gemeenten te komen.

Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de ambities en doelen die de samenwerkende SED-gemeenten hebben bij de introductie van het omgevingsplan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan bij de beleidscyclus die één van de centrale uitgangspunten voor het werken met de Omgevingswet is en de plek van het omgevingsplan in die cyclus.

Hoofdstuk 4 beschrijft een aantal bouwstenen voor het omgevingsplan waarna in hoofdstuk 5 de uitgangspunten voor het proces om tot een omgevingsplan te komen en in hoofdstuk 6 de uitgangspunten voor de inhoud van het omgevingsplan worden geschetst.

Hoofdstuk 7 gaat in op de structuur van het omgevingsplan en de soorten regels die daarbij horen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 op basis van in de voorgaande hoofdstukken gemaakte keuzes de aanpak op hoofdlijnen beschreven. Daarbij wordt onder andere inzicht geboden in de inschatting van de inzet van mensen en middelen die nodig is om tot gemeentebrede omgevingsplannen te komen.

2 Ambities en Doelen

2.1 Inleiding

Het eindresultaat van het project zijn gemeentebrede Omgevingsplannen voor de drie deelnemende gemeenten. In het traject daar naar toe realiseren we verschillende tussenresultaten (zie hoofdstuk 8). Om de aanpak hiervoor te kunnen bepalen is het wel van belang om vooraf de ambities en doelstellingen voor het gemeentebrede omgevingsplan vast te leggen. In dit hoofdstuk wordt op beide aspecten nader ingegaan.

2.2 Ambities

Bij de invoering van de Omgevingswet moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van de ambities die een gemeente daarbij heeft. Er kan worden gekozen voor het volledig opnieuw doordenken van alle gemeentelijke regels in het fysieke domein met de uitgangspunten van de Omgevingswet als kader. Dan is sprake van een hoog ambitieniveau. Sommige gemeenten kiezen daarvoor en zijn al geruime tijd (soms jaren) bezig om dit uit te werken. Een andere keuze is om eerst het noodzakelijke te doen om bij inwerkingtreding van de Omgevingswet initiatiefnemers te kunnen bedienen. Het overgangsrecht van de Omgevingswet biedt die mogelijkheid door voor te schrijven dat elke gemeente uiterlijk in de loop van 2024 moet beschikken over een actuele omgevingsvisie en een actueel, gemeentedekkend omgevingsplan uiterlijk 31 december 2029. Tot die tijd krijgt de gemeente automatisch de beschikking over een 'tijdelijk omgevingsplan' bestaand uit alle geldende bestemmingsplannen (en wijzigingsplannen, uitgebreide omgevingsvergunningen), een aantal rechtstreeks werkende verordeningen, gemeentelijke bodemkwaliteitskaarten en de 'bruidsschat'.

De samenwerkende gemeenten in SED-verband kiezen in eerste instantie voor een aantal praktische ambities. Die hebben betrekking op het leren werken met de Omgevingswet door bestuur, organisatie en medewerkers. Daar hoort bij dat de regels in het fysieke domein zo overzichtelijk en duidelijk mogelijk worden geformuleerd en gepresenteerd. Daarbij zoeken we naar het evenwicht tussen duidelijkheid, de mate van verandering en de uitvoerbaarheid. Bij die uitvoerbaarheid speelt onder meer de mate waarin het werken aan een omgevingsplan een beroep op beschikbare mensen en middelen kan doen een rol. In de omgevingsvisie benoemde ambities en doelen zijn idealiter mede leidraad voor de totstandkoming van een omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan dragen bij aan de ambities van de omgevingsvisie of staan die in ieder geval niet in de weg.

Bij de voorbereiding op de Omgevingswet sluit de SED-organisatie zoveel mogelijk aan bij bestaand beleid. Uitgangspunt is om te komen tot een beleidsluw omgevingsplan als pilot. Een inhoudelijk vernieuwend omgevingsplan is hierbij mede gezien de parallel lopende planning voor de omgevingsvisies van de drie gemeenten bovendien niet goed haalbaar. Er zijn nu nog geen ambities te benoemen voortvloeiend uit een actuele omgevingsvisie die vragen om het vertalen van programma's of concrete ontwikkelrichtingen in een omgevingsplan.¹ De opgaven benoemd bij de bouwstenen worden wel zoveel mogelijk tot uitgangspunt genomen. Ook als dit leidt tot de verplichting om een plan-MER op te stellen. Bij het opstellen van de gemeentebrede omgevingsplannen na de pilotfase (dus vanaf 2025) wordt de omgevingsvisie (gereed in 2024) en de ervaringen met het pilot-omgevingsplan betrokken.

Samenvattend luidt de ambitie voor de omgevingsplannen voor de SED gemeenten als volgt:

¹ Zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting

- We willen als gemeenten (bestuur, organisatie en inwoners) meer kennismaken met en leren van de mogelijkheden van het instrument omgevingsplan;
- We willen de regelgeving in het fysieke domein overzichtelijk en duidelijk maken;
- We sluiten waar mogelijk aan bij ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving zoals in de omgevingsvisie benoemd;
- We zoeken een evenwicht tussen duidelijkheid, verandering en uitvoerbaarheid.

2.3 Doelstellingen

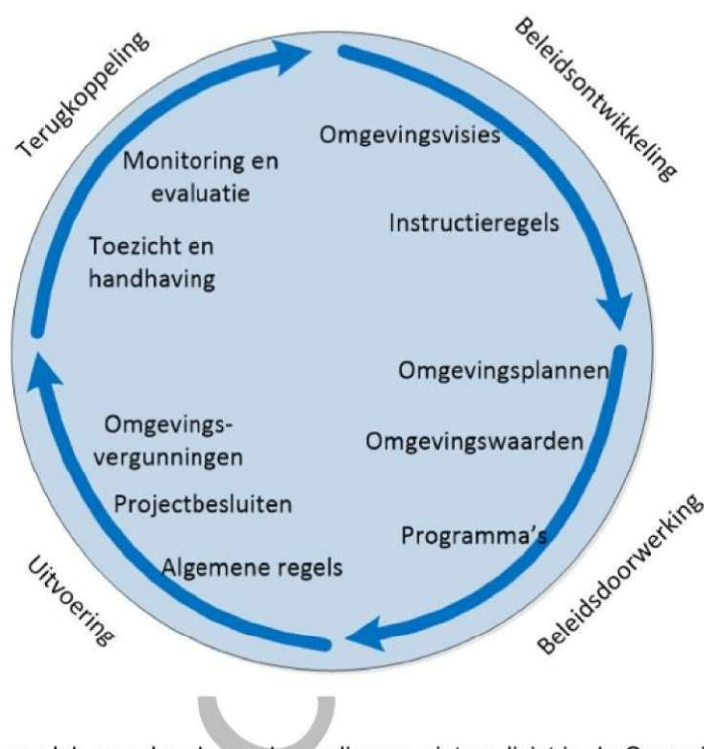
Voor de implementatie van de Omgevingswet in de SED-gemeenten in het algemeen en het werken aan de totstandkoming van een omgevingsplannen in het bijzonder is op basis van de bovenstaande ambities een aantal doelen geformuleerd. Bij de invulling van de verdere aanpak zijn deze doelen leidend.

- We voldoen aan de wettelijke vereisten voor het omgevingsplan;
- We integreren alle gemeentelijke regels voor het fysiek domein in omgevingsplannen;
- We stellen een datum vast waarop de gemeentebrede omgevingsplannen gereed zijn;
- We schetsen het proces om tot gemeentebrede omgevingsplannen te komen;
- We willen concreet oefenen aan de hand van een pilot of deelomgevingsplan;
- We brengen in het proces leerervaringen in beeld (vanuit inwoners, organisatie en bestuur) en gebruiken dit voor de op te stellen omgevingsplannen;
- Alle stappen die worden gezet bij het als pilot op te stellen deelomgevingsplan worden bijgehouden en benut voor een handboek voor het opstellen van een omgevingsplan. Daarin is ook een gemeentelijk casco voor een omgevingsplan opgenomen.

3 Het omgevingsplan in de beleidscyclus

3.1 De beleidscyclus in de Omgevingswet

Anders dan in het huidige stelsel van de Wet ruimtelijke ordening heeft de wetgever de verschillende instrumenten van de Omgevingswet opgebouwd als onderdeel van een beleidscyclus. Die cyclus bestaat uit een aantal fasen: Beleidsontwikkeling, Beleidsdoorwerking, Uitvoering en Terugkoppeling. In onderstaande afbeelding zijn deze fasen ten opzichte van elkaar in de beleidscyclus geplaatst. Ook is daarin aangegeven waar in deze cyclus de verschillende instrumenten van de Omgevingswet thuishoren.



De precieze plek en volgorde worden weliswaar niet expliciet in de Omgevingswet voorgeschreven, maar vormen wel de basis voor hoe de instrumenten zich tot elkaar verhouden.

3.2 Het omgevingsplan in de beleidscyclus

Zoals blijkt uit de verbeelding van de beleidscyclus van de Omgevingswet in de voorgaande paragraaf wordt het omgevingsplan gezien als instrument dat zorgt voor de doorwerking van beleid. In het omgevingsplan wordt (een deel van) de inhoudelijke ambities van de omgevingsvisie vastgelegd in regels voor de fysieke leefomgeving die belangrijk zijn bij het bereiken van de beleidsdoelen. Als tussenstap kunnen omgevingswaarden die voortvloeien uit de omgevingsvisie nog worden vertaald in programma's. Daaruit kunnen ook concrete regels in het omgevingsplan voortvloeien.

Deze regels van het omgevingsplan zijn vervolgens weer bepalend voor het al dan niet kunnen verlenen van vergunningen en voor het toezicht op en de handhaving op de fysieke leefomgeving. Ter illustratie een voorbeeld:

In de omgevingsvisie van gemeente X is bepaald dat niet de exacte locatie van groenvoorzieningen in openbaar gebied belangrijk is, maar wel dat groen in een minimale verhouding ten opzichte van 'grijs' (wegen, paden parkeerplaatsen) aanwezig moet zijn.

In het omgevingsplan kan wordt bepaald dat er geen vergunning nodig is om groen weg te halen of toe te voegen, maar dat minimaal X% van het openbaar gebied moet bestaan uit groenvoorzieningen. Als in de bestaande situatie dit percentage niet gehaald wordt kan worden overwogen om een programma vast te stellen dat gericht is op het halen van dat percentage en kan in de regels van het omgevingsplan bijvoorbeeld worden opgenomen dat nieuwe verhardingen niet worden toegestaan en dat bij veranderingen in de openbare ruimte minimaal X% moet bestaan uit groen.

In de praktijk van toezicht en handhaving moet vervolgens blijken of op deze manier het beoogde doel behaald wordt. Als dat niet zo is kan dit leiden tot bijstelling van het beleid of tot strengere regels (bijvoorbeeld wel een vergunningstelsel introduceren).

3.3 Beleidscyclus in deze notitie

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 lopen de totstandkoming van de eerste omgevingsvisie en de pilots voor het opstellen van het omgevingsplan min of meer parallel. Na het gereedkomen van de omgevingsvisie starten we met het opstellen van de gemeentebrede plannen. Dit maakt dat het pilot omgevingsplan nog geen vertaling kan bevatten van nieuwe ambities die in de omgevingsvisie worden geformuleerd. De eerste (pilot)omgevingsplan zal worden opgesteld uitgaand van:

- bestaande beleidskeuzes die al vastliggen in geldende bestemmingsplannen en relevante beleidsregels;
- regionale afspraken over de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien de Bruidsschat (zie paragraaf 6.3);
- beleid dat in het verleden vastgelegd is in lokale verordeningen voor zover dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld reclameregels, standsplaatsenbeleid, e.d.)

4 Bouwstenen

Voor onze aanpak gaan we uit van het opstellen van een omgevingsplan op basis van 'bouwstenen' uit het huidige stelsel, zie bijlage 1.

Het is ook denkbaar om een omgevingsplan op te bouwen op basis van de eisen van de Omgevingswet en daarbij helemaal opnieuw te beginnen met denken over het regelen van activiteiten in de leefomgeving. Bestaande regels worden dan even 'opzij gelegd'. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 wordt in SED-verband niet voor deze ambitie gekozen. Voor de gemeenten binnen de SED-samenwerking (en eigenlijk vrijwel alle gemeenten) is dit niet een voor de hand liggende keuze, aangezien dit zodanig veel werk en denkkracht van de gemeente vraagt dat reguliere werkzaamheden daardoor onaanvaardbaar in de knel komen. Dit neemt niet weg dat bij het verwerken van de bouwstenen uit het huidige stelsel steeds kan worden nagegaan of de oude regels nog passen in het nieuwe systeem, en daarbij ook goed te kijken naar de samenhang tussen de bouwstenen – ook waar die in de huidige regels misschien nog niet goed tot uitdrukking komt. Deze notitie benoemt daarvoor een aantal kansen. In een omgevingsplan is ruimte voor het regelen van nieuwe onderwerpen, die nu nog helemaal niet via direct juridisch bindende regels zijn vastgelegd. Op basis van de omgevingsvisie maken we een eerste vertaling van nieuwe ambities en doelen naar juridische regels. Dit doen we op basis van een ingroeimodel op basis van nader te bepalen prioriteiten.

De bouwstenen van het omgevingsplan voor de SED-gemeenten zijn daarmee:

- het tijdelijk deel van het omgevingsplan, omvattende:
 - o geldende ruimtelijke besluiten (bestemmingsplannen en andere Wro-besluiten);
 - o drie (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen gaan op grond van Invoeringswet van de Omgevingswet zonder meer over naar het tijdelijk Omgevingsplan (de Erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg, (indien de gemeente daarover beschikt) de Hemelwaterverordening en de geurverordening(en) (Wet geurhinder en veehouderij). Deze verordeningen moet voor zover aanwezig in de drie SED-gemeenten voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden aangepast;
 - o de door de gemeente vastgestelde bodemkwaliteitskaarten en beleidsnota;
 - o de Bruidsschat en de daarover in regionaal verband getrokken conclusies;
- overige gemeentelijke verordeningen over de leefomgeving.
- nieuw beleid dat door de gemeenten wordt vastgesteld en dat vertaling behoeft in het omgevingsplan;
- Instructies van Rijk en Provincie voor het opstellen van het omgevingsplan. Deze zijn in hoofdzaak te vinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Provinciale omgevingsverordening.
- De omgevingsvisie

Zie bijlage 1 voor een meer gedetailleerde juridische toelichting op deze bouwstenen.

Voor het overige worden als bouwstenen om tot gemeentebrede omgevingsplannen te komen geen nieuwe kaders geformuleerd die afwijken van de eerder door de gemeenteraden vastgestelde kaders. In de komende twee hoofdstukken (5 en 6) wordt invulling gegeven aan respectievelijk de werkwijze (het proces) om tot een gemeentebreed omgevingsplan te komen en wordt een aantal inhoudelijke uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten ten aanzien van proces en inhoud vormen een startpunt. De ervaring die vervolgens in de praktijk van het opstellen van een omgevingsplan wordt opgedaan kan leiden tot bijstelling van deze uitgangspunten. De gekozen werkwijze houdt daar rekening mee.

5 Uitgangspunten proces

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste uitgangspunten met betrekking van het proces voor het opstellen van omgevingsplannen voor de SED-gemeenten.

Uit ervaringen elders blijkt een aantal praktische aandachtspunten met betrekking tot de werkwijze van belang.

1. Het werken met deelomgevingsplannen spreidt de last, maar het werken met teveel deelomgevingsplannen in korte tijd brengt ook extra lasten met zich mee. Het aantal plannen moet werkbaar en overzichtelijk blijven voor alle betrokkenen. Daarom zou voorkomen moeten worden dat er meerdere ontwerpplannen tegelijkertijd of kort na elkaar in procedure zijn.
2. Het participatieproces van plannen vraagt specifiek aandacht: er moeten bewuste keuzes worden gemaakt wie er bij de voorbereiding van elk deelplan wordt betrokken en hoe.
3. Voor de onderzoeksplicht kan het van belang zijn in hoeverre er afgeweken wordt van het bestaande beleid. Voor beleidsrijke plannen zal moeten worden nagegaan of een m.e.r. aan de orde is.

5.2 Keuze: omvang eerste omgevingsplan

5.2.1 Omgevingsplan in één keer

Het is mogelijk om in één keer een omgevingsplan in procedure te brengen voor de hele gemeente, waarin alle bouwstenen zijn verwerkt. Het voordeel hiervan is dat alle regels direct bij elkaar staan in het nieuwe omgevingsplan en er niet alsnog lange(re) tijd met verschillende documenten moet worden gewerkt. Toch lijkt dit geen voor de hand liggende keuze. Reden hiervoor is dat met een stapsgewijze aanpak gaandeweg kan worden geoefend met het proces en de inhoud van een omgevingsplan. Ook wordt het hierdoor mogelijk om prioriteit te geven aan onderdelen waarvan het nodig is die snel te verwerken; er hoeft niet te worden gewacht op het 'totaalpakket'. Verder wordt hierdoor het 'pakket' aan regels waarover in één keer een oordeel moet worden gevormd gedoseerd en behapbaar gehouden. Dit geldt voor de gemeentelijke organisatie, het gemeentebestuur, andere overheden en betrokken instanties en niet te vergeten inwoners en andere belanghebbenden die kunnen participeren.²

5.2.2 Deelgebieden of thematische 'parapluplannen'

Bij een stapsgewijze aanpak ligt een indeling in gebieden en/of thema's voor de hand.

1. Bij een gebiedsgerichte aanpak worden deelomgevingsplannen opgesteld voor deelgebieden, totdat het hele grondgebied is bedekt.
2. Bij een thematische aanpak worden deelomgevingsplannen opgesteld voor een bepaald (beleids)thema. Dat kan voor het hele grondgebied in één keer, maar dat hoeft niet.

Algemene versus (gebieds)specifieke regels

Naast *thematisch* en *gebiedsgericht* aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen *algemene regels* en *(gebieds)specifieke regels*. Zowel bij een thematische invulling als een gebiedsgerichte aanpak krijgen we te maken met algemene regels (lees: regels die in de hele gemeente hetzelfde zijn) en regels die alleen in een bepaald gebied gelden. In de opzet van het omgevingsplan wordt daarom eerst gekeken

² Van een omgevingsplan wordt, net als bij een bestemmingsplan, een ontwerp ter inzage gelegd. Daarnaast is het de bedoeling om op een passende manier te voorzien in (publieks)participatie bij het tot stand komen van het ontwerp omgevingsplan.

wat een algemene regel (beleid) is en vervolgens of er ter plekke iets bijzonders moet gelden. Dat kan *afwijkend* zijn van de algemene regel maar ook *aanvullend*.

Voorbeeld:

Algemene regels:

1. Gebouwen worden uitsluitend gebouwd achter de voorgevelrooilijn
2. De bouw- en goothoogte van gebouwen bedragen maximaal de aangegeven hoogten;

Specifieke regel afwijkend op 1: ter plaatse van aangewezen woongebieden zijn bijbehorende bouwwerken toegestaan

Specifieke regel aanvullend op 2: ter plaatse van aangewezen woongebieden is een kap met dakhelling tussen de 30 en 50 graden verplicht.

Dit onderscheid is belangrijk omdat daarmee wordt voorkomen dat er herhaling in deelgebieden plaats vindt met het risico dat die regels ook weer van elkaar gaan afwijken. In de opzet van de regeling wordt daarom onderscheid gemaakt tussen algemene en gebiedsspecifieke regels. Dit leidt als uitkomst van de pilot naast een deelomgevingsplan voor een concreet gebied ook tot een casco dat gehanteerd wordt bij het opstellen van de daarop volgende omgevingsplannen.

Het overgangsrecht van de Omgevingswet wordt wel zo uitgelegd dat bij het omzetten van ruimtelijke plannen alleen een gebiedsgerichte aanpak mogelijk is. Dat hoeft echter niet. We hanteren als uitgangspunt dat in beginsel elke aanpak mogelijk is.³

Belangrijke kanttekening is dat als een bestaande regel *niet beleidsneutraal* wordt overgezet, een gemeentebrede uitrol voor de hand ligt. Anders ontstaan er (ongewenste) rechtsverschillen binnen de gemeente.

Welke gebieden of thema's vragen om een deelomgevingsplan, is een afweging die bij elke gemeente anders uitpakt. Overwegingen die een rol kunnen spelen zijn o.a.:

- de bouwstenen van het omgevingsplan (zie hierboven);
- bestaande gebiedsindeling voor bestemmingsplannen;
- een gebiedsindeling of thematische prioriteiten uit de omgevingsvisie of ander gemeentelijk beleid. Ook de noodzaak om snel een ontwikkeling die niet past in het omgevingsplan (nieuwe woonwijk) te faciliteren kan een reden zijn om een bepaald gebied prioriteit te geven.

Het voordeel van deze opdeling is dat het werk overzichtelijk en behapbaar blijft. Ook kan prioriteit gegeven worden aan bepaalde gebieden of thema's als daar aanleiding voor is.

Het nadeel van deze opdeling is dat mogelijk een lange transitieperiode ontstaat waarin met verschillende documenten gewerkt moet worden. Voor het werken met het tijdelijk omgevingsplan wordt het niet overzichtelijker. Een andere risico is dat de samenhang en eenvormigheid van de regels op de schaal van de hele gemeente verloren gaat. Een goede coördinatie en controle op dat aspect is belangrijk bij de keuze voor deelomgevingsplannen. Hiervoor zal iemand of een groep verantwoordelijk moeten zijn.

5.2.3 Keuze

Een goede aanpak van het omgevingsplan vraagt om heldere keuzes. Dat betekent echter niet dat de keuze in dit geval bestaat uit of in deelgebieden dan wel met een thematische aanpak te gaan werken.

³ Regels uit een bestemmingsplan moeten in beginsel voor elke locatie in één keer komen te vervallen, en mogen dus niet voor een locatie gedeeltelijk in het oude plan blijven staan. Dit kan (tot 2029) omzeild worden door in het nieuwe plan *alleen* de regels op te nemen die nieuw zijn, en hierbij een voorrangsbepaling op te nemen. Er komen dan in het oude plan helemaal geen regels te vervallen. Aandachtspunt hierbij is de overzichtelijkheid.

Beide zijn nodig om tot een volwaardig omgevingsplan te komen. Een aanpak met deelgebieden werkt goed als dat in eerste instantie vooral beleidsneutraal gebeurt.

Om het plan vast te kunnen stellen is ook actualisering op nieuw beleid en de instructies van rijk en provincie nodig. De keuze ligt dus niet bij het één of het ander maar in een goed werkverdeling en een langdurige consequente coördinatie op de vulling van het nieuwe omgevingsplan.

De thematische aanpak vindt plaats vanuit de beleidsvorming en heeft als basis een uitwerking van de omgevingsvisie of een programma nodig.

In de SED-gemeenten wordt gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij één gebied wordt gekozen dat qua omvang en gebruik te overzien is bij het starten met een eerste omgevingsplan.

5.3 Keuze: vernieuwend of consoliderend

Voor het omgevingsplan is belangrijk om te weten wat het ambitieniveau van de gemeente is. De gemeente kan ervoor kiezen om het omgevingsplan op te bouwen, rekening houdend met de omgevingsvisie en de opgaven die hierin zijn vastgelegd. De gemeente begint 'blanco' na te denken over wat ze waar wil regelen en waarom.

Een andere aanpak gaat uit van bestaand beleid. Dat bestaande beleid wordt dan vertaald in het omgevingsplan, waarbij wel telkens wordt afgevraagd of dit nog actueel is en strookt met de opgaven waar de gemeente voor staat. Dit is de hiervoor beschreven beleidsluwe aanpak.

5.3.1 Keuze

Zoals in Hoofdstuk 2 aangegeven wordt In SED-verband in eerste instantie gekozen voor bestaand beleid als uitgangspunt. Waar nodig/mogelijk zal actualisatie/deregulering worden meegenomen bij de totstandkoming van het omgevingsplan. Verder zijn de ambities en doelen uit de omgevingsvisie van belang. De vertaling naar juridische regels doen we op basis van een ingroeimodel op basis van nader te bepalen prioriteiten. Ook ervaringen bij het werken aan het pilot-omgevingsplan kan tot bijstelling van die keuze leiden.

Een van de opgaven om te komen tot een omgevingsplan is een inventarisatie van bestaand beleid, de actualiteit van dat beleid en eventuele knelpunten/strijdigheden tussen beleid op verschillende thema's.

5.4 Keuze: participatie

De gemeente moet in ieder geval participatiebeleid opstellen over hoe de gemeente participatie biedt voor het vaststellen van een omgevingsvisie, programma en de vaststelling van (delen van) het omgevingsplan. Dit staat nog los van de vraag of bij een aanvraag om van het omgevingsplan af te wijken (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) de aanvrager participatie moet worden opgelegd dan wel of de gemeente daarin voorziet. Het opleggen van een participatieplicht is uitsluitend mogelijk in het geval van de buitenplanse omgevingsvergunning. De gemeenten hebben reeds een besluit genomen in welke gevallen participatie verplicht is.

5.4.1 Keuze

Voor de gemeenten zijn de ambitie en uitgangspunten rondom burgerparticipatie op hoofdlijnen vastgelegd in het Manifest Burgerparticipatie. Op basis daarvan kan participatie, zoals onder andere bedoeld bij de Omgevingswet, uitgewerkt worden. We sluiten bij de uitvoering hierop aan.

5.5 Sturingsfilosofie

5.5.1 Rollen gemeente(raad)

De sturingsfilosofie van de gemeenteraad, als het gaat om het omgevingsplan, gaat in ieder geval over vier mogelijke rollen voor de gemeente: een sturende, een stimulerende, een regisserende of een samenwerkende rol. Welke rol aan de orde is, kan per gebied en per thema verschillen. De opstelling die de raad kiest, is mede bepalend voor de inhoud van het omgevingsplan. Allereerst de vraag of er aanleiding is om over bepaalde onderwerpen regels te stellen en vervolgens de vraag welk soort regels. Net als nu met het bestemmingsplan hoeft ook het omgevingsplan niet het enige sturingsinstrument te zijn. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld actief grondbeleid ook inzetten als sturingsinstrument. Ook hoeft niet gemeentebreed dezelfde sturingsfilosofie gehanteerd te worden.

In laagdynamische gebieden met weinig grondbezit, zoals in bestaande woonwijken ligt een meer reactieve houding voor de hand. Daarbij past een meer beheersmatige benadering die uitgaat van toelatingsplanologie, net als in huidige bestemmingsplannen. Het opbouwen van een omgevingsplan gebaseerd op toelatingsplanologie leidt tot een meer op rechtszekerheid gericht omgevingsplan met minder ruimte voor ontwikkelingsruimte zonder nader afwegingskader. Voor dynamische gebieden met een faciliterend grondbeleid past een meer uitnodigende rol en daarmee het principe van uitnodigingsplanologie. Daarbij kan worden gezocht naar de grenzen van wat kan worden toegestaan. In andere woorden, bedenken wat niet wenselijk is in plaats van het vastleggen van gewenste ontwikkelingen.

Bij een in hoofdzaak beleidsneutrale vertaling van bestaande planologische regelingen in een omgevingsplan voor bestaande gebieden ligt een nadruk op rechtszekerheid meer voor de hand.

5.5.2 Delegatie

De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kan de raad ervoor zorgen dat de uitvoering van het beleid bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency en flexibiliteit kan delegatie wenselijk zijn. Het versnellen van procedures is immer een van de doelstellingen van de Omgevingswet.

Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Hierover hebben de afzonderlijke gemeenteraden inmiddels een besluit genomen in samenhang met het adviesrecht over omgevingsvergunningen en de gevallen waarin participatie voor initiatiefnemers verplicht wordt gesteld. Ten aanzien van delegatie is besloten dat de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen wordt gedelegeerd aan het college van B&W voor zover het gaat om vertaling van eerder verleende omgevingsvergunningen.

5.6 Keuze: ontwikkelingen

5.6.1 Ontwikkelingen in transitiefase

De transitiefase begint op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Hoe lang deze fase duurt, is afhankelijk van de tijd die de gemeente nodig heeft om vertrouwd te raken met de nieuwe instrumenten en gewijzigde procedures en het gemeentedekkende omgevingsplan op te stellen. In de start van deze fase moet zijn uitgemakt hoe de gemeente, meteen na invoering van de Omgevingswet, toepassing wil geven aan de keuze om mee te werken aan initiatieven die tijdens de transitiefase worden ingediend (de periode tot het gereedkomen van de gemeentebrede omgevingsplannen op 1 januari 2027). Dit is inmiddels in een notitie verder uitgewerkt (zie bijlage 3). Er zijn twee opties:

1. wijzigen van het omgevingsplan; of
2. afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (hierna: buitenplanse opa).

Aan beide routes worden inhoudelijk dezelfde eisen gesteld. Voor zowel een besluit tot wijziging van het omgevingsplan als voor een buitenplanse opa geldt dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast moet voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provinciale omgevingsverordening. Voor beide routes geldt dat naarmate de inbreuk op de geldende (gebruiks)doelen groter is de motiverings- en onderzoekslasten navenant toemen.

Ad 1 Wijzigen van het omgevingsplan

Dit is volgens de VNG het meest geschikt als het gaat om initiatieven en plannen die nog uitwerking behoeven. Er kan een gedetailleerde of globale regeling worden opgesteld en alles wat daar tussen in zit. Het is tevens het meest geschikt als het gaat om initiatieven waarbij gelijktijdig een aanpassing van de lokale regelgeving nodig is ter voldoening aan instructieregels, beleid of om de uitvoerbaarheid te kunnen aantonen. Bijvoorbeeld het afschalen van gebruiksruimte voor omliggende bedrijven om woonbebouwing mogelijk maken.

Het tijdelijke omgevingsplan wordt in dit geval in beperkte mate aangepast.

- afhankelijk van het type initiatief wordt in het permanente deel van het omgevingsplan een voorrangregeling opgenomen (die de betreffende onderdelen van het omgevingsplan tijdelijk deel buiten toepassing verklaart), of
- vervalt het bestemmingsplan voor het gebied als geheel of gedeeltelijk (= pons).

Er geldt géén verplichting om een volwaardig omgevingsplan voor de locatie (postzegel) te maken. Stap voor stap wordt toegewerkt naar het permanente omgevingsplan.

Het is wenselijk dat de wijze van ontwerpen en structuur van het omgevingsplan bekend is bij inwerking-treding van de Omgevingswet, zodat volgens die uitgangspunten het omgevingsplan ten behoeve van ontwikkelingen gewijzigd kan worden. In dat kader wordt tegelijkertijd met het werken aan een pilot omgevingsplan gewerkt aan een handboek waarin de basisstructuur en definities etc worden vastgelegd.

Wanneer dit nog niet vaststaat op het moment dat voor een ontwikkeling een wijziging van het omgevingsplan moet worden opgesteld kan er voor worden gekozen ontwikkelingen in een apart hoofdstuk/aparte paragraaf in het omgevingsplan op te nemen. Dan is het opstellen van een op een specifieke ontwikkeling gericht omgevingsplan niet afhankelijk van de structuur en opbouw van het gemeentedekkend plan. Op deze manier kan het omgevingsplan snel worden gewijzigd op het moment dat een ontwikkeling zich voordoet en het handboek nog niet gereed is.

Ad 2 Afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse opa)

Dit is volgens de VNG vooral geschikt voor concrete projecten op basis van een uitgewerkt plan (definitief ontwerp) zonder noodzaak om de regels voor naastgelegen percelen aan te passen (bijvoorbeeld afschalen van een milieucategorie) of bestaande mogelijkheden op de locatie te schrappen. Nu de onlosmakelijkheid is losgelaten is het echter ook mogelijk voor een ontwikkeling die nog niet concreet is uitgewerkt voor een deel een vergunning te verlenen (bijvoorbeeld voor het gebruik). Dit biedt de ontwikkelaar meer zekerheid over de aanvaardbaarheid van een ontwikkeling voordat het plan wordt uitgewerkt in concrete bouwtekeningen. Het tijdelijk omgevingsplan blijft in dat geval intact.

5.6.2 Keuze

Een nadrukkelijke keuze voor de ene of de andere weg hoeft niet te worden gemaakt en kan afhankelijk van de aard en omvang van het te realiseren project verschillen. Uitgangspunt is daar waar het kan projecten mogelijk te maken door middel van het verlenen van een buitenplanse opa. Dit past bij de systematiek van de Omgevingswet. Alleen wanneer het gezien de aard van de beoogde ontwikkeling juridisch niet

mogelijk is deze door middel van het verlenen van een vergunning mogelijk te maken wordt gekozen voor een wijziging van het omgevingsplan. Een dergelijke wijziging van het omgevingsplan is vooral aan de orde wanneer de voorgestane ontwikkeling nog te globaal is voor een buitenplanse opname en het wenselijk is globale kaders voor de ontwikkeling vast te leggen. Dit wordt dan gedaan door een wijziging van het omgevingsplan voor het gebied waarop de ontwikkeling betrekking heeft.

Inmiddels is de werkwijze in een notitie verder uitgewerkt (zie bijlage 3).

Concept

6 Uitgangspunten inhoud

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste uitgangspunten met betrekking tot de inhoud van het omgevingsplan.

6.2 Bruidsschat

6.2.1 Overnemen of aanpassen/schrappen

De Bruidsschat zijn de regels die onder de Omgevingswet verhuizen van het Rijk naar gemeenten. Dit zijn dus bestaande rijksregels, waarvan de bevoegdheid om deze zaken te regelen nu bij de gemeenten wordt gelegd. De gemeente kan zelf bepalen of ze de regels overneemt, aanpast of schrapt.

De bruidsschat bestaat uit regels die ruwweg kunnen worden ingedeeld in drie thema's:

1. Activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen (Afdeling 22.2).
2. Milieubelastende activiteiten (Afdeling 22.3).
3. Overige activiteiten (Afdeling 22.5).

Wat betreft de milieuregels uit de Bruidsschat ligt samenwerking met de Omgevingsdienst voor de hand. Op regionaal niveau zal bekeken kunnen worden over welke onderwerpen als regio iets geregeld moet worden en over welke onderwerpen de gemeente zelf iets kunnen regelen.

Wat betreft de bouwregels en overige activiteiten zal de gemeente zelf moeten beslissen of dit overgenomen kan worden, of dat dit aanpassing behoeft. De gemeente kan ook beslissen de regels eerst in stand te houden (ofwel in een apart hoofdstuk zoals nu is aangeleverd, ofwel vertaald in het omgevingsplan) en het slechts aan te passen als hier een concrete aanleiding voor bestaat.

6.2.2 Keuze

Voor de bruidsschat is het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regionale analyse van de bruidsschat. In eerste instantie gaan we uit van een beleidsneutrale overgang waarbij de landelijke regels ook zoveel mogelijk ongewijzigd overgaan. Na de ervaringen met de pilot (eerste deelomgevingsplan) zullen we nagaan hoe we in het verdere traject met de bruidsschat omgaan.

6.3 Bestuurlijke afwegingsruimte

6.3.1 Instructieregels

Het Rijk en de provincie stellen instructieregels waaraan de gemeente moet voldoen bij het opstellen van het omgevingsplan. Rijk en provincie stellen de instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of vanwege specifieke taken.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn over de volgende zaken instructieregels opgenomen voor het opstellen van omgevingsplannen (hoofdstuk 5):

- waarborgen van de veiligheid (paragraaf 5.1.2)
- beschermen van de waterbelangen (paragraaf 5.1.3)
- beschermen van de gezondheid en van het milieu (paragraaf 5.1.4)
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5)

- behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6)
- behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten
- (paragraaf 5.1.7)
- bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8)
- de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving (afdeling 5.2)

Instructieregels zijn op te delen in 3 soorten: betrekken bij, rekening houden met en in acht nemen. De eerste twee geven gemeenten ruimte voor eigen overwegingen. De laatste (in acht nemen) is dwingend.

6.3.2 Maatwerk

Van algemene rijksregels en provinciale verordeningenregels kan, als de betreffende regeling dat toestaat worden afgeweken met maatwerk. Dit is mogelijk in de vorm van 'maatwerkregels' in het omgevingsplan en 'maatwerkvoorschriften' in een buitenplanse omgevingsvergunning. De voorschriften in een vergunning zijn vaak specifiek, gericht op een activiteit. De maatwerkregels in een omgevingsplan zijn vaak meer proactief en gericht op een gebied.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt (meer) ruimte geboden voor maatwerkvoorschriften in vergelijking met het huidige recht. Hierdoor kunnen regels op de lokale situatie worden toegespitst.

In het Bkl is beperkt de mogelijkheid tot maatwerk opengezet. De gedachte is dat de landelijke uniforme regelgeving voor de bouw, niet teveel lokaal beperkt zou moeten worden.

Op grond van het Bkl is het onder voorwaarden mogelijk om af te wijken van de standaardwaarden uit het Bkl voor geur, trilling en geluidimmissie. De gemeente kan hogere of lagere waarden stellen, waarbij voor de hogere waarden de grenswaarden in acht moeten worden genomen. Hiermee is er ruimte om af te wijken van het basisbeschermingsniveau, als de lokale belangen daarom vragen. Het moet goed worden gemotiveerd; het doel moet gerechtvaardigd zijn, gelet op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij ook de gevolgen op de gezondheid en milieu moet worden betrokken. De maatregel moet doeltreffend, noodzakelijk en geschikt zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

6.3.3 Ontheffing instructieregels

Als provincie of Rijk instructieregels stellen, bestaat de mogelijkheid om daarvan een ontheffing te verlenen. De ontheffing kan ruimer zijn dan onder de Wet ruimtelijke ordening, omdat het niet alleen maar over ruimtelijke belangen hoeft te gaan, maar de hele fysieke leefomgeving kan betreffen.

6.3.4 Keuze

In eerste instantie wordt er voor gekozen de instructieregels van rijk en provincie over te nemen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Het in omgevingsplannen opnemen van lokaal maatwerk kan pas zorgvuldig op het moment dat er op de onderwerpen waarop dat kan een duidelijke gemeentelijke visie is, al dan niet vertaald in programma's. Zo lang dit niet het geval is vormen de basisnormen uit de rijks- en provinciale regels uitgangspunt bij het opstellen van omgevingsplannen.

6.4 Gemeentelijke verordeningen

6.4.1 Toelichting

De Omgevingswet bevat voor de gemeenteraad de verplichting om voor het gehele gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Dit wordt ook wel de één-document-gedachte genoemd. Naast regels die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en inpasingsplannen, geldt deze verplichting ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die nog in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld.

Moet

In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen die gaan over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen. De nota van toelichting op het Omgevingsbesluit zegt hierover het volgende:

“Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. Gedacht kan worden aan regels over activiteiten, die worden genoemd in artikel 2.2 van de Wabo: het kappen van bomen, het slopen of ontsieren van een gemeentelijk monument, het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, het aanleggen of veranderen van een (uit)weg, het opslaan van roerende zaken of het aanbrengen van zichtbare reclame.

De woorden “wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving” impliceren dat het gaat om activiteiten die een blijvende verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen. Om misverstanden te voorkomen wordt hierbij opgemerkt dat het plaatsen van een bouwwerk altijd moet worden gezien als een wijziging van de fysieke leefomgeving, ook als het een tijdelijk bouwwerk betreft, omdat elk bouwwerk op grond van artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet tot de fysieke leefomgeving behoort.

Regels die gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging, vallen niet binnen het bereik van deze bepaling. Ook regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt (artikel 1.2, derde lid, onderdeel c, van de Omgevingswet) vallen niet onder het bereik van het onderhavige eerste lid.”

Indien de gemeente hierover regels wil stellen, moet dit in het omgevingsplan gebeuren. Dit geldt ook voor regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Mag niet

Er zijn ook regels die verboden zijn mee te nemen in het omgevingsplan. Het gaat hierbij over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. De grondslag en het doel van de verordeningen en regels is daarom ook belangrijk om in het achterhoofd te houden bij de analyse. Verder mogen regels niet in het omgevingsplan als een specifieke wet een onderwerp uitputtend regelt (artikel 1.4 van de Omgevingswet).

Kan

Alle regels die wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving maar geen onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen mogen worden opgenomen in het omgevingsplan. Het merendeel aan regels uit verordeningen zal onder de 'kan-categorie' vallen. Het is goed te beseffen dat als een regeling opgenomen is in een omgevingsplan hiertegen beroep open staat en dat voor wijziging van de regeling de uitgebreide procedure doorlopen dient te worden. Bij een verandering van een regel in een verordening geldt dat niet.

Voor beleidsregels bestaat de mogelijkheid om deze als beleid te behouden, maar wel een link naar de beleidsregels op te nemen in het omgevingsplan. Daardoor kan een burger relatief eenvoudig op de hoogte zijn van het afwegingskader voor de vergunningverlening. Zelfs bij een open norm kan verwezen worden naar beleidsregels.

Er zullen uitgangspunten moeten worden bepaald wanneer een regel wordt opgenomen in het omgevingsplan en wanneer deze achter blijft in een verordening. Wil de gemeente zoveel mogelijk regels in het omgevingsplan, of blijven er veel regels achter in de verordening (waarbij de mogelijkheid bestaat alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en openbare orde in één gemeentelijke verordening op te nemen, een soort APV+).

6.4.2 Keuze

In eerst instantie wordt niet gekozen voor het vaststellen van één Verordening voor de Fysieke Leefomgeving (VFL) per gemeente als tussenvorm. We kiezen ervoor om regels uit de lokale verordening rechtstreeks in het proces voor het opstellen van de gemeentebrede omgevingsplannen te betrekken.

6.5 Omgevingswaarden

6.5.1 Toelichting

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Hiermee kan de gemeente, provincie of het Rijk de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar Rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld. De gemeente zet de omgevingswaarden in het omgevingsplan. Ten aanzien van industrielawaai moeten in het omgevingsplan verplicht omgevingswaarden (afgeleid van de geluidproductieplafonds) worden opgenomen.

Bij het vastleggen van een omgevingswaarde dient te worden aangegeven of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt, binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt en op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is. De gemeente is verplicht om te meten en te beoordelen of aan de in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarde wordt voldaan. Indien de waarde dreigt niet te worden gehaald moet de gemeente een programma vaststellen waarin de acties staan voor de gemeente om de omgevingswaarde alsnog te halen.

6.5.2 Keuze

Omgevingswaarden vloeien voort uit de nog op te stellen omgevingsvisie of programma's. Hierop sluiten we aan.

7 Ontwerp regels

7.1 Structuur

De Omgevingswet biedt veel ruimte voor de vormgeving van het omgevingsplan. De standaarden die worden voorgeschreven door het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) bieden weinig houvast voor de structuur van het omgevingsplan. Anders dan de IMRO-standaarden en de Standaard Vergelijkbare Plannen (SVBP) bij het digitale bestemmingsplan onder de Wro.

Wel heeft de VNG heeft ter ondersteuning/illustratie een Casco voor het omgevingsplan gepubliceerd. Deze structuur bevat een indeling in hoofdstukken, paragrafen en artikelen. Hier kunnen nog afdelingen aan worden toegevoegd. Het casco gaat uit van het regelen van activiteiten. In de uitwerking hiervan komen algemene regels over activiteiten, functiegerichte regels en locatiespecifieke regels aan de orde. Andere mogelijke keuzes zijn om regels per functie (bedrijf of wonen), per locatie (bijvoorbeeld bedrijventerrein of woonwijk) op te nemen of per thema (bouwen of milieu). Daarnaast heeft de VNG een aantal staalkaarten opgesteld voor veel voorkomende activiteiten/functies. Deze zijn beschikbaar voor woongebieden, bedrijventerreinen en buitengebieden en kunnen als leidraad dienen bij het opstellen van een omgevingsplan. Wel zijn deze staalkaarten net als andere voorbeelden van omgevingsplannen die al door andere gemeenten zijn gemaakt producten in ontwikkeling die als leidraad kunnen dienen, maar waarbij elke gemeente daar zijn eigen nadere invulling aan kan/moet geven. Zowel de staalkaarten als het casco maken echter geen onderdeel uit van de regelgeving over het omgevingsplan.

Als indicatie voor de opbouw van het omgevingsplan is de inhoudsopgave zoals die in het casco wordt voorgesteld opgenomen als bijlage 2 bij deze notitie.

7.2 Functies/activiteiten

In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen die zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dat kan door in het omgevingsplan algemene regels te stellen voor activiteiten en/of door in het omgevingsplan een functie toe te kennen aan een locatie en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functie.

Bij het opstellen van de eerste omgevingsplannen staat het invullen van de hoofdstukken 4 en 5 centraal. In hoofdstuk 4 worden gebieden aangewezen waarvoor bepaalde regels gelden en in hoofdstuk 5 worden regels voor activiteiten opgenomen.

7.3 Direct werkende regels/toestemmingen

Voor veel activiteiten geldt nu een vergunningplicht op grond van de Wabo. Op grond van de Omgevingswet kan de gemeente in het omgevingsplan bepalen of ze een toestemming vereist voor een activiteit. Mochten de regels voldoende concreet zijn en is een nadere afweging niet nodig dan zal kunnen worden volstaan met een direct werkende regel. Bekeken dient te worden of dit voor het gehele grondgebied van de gemeente geldt, of dat er locatiegericht wel een vergunning moet worden vereist. Mogelijk is het wenselijk om als overheid geïnformeerd te zijn over een activiteit, dan kan er een informatie- of meldplicht aan de algemene regel worden toegevoegd.

Als de gemeente een nadere afweging noodzakelijk vindt dan dient te worden gekozen voor een vergunningplicht.

Als een activiteit op voorhand onwenselijk wordt geacht wordt er een verbod ingesteld. Dit betekent overigens niet dat deze activiteit nooit zou kunnen plaatsvinden. Onder bepaalde voorwaarden (bijv. treffen maatregelen door aanvrager) kan een activiteit toch toelaatbaar zijn en kan in afwijking van het omgevingsplan een (buitenplanse) omgevingsvergunning worden afgegeven.

7.4 Soorten regels (algemene regels met open normen, algemene regels met gesloten normen, zorgplicht)

In bestemmingsplannen wordt veelal gewerkt met 'gesloten normen'. Een voorbeeld van een gesloten norm is de norm dat de bouwhoogte niet meer dan 12 meter mag bedragen.

In het omgevingsplan kunnen ook open normen worden opgenomen, dit zijn kwalitatieve normen en daarmee meer subjectief. In beleidsregels kunnen deze normen worden verduidelijkt, hierin wordt dan aangegeven hoe een norm moet worden uitgelegd. Het voordeel van het opnemen van open normen is dat het meer flexibiliteit biedt. Beleidsregels kunnen makkelijker worden aangepast en er is sprake van meer beoordelingsvrijheid. Het nadeel is dat een open norm minder rechtszekerheid biedt en ook niet of nauwelijks in toepasbare regels te vertalen is.

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook inwoners en ondernemers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke gemeentelijke regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke gemeentelijke of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer. In de AMvB's zijn specifieke zorgplichten opgenomen. In het omgevingsplan kunnen ook specifieke zorgplichten worden opgenomen. Het handhaven op een (specifieke) zorgplicht is mogelijk, maar in het kader van de rechtszekerheid kunnen inwoners en ondernemers slechts worden aangesproken op naleving van de zorgplicht, als zij vooraf hadden kunnen weten dat hun handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.

7.5 Keuze

Voor het omgevingsplan zullen de structuur van het (actuele) casco van de VNG en de op basis daarvan opgestelde staalkaarten voorlopig als uitgangspunt worden gehanteerd voor het opstellen van omgevingsplannen. Dit betekent het indelen van het omgevingsplan op basis van activiteiten. Verder wordt er vooralsnog voor gekozen om zoveel mogelijk te werken met direct werkende regels (toestemmingsvrij), maar dan wel met gesloten normen en beperkingen vanuit de verschillende waarden die de gemeente kent (onder meer cultuurhistorie). Op deze manier wordt vooralsnog gekozen voor het centraal stellen van rechtszekerheid. Waar mogelijk wordt de vraag of met minder regels kan worden volstaan meegenomen. Deze keuze leidt er eveneens toe dat eerder voor gebiedsspecifieke dan algemene regels wordt gekozen. Alleen wanneer een nadrukkelijke meerwaarde wordt vastgesteld voor het stellen van uniforme regels die in het hele werkingsgebied van het omgevingsplan gelden wordt gekozen voor algemene regels. De hier voorgestelde keuzes ten aanzien van het hanteren van het casco of staalkaarten kunnen bij de start van of tijdens het werken aan het pilot-omgevingsplan op grond van nieuwe inzichten worden bijgesteld.

8 Aanpak

8.1 Werkwijze omgevingsplan

in hoofdstuk 2 geformuleerde doelstellingen en ambities, de bouwstenen die in hoofdstuk 4 zijn benoemd en de procesmatige en inhoudelijke uitgangspunten die in de hoofdstukken 5 en 6 zijn uitgewerkt leiden tot een werkwijze om te komen tot een omgevingsplan. Die wordt hieronder puntsgewijs weergegeven.

1. Het volwaardige omgevingsplan komt vooral gebiedsgericht, maar waar nodig ook themagewijs tot stand. We stellen voor uit te gaan van deelomgevingsplannen gebaseerd op de huidige bestemmingsplannen (die samen het volwaardige omgevingsplan vormen). De gebieden en de volgorde komen in de volgende paragraaf aan bod.
2. Via het eerste deelomgevingsplan (pilofase) gaan we met in achtneming van het uitgangspunt dat dit plan in eerste instantie beleidsneutraal is na welke regels nu wellicht al overbodig zijn, tegenstrijdig zijn en of waar meer maatwerk wenselijk is. Voor het vervolg zijn de ambities en doelen uit de omgevingsvisie van belang. De vertaling naar juridische regels doen we op basis van een ingroeimodel op basis van nader te bepalen prioriteiten.
3. Het omgevingsplan heeft ten opzichte van bestemmingsplannen meer een verordenend karakter. Dit brengt met zich mee dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Om rechtszekerheid te bieden wordt echter gebiedsgericht of locatiegericht maatwerk noodzakelijk en wenselijk geacht. Hiervoor wordt de volgende werkwijze als uitgangspunt gehanteerd:
 - a. Er wordt een vaste set met uniforme regels per activiteit opgesteld die voor het hele grondgebied van de gemeente gaan gelden. Deze uniforme (algemene)regels nemen we in een Handboek op als 'regelbibliotheek'. Het Handboek is dus een groeidocument.
 - b. Daar waar dat wenselijk is, worden gebiedsgerichte regels opgesteld. Deze gebiedsgerichte regels zijn zoveel mogelijk toepasbaar in gelijksoortige gebieden met dezelfde functie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan rustige woonwijken, bedrijventerreinen of uitbreidingsgebieden. De afwegingen die een rol spelen en de partijen die betrokken dienen te worden bij de keuze of gebiedsgerichte regels nodig zijn en wat de eventuele normen zijn zullen worden beschreven in het handboek
 - c. Als algemene of gebiedsgerichte regels niet volstaan, kan met locatiespecifieke regels maatwerk mogelijk worden gemaakt. Denk hierbij aan regels voor een herontwikkellocatie nabij een bedrijventerrein of juist het behouden van een van oudsher aanwezig bedrijf in een woonkern. Ook bij locatiespecifieke regels wordt waar mogelijk gestreefd naar standaardisering zodat regels op vergelijkbare locaties ook zoveel mogelijk gelijk zijn. De afwegingen die een rol spelen en de partijen die betrokken dienen te worden bij de keuze of locatiegerichte regels nodig zijn en wat de eventuele normen zijn zullen worden beschreven in het handboek;
 - d. Met de werkingsgebieden (digitale locatieaanduidingen) wordt weergegeven waar de regels gelden. Hierdoor zien gebruikers van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) alleen de regels die op de geselecteerde locatie van toepassing zijn.
4. In de pilot omgevingsplan betrekken we college en raad zodat ervaringen kunnen worden opgedaan met de besluitvorming. We bekijken in de pilofase of we het pilot-deelomgevingsplan ook formeel vast laten stellen door de raad.
5. De pilot met het eerste omgevingsplan gebruiken we niet alleen om te leren werken met de inhoud van het instrument omgevingsplan, maar ook om te leren werken met de digitale omgeving waarin het omgevingsplan moet functioneren (het DSO en de lokaal aangeschafte plansoftware).
6. Als vervolg op de pilofase ligt het voor de hand voor de drie gemeenten tot een aantal deelomgevingsplannen te komen. Het in één keer opstellen van een omgevingsplan voor de gehele gemeen-

te is een zodanig grote en veelomvattende opgave dat deze zowel voor bestuur als organisatie en extern in te zetten adviseurs moeilijk te overzien is. Hierbij zij opgemerkt dat het begrip deelomgevingsplan feitelijk niet bestaat. Het gaat iedere keer om het wijzigen van hét gemeentelijke omgevingsplan.

7. Vertaling van de bruidsschat en de lokale verordeningen vindt per deelomgevingsplan plaats.
8. Het opstellen van degemeentebrede omgevingsplannen start na gereedkomen van de omgevingsvisie. Het streven is om de gemeentebrede omgevingsplannen 1 januari 2027 gereed te hebben. Als startpunt kan wel gebruik worden gemaakt van het deelomgevingsplan dat in de pilotfase is opgesteld.

8.2 De keuze voor een pilotgebied

Zoals aangegeven is de ambitie van de SED-gemeenten er op gericht om begin 2027 een compleet omgevingsplan hebben. Voor de drie afzonderlijke gemeenten ligt een gebiedsgerichte aanpak voor de hand die aansluit bij gebiedstypen en de huidige bestemmingsplannen.

Pilotgebied

Om te leren werken met het instrument en tegelijkertijd te werken aan het opbouwen van een handboek voor de overige op te stellen omgevingsplannen is het van belang een pilotgebied aan te wijzen voor het eerste deelomgevingsplan.

Idealiter wordt één gebied binnen het werkgebied van de SED aangewezen voor het maken van een pilotplan. Een complicerende factor daarbij is dat de werkorganisatie voor drie afzonderlijke gemeenten werkt. Vanuit de wens om het bestuur (colleges en raden) intensief bij de totstandkoming van omgevingsplannen te betrekken is een logische gedachte om drie afzonderlijke pilotomgevingsplannen te maken. Dit legt echter een groot beslag op de beschikbare ambtelijke capaciteit van de SED Organisatie. Anders dan bij de omgevingsvisies gaat het bij een pilot-omgevingsplan vooral om het ontwikkelen van een systematiek en veel minder over het concrete gebied waarop de pilot betrekking heeft.

Voorgesteld wordt dan ook om te kiezen voor één pilotgebied binnen het werkgebied van de SED Organisatie. Concreet wordt voorgesteld hiervoor het woongebied Hoogkarspel Noord te kiezen. Een woongebied is relatief mono-functioneel en daardoor een goed type gebied om kennis te maken met het instrument Omgevingsplan. Ook zijn de (nieuwere) woongebieden in de drie gemeenten redelijk vergelijkbaar. Daardoor is het geleerde bij de pilot Hoogkarspel Noord goed toe te passen in andere woongebieden.

Betrekken besturen drie gemeenten

Een aandachtspunt bij de keuze is hoe de besturen van de gemeenten Stede Broec en Enkhuizen bij de pilot te betrekken. Wellicht kan een opzet waarbij (dagelijks) bestuurders van alle gemeenten in een stuurgroep zitting hebben en een klankbordgroep van raadsleden uit de drie betrokken gemeenten.

Thema's

Wanneer gewerkt wordt aan het deelomgevingsplan voor het eerste gebied komen thema's aan de orde waarvan het wenselijk is deze gemeentedekkend op te pakken. Op dat moment zal de keuze worden gemaakt of die het voor het gebied wordt meegenomen, of dat het op een later moment voor het gehele gemeentelijke grondgebied wordt verwerkt in een thematisch deelomgevingsplan.

8.3 Activiteitenplan

Het activiteitenplan is opgesteld op basis van de uitgangspunten in deze notitie en de huidige landelijke en lokale inzichten. Het geeft ons daarmee een eerste richting. Het is onmogelijk de aanpak voor de komende

jaren nu al met volledige zekerheid te presenteren. Daarvoor zijn er nu nog te veel onbekende factoren. We zullen dit activiteitenplan (en in de verdere aanpak) aanpassen op basis van landelijk en lokale ervaringen met de voorbereiding van de Omgevingswet. Verder is de planning afhankelijk van het verdere proces voor het opstellen van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is namelijk richtinggevend voor de inhoud van het gemeentebrede Omgevingsplan.

Activiteit	Planning	Toelichting
Plan van aanpak		
Accorderen notitie	Afgerond	Door ambtelijk opdrachtgever (afgerond)
Procesinrichting en applicatie		
Aankoop applicatie omgevingsplan	Afgerond	
Training medewerkers in applicaties	2022/2023	loopt
Besluit uitgangspunten werkwijze opstellen omgevingsplan (uitbesteden/zelf doen, taken en verantwoordelijkheden, capaciteit en kwaliteit)	afgerond	
Uitwerken Casco tbv inrichten plansoftware	2023	Onderdeel van handboek en pilot (VNG casco is basis)
Inrichten plansoftware	2023	Op basis van casco en pilot
Opstellen proces wijzigen omgevingsplan	jan - juni 2023	
Inkoop		
Opstellen programma van eisen pilot/deelomgevingsplan	Afgerond	
Inkoop pilot/deelomgevingsplan	Januari 2023-april 2023	
Uitvoeren pilotfase		
Uitvoeren pilot/deelomgevingsplan	2023 en 2024	
Evaluatie pilot/deelomgevingsplan	Eind 2023 en eind 2024	
Opstellen gemeentebrede Omgevingsplannen		
Opstellen plan van aanpak overige deelomgevingsplannen/gemeentebreed plan	Eind 2024	Afhankelijk van evaluatie pilot.
Inkoop opstellen deelomgevingsplannen/gemeentebreed plan	Januari 2023-april 2023	
Opstellen overige deelomgevingsplannen/gemeentebreed plan	2025 en 2026	Loopt mee in inkoop omgevingsvisie
Vaststellen Gemeentebreed Omgevingsplan	december 2026/Januari 2027	Door gemeenteraad
Maken/bijhouden van een gemeentelijk handboek omgevingsplan	Voortdurend proces	

Tijdens het opstellen van het eerste deelomgevingsplan zullen keuzes worden gemaakt die consequenties hebben voor de gehele gemeente. De conclusies zullen genoteerd worden in een handboek. Hierin wordt ook de structuur van het omgevingsplan zoveel mogelijk uitgewerkt en worden de algemene regels per activiteit vastgelegd. In de voorliggende notitie is al gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het casco van de VNG. Als het wenselijk is om locatiegericht af te wijken van een regel/norm wordt het proces om tot die afweging te komen worden opgenomen in het handboek. Het eerste deelomgevingsplan zal middels de volgende stappen tot stand worden gebracht:

- Een overzicht van de kenmerken, knelpunten, kansen en geldende gemeentelijke regels (waaronder de bestemmingen)
- lijst maken activiteiten
- de geldende regels per activiteit spiegelen aan:

- actualiteit, knelpunten en kansen;
 - gemeentelijke beleid (omgevingsvisie etc)
 - Bkl
 - Provinciale verordening
 - Bruidsschat
- standaardregels maken (is dit iets wat locatiespecifiek geldt, of voor de hele gemeente?)
 - keuzes (en proces tot maken keuze) bijhouden in het handboek.

8.4 Inschatting kosten en inzet

In deze paragraaf komt de inschatting van de kosten en de benodigde personele inzet aan bod om te komen tot de gemeentebrede omgevingsplannen. Het betreft de kosten op organisatieniveau. In onderstaande tabel geven we de (externe) kosten weer. Vervolgens gaan we in op de benodigde inzet.

We benadrukken dat het op dit moment om een eerste meerjarige inschatting gaat. Het opstellen van omgevingsplannen is nieuw voor gemeenten. We zijn voor het opstellen hiervan sterk afhankelijk van (de kosten van) externe bureaus omdat het door de omvang van de organisatie onmogelijk is om alle kennis en capaciteit hiervoor zelf in huis te hebben. Op basis van inzichten die we op doen met de pilot en landelijke ervaringen zullen we de inschatting bijstellen als daar aanleiding voor is. Voordeel voor de organisatie is wel dat we kostenvoordelen hebben omdat we voor 3 gemeenten een soortgelijk proces doorlopen. Deze voordelen hebben we in de overzichten meegenomen.

Kostenpost	2023	2024 t/m 2026
Opstellen pilot/deelomgevingsplan	50.000	50.000
Training en opleiding	5.000	5.000 per jaar
Onvoorzien	10.000	10.000 per jaar
Aanschaf/inrichting/training plansoftware applicatie	Onderdeel van deelproject ICT	Onderdeel van deelproject ICT
Opstellen overige deelomgevingsplannen/gemeentebreed plan	0	Eerste ruwe inschatting 750.000 (250.000 per gemeente) totaal
Advisering vanuit Omgevingsdienst (milieu en bodem)	5.000	PM

Voor de kosten is dekking in het bestaande budget voor de voorbereiding van de Omgevingswet en (meerjaren)begroting.

Benodigde inzet

Het project wordt **in 2023** begeleid door de projectgroep omgevingsplan. Naast de projectleider (10 uur p/w) zijn hierin 3 medewerkers (totaal 18 uur p/w) betrokken. In totaal heeft de projectgroep 28 uur per week beschikbaar.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de inzet van medewerkers voor werksessies om onderdelen van de aanpak uit te voeren. Voor 2023 kunnen we een meer concrete inschatting hiervan maken als het plan van aanpak voor de pilot is uitgewerkt. Grofweg gaan we uit van 6 medewerkers (ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beleid en vergunningverlening) en 5 werksessies (totale inzet in 2023 80 uur)

Communicatieadvies (intern) vindt plaats vanuit de capaciteit die reeds beschikbaar is binnen het proces om de Omgevingswet voor te bereiden.

Voor **2024 en verder** maken we op basis van de eerste fase van de pilot (eind 2023) een nieuwe inschatting. In 2024 loopt de tweede fase van de pilot. 2024 (vervolg pilotfase) en 2025 (start opstellen gemeentebrede plannen) zal voor de projectgroep naar verwachting minimaal een interne inzet vragen van 1,5/2fte per jaar in de periode van 2024 tot en met 2026. Daarnaast is ook inzet van nodig van onder andere ruimtelijk beleid, geo/gegevensbeheer, communicatie en juridische zaken. De inzet vanaf 2023 nemen we indicatief mee in onderstaande tabel

Samengevat komen we daarmee uit op de volgende inschatting van de benodigde tijdsinzet:

Inzet	2023	2024 t/m 2026 (jaarlijks)
Projectteam (directe begeleiding pilot en opstellen deelomgevingsplannen)	1120 uur (28 uur per week)	2100/2800 uur per jaar ⁴
Communicatie (en invullen participatie)	160 uur (4 uur per week)	160 uur per jaar
Juridisch advies (algemeen)	-	Ntb nav pilot
Geo/Gegevensbeheer ⁵	80 uur (totaal)	Ntb nav pilot
Werkshops (ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beleid en vergunningverlening)	80 uur (totaal)	Ntb
Uitwerken beleid als basis voor regels omgevingsplan	0 (bij beleidsarme pilot)	Ntb

De grootste post (externe kosten en inzet) betreft het opstellen van de (deel)omgevingsplannen. Hierbij is relevant dat met de invoering van de Omgevingswet de kosten voor het actualiseren van bestemmingsplannen komt te vervallen. Deze kosten zouden we zonder de Omgevingswet wel hebben. Het wegvallen van de kosten voor het actualiseren zijn echter niet meegenomen in de meerjarenbegroting en kunnen dan ook niet als dekking worden benut.

8.5 Sturing en Organisatie

Vanaf 1 januari 2022 is de voorbereiding van de Omgevingswet de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd ruimtelijke ordening. Het programma voorbereiding Omgevingswet is daarmee gestopt en de sturing en verantwoordelijkheid ligt bij de lijnorganisatie. Het opstellen van de gemeentebrede omgevingsplannen (waarop dit plan van aanpak betrekken heeft) wordt met een projectmatige aanpak opgepakt. Het eindresultaat zijn de gemeentebrede omgevingsplannen. Daarnaast zijn tussenresultaten te onderscheiden (zie activiteitenplan in paragraaf 8.3). Hieronder zijn de (interne) taken en verantwoordelijkheden opgenomen

Ambtelijk opdrachtgever

Taken	Verantwoordelijkheden
- Autoriseren projectstukken (projectplan, voortgang activiteitenplan) - Beschikbaar stellen van benodigde mensen en middelen - Autoriseren stukken voor collegebehandeling - Besluit over starten en stoppen van deelprojecten/activiteiten - Voorzitten overleg met projectleider	Eindverantwoordelijk voor het eindresultaat van het project

⁴ Op basis 1,5 tot 2 fte a 1400 uren productief per jaar.

⁵ Dit wordt nog nader ingevuld bij opzet pilot (bijv. ivm benodigde geometrieën/werkingsgebieden)

Projectleider

Taken	Verantwoordelijkheden
- Voorbereiden projectstukken (projectplan, voortgang activiteitenplan) - Voorbereiden besluiten overleg met opdrachtgever - Samen met projectteam bepalen en bijstellen van de benodigde resultaten en daarvoor uit te voeren activiteiten - Opdrachtgever voor deelprojecten/activiteiten (kan deels bij lijnmanager liggen) - Overkoepelende sturing op basis geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (gotik) op basis activiteitenplan - Realiseren van samenhang - Voorzitten projectgroep	Overkoepelend verantwoordelijk voor de uitvoering van de benodigde activiteiten om het eindresultaat te behalen

Projectteamleden/medewerkers

Taken	Verantwoordelijkheden
- Uitvoering onderdelen/activiteiten uit het activiteitenplan - Sturing onderdelen/activiteiten op basis geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (gotik)	Verantwoordelijk voor het bereiken van de afgesproken (deel)resultaten

Overlegmomenten

Het project kent de volgende vaste overlegmomenten.

Overlegvorm	Doel	Frequentie	Betrokkenen
Overleg opdrachtgever/projectleider	Bespreken voortgang, besluiten mbt project	Tweewekelijks	Ambtelijk Opdrachtgever, Projectleider
Projectgroep	Bespreken voortgang deelprojecten/activiteiten, kennisuitwisseling	Driewekelijks (vaker indien nodig)	Projectleider, projectteamleden, trekkers van onderdelen

8.6 Risicomanagement

Hieronder staan op basis van de huidige inzichten de belangrijkste risico's van het project. We stellen dit bij als daar aanleiding voor is.

Risico	Beheersmaatregel
Uitstel invoeringsdatum Omgevingswet	Bij veranderingen in de invoeringsdatum passen we de planning aan een brengen we de consequenties in beeld brengen
Beperkte beschikbaarheid externe bureaus (pilot, opstellen verordening en opstellen omgevingsplan)	Vroegtijdige voorbereiding inkoop.
Vertraging opstellen omgevingsvisie (richtinggevend voor omgevingsplan)	Hiervoor wordt momenteel een projectleider geworven.
Onvoldoende financiële middelen	Op dit moment is in de begroting met de benodigde middelen rekening gehouden.
Onvoldoende capaciteit (bij de interne medewerkers om in de project groep deel te nemen, te participeren in werksessies en actieve inbreng te leveren).	Rekening mee houden in de jaarplanning en hoge prioriteitsstelling voor het project (wettelijke taak).
Onvoldoende aandacht voor sturing	In 2022 is de sturing van het project overgedragen aan de lijnorganisatie. Daarbij is wel geconstateerd dat er nog behoefte is aan ondersteuning door programmamanager (overkoepelend) en een projectleider (omgevingsplan).
Gemeentelijke wensen ten aanzien van het voorbereidingstraject (en daarmee stijgende kosten en ambtelijke inzet).	Met dit plan van aanpak houden we het proces zoveel mogelijk gelijk. Op inhoud worden omgevingsplannen passend gemaakt voor de individuele gemeenten in SED-verband.

Concept

Bijlage 1: bouwstenen van het omgevingsplan

TIJDELIJK DEEL VAN HET OMGEVINGSPLAN

Wat wordt verstaan onder het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is bepaald in artikel 22.1 van de Omgevingswet. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat de volgende elementen.

1. Ruimtelijke besluiten c.a.
2. Enkele gemeentelijke verordeningen
3. Bodemkwaliteitskaarten
4. De bruidsschat.

1. Ruimtelijke besluiten c.a.

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat alle onderstaande besluiten voor zover die van kracht zijn op het moment van in werking treden van de Omgevingswet of daarna nog van kracht worden op grond van het overgangsrecht.⁶

- een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet,
- een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in art. 2.3a van de Crisis- en herstelwet,
- een bestemmingsplan waarin met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, onder k, van de Crisis- en herstelwet bij wijze van experiment wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening,
- een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een wijzigingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening,
- een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat betrekking heeft op een bestemmingsplan of een wijzigingsplan als bedoeld in die wet,
- een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.103, eerste lid, 4.104, eerste lid, en 4.104a, eerste lid.

2. Regels uit verordeningen

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat alle onderstaande besluiten voor zover die van kracht zijn op het moment van in werking treden van de Omgevingswet of daarna nog van kracht worden op grond van het overgangsrecht.⁷

⁶ Hoofregel is dat een ruimtelijk besluit waarvan het ontwerp-besluit ter inzage is gelegd op het moment van inwerking-treding van de Omgevingswet, nog met de Wro-procedure kan worden afgemaakt

- regels over archeologische monumentenzorg als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet;
- de verordening als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij;
- de verordening als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening.

3. Bodemkwaliteitskaarten

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat gemeentelijke bodemkwaliteitskaarten als bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

4. Bruidsschat

De bruidsschat is een verzameling regels die tot het moment van in werking treden van de Omgevingswet binnen het domein van de rijksoverheid vallen, zoals regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit. Deze regels komen met de Omgevingswet binnen het gemeentelijke domein te vallen. Ze staan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, maar de gemeente mag zelf kiezen of de regels ook worden opgenomen in het definitieve plan. De regels mogen naar eigen inzicht worden gewijzigd of geschrapt al naar gelang de lokale situatie daar om vraagt. Deze regels vallen grofweg uiteen in de volgende bouwstenen:

- Regels over activiteiten m.b.t. bouwwerken, open erven en terreinen (afdeling 22.2, voorheen Bouwbesluit)
- Milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3)
- Aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds (afdeling 22.4)
- Overige activiteiten (afdeling 22.5), zijnde
 - o Vergunningplicht voor bouwen en welstandseisen (par. 22.5.1)
 - o Aanvraagvereisten voor gemeentelijke omgevingsvergunningen (par. 22.5.2)
 - o Voorschriften over archeologische monumentenzorg (par. 22.5.3).

INSTRUCTIEREGELS

Elk omgevingsplan moet voldoen aan instructieregels van het rijk en provincies. Sommige instructieregels gelden direct vanaf het moment van in werking treden van de wet. Voor andere instructieregels is overgangsrecht, dat inhoudt dat hier pas vanaf 2029 hoeft te worden voldaan.⁸

REGELS UIT GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN

Op grond van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit, moeten regels over tastbare ingrepen in de fysieke leefomgeving, die tot nu toe in verordeningen waren opgenomen, worden opgenomen in het Omgevingsplan. Dit mag worden uitgesteld tot het einde van de overgangsperiode van invoering van de Omgevingswet (naar verwachting 2029). Dit zijn regels over zaken als kappen of het veranderen van een uitweg.

Andere regels over de fysieke leefomgeving, die opgenomen zijn in gemeentelijke verordeningen maar géén betrekking hebben op tastbare ingrepen in de leefomgeving (veelal bepalingen rondom hinder), mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat hoeft niet. Hiervoor is dus ook geen deadline bepaald. Een uitzondering vormen regels die samenhangen met instructieregels vanuit het rijk, zoals regels over geluid. Die regels mogen uitsluitend in het omgevingsplan worden opgenomen en dat dient aan het einde van de genoemde overgangsperiode te gebeuren.

⁸ Voor zover op dit moment bekend, eindigt de overgangsperiode die samenhangt met invoering van de Omgevingswet in of rond 2029. Een exacte datum is nog niet formeel bepaald.

Concept

Bijlage 2: Inhoudsopgave Casco omgevingsplan

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doel omgevingsplan

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden

Afdeling 2.2 Facultatieve omgevingswaarden

Hoofdstuk 3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Bebouwde kom

Afdeling 4.2 Moderniseringslocaties

Afdeling 4.3 Gebiedsontwikkelingslocaties

Afdeling 4.4 Cultureel erfgoed

Afdeling 4.5 Stille gebieden

Afdeling 4.6 [etc., etc., etc.]

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Inleidende bepalingen

Afdeling 5.2 Benutten van de fysieke leefomgeving

Afdeling 5.3 Bouwactiviteiten, aanlegactiviteiten, sloopactiviteiten

Afdeling 5.4 Milieubelastende activiteiten

Afdeling 5.5 Activiteiten op of bij wegen of bij wateren in beheer bij de gemeente

Afdeling 5.6 Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed

Afdeling 5.7 Activiteiten met betrekking tot planten en dieren

Afdeling 5.9 [etc, etc, etc.]

Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

Afdeling 6.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen

Afdeling 6.2 Gedoogplichten

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Afdeling 7.1 Kostenverhaal

Afdeling 7.2 Nadeelcompensatie

Hoofdstuk 8 Procesregels

Afdeling 8.1 Voorbereiding van besluiten

Afdeling 8.2 Gemeentelijke projecten van publiek belang

Afdeling 8.3 Advies

Afdeling 8.4 Maatschappelijk draagvlak

Afdeling 8.5 Andere bestuursorganen

Hoofdstuk 9 Handhaving

Afdeling 9.1 Strafbepalingen

Afdeling 9.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving

Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie

Afdeling 10.1 Monitoring¹³

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Afdeling 11.1 Overgangsrecht

Afdeling 11.2 Bruidsschat

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Afdeling 12.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

Afdeling 12.2 Overige bepalingen

Bijlage 3: Notitie Transitiefase

Concept

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Casco	4
2.1	Opzet van het Casco	4
2.2	Soorten regels	7
2.2.1	Type regels	8
2.2.2	Regelkwalificatie en werkingsgebied	10
2.3	Waardelijsten	10
3	Initiatieven gedurende de transitiefase	12
3.1	(Buitenplanse) Omgevingsplanactiviteit	12
3.1.1	Omgevingsplanactiviteit	12
3.1.2	Binnenplanse Omgevingsplanactiviteit <-> vergunningsvrij	13
3.1.3	Omgevingsplanactiviteit <-> Kruimelgevallen	13
3.1.4	Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit <-> planologisch afwijken	14
3.1.5	Afweging voor- en nadelen (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit	14
3.1.6	Procedure	15
3.2	Wijzigen van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan	16
3.2.1	Wijzigen of aanvullen?	17
3.2.2	Indieningsvereisten	17
3.2.3	Afweging voor- en nadelen	18
3.2.4	Procedure	18
4	Conclusie	19
4.1	De casussen	19
4.2	Conclusie	20

1 Inleiding

In deze notitie 'Transitiefase' wordt beschreven hoe ruimtelijke ontwikkelingen na 1 januari 2023 mogelijk gemaakt kunnen worden. De notitie bestaat uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit een beschrijving van het casco van het omgevingsplan. Na de eerste twee werksessies is de inhoudsopgave van het omgevingsplan (oftewel het casco) duidelijk geworden. In het tweede deel wordt omschreven op welke wijze initiatieven mogelijk gemaakt kunnen worden. Daarbij wordt ingegaan op de formele procedure om het omgevingsplan te wijzigen en de werking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (de BOPA). De notitie wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk waar in is beschreven voor welk soort initiatieven de twee afzonderlijke procedures het meest passend zijn.

2 Casco

2.1 Opzet van het Casco

In de eerste twee werksessies hebben we gekeken naar het 'casco' voor het omgevingsplan. Het casco van de VNG is voor de verschillende soorten casco's de basis. Er kunnen ruwweg 2 varianten onderscheiden worden: een casco op basis van een functionele opbouw en een casco op basis van een gebiedsgewijze opbouw. In de werksessie hebben we de volgende voor- en nadelen van deze varianten besproken.

Casco op basis van een functionele opbouw:

- Regels komen op veel verschillende plekken terug (=dubbelingen);
- Herkenbaar met hoe het nu is, het lijkt op de bestemmingen zoals we die kennen op basis van de Wro;
- 'Platter': het casco is opgebouwd op basis van wat je daadwerkelijk buiten/in het staatbeeld ziet;
- Een themagewijze omzetting van de nu geldende regels naar het omgevingsplan past goed bij dit type casco;
- Hoofdstuk 4 van het VNG Casco (de richtingaanwijzer) is bij deze variant minder nodig.

Casco op basis van een gebiedsgewijze opbouw:

- Een koppeling met de omgevingsvisie is eenvoudiger;
- Deze opbouw geeft het omgevingsplan 'gelaagdheid'. Er zijn immers ook regels nodig voor activiteiten die niet direct zichtbaar in het straatbeeld (buiten).
- Deze variant past het beste bij de opzet van de VNG.

Om een goede keuze voor een casco te kunnen maken zijn er criteria nodig op basis waarvan deze keuze gemaakt kan worden. In de werksessie zijn de volgende **criteria** geformuleerd:

- Het omgevingsplan moet in delen opgebouwd kunnen worden;
- Het omgevingsplan moet beleidsneutraal opgebouwd worden;
- Het casco moet voor de drie gemeenten bruikbaar zijn (efficiency-voordeel);
- Aansluiting zoeken bij de bestaande indeling van de VNG;
- Het casco moet aansluiten bij de systematiek van de visie.

Als we kijken naar de criteria blijkt dat een gebiedsgewijze opbouw het meest geschikte model is, omdat deze opbouw aansluit op de nieuwe staalkaart van de VNG en het plan makkelijk in delen kan worden opgebouwd. In de nieuwe staalkaart wordt gebruik gemaakt van gebiedstypen en thema's. Deze gebiedstypen en hun kenmerken kunnen beschreven worden in de omgevingsvisie van de SED-organisatie. De gebiedsgewijze opbouw zorgt dus voor een goede koppeling tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie. Op basis van de criteria komen we tot de conclusie dat we een casco met een gebiedsgewijze opbouw het meest geschikt is.

Tijdens de tweede sessie hebben we ook de volgende uitgangspunten geformuleerd voor het casco:

- We maken een combinatie tussen een gebiedsgerichte en functionele indeling van het casco. In hoofdstuk 4 van het casco zullen de verschillende gebieden worden gedefinieerd. Vervolgens worden de passende functies aan deze gebieden gekoppeld. De functies en de activiteiten worden uitgewerkt in het hoofdstuk 5 van het casco. Hoofdstuk 4 zal fungeren als een richtingaanwijzer. Dit sluit aan bij de nieuwe staalkaart van de VNG.

In onderstaand voorbeeld wordt in hoofdstuk 4 de aanwijzing gegeven van het gebiedstype en aangegeven welke paragrafen uit hoofdstuk 5 van toepassing zijn op dat gebiedstype. In hoofdstuk 5 staan de daadwerkelijke inhoudelijke regels, bijvoorbeeld over het bouwen van hoofdgebouwen, bouwwerken, bedrijf en beroep aan huis en gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte.

Gebiedstypen

Afdeling 4.2 Gebiedstypen

H4

Artikel 4.10 Aanwijzing gebiedstype Woongebied

Er is een gebiedstype **Woongebied**.

ARTIKEL 4.11 Doelen

Binnen **Woongebied** gelden de volgende doelen:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het beschermen van de gezondheid;
- c. het beschermen van het milieu;
- d. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;

Afdeling 5.2 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte

H5

Paragraaf 5.2 Bed and breakfast

Artikel 5.412 Aanwijzing activiteiten

Deze paragraaf gaat over het verrichten van een bed and breakfastactiviteit.

ARTIKEL 5.29 Aanwijzing vergunningplicht bed & breakfast

Het is verboden zonder omgevingsvergunning aan het wonen ondergeschikte activiteiten in de vorm van een bed & breakfast te verrichten.

- In de pilotfase en daarna gaan we onderzoeken of de functies nodig zijn, of dat het formuleren van gebieden en daar vervolgens activiteiten aan koppelen voldoende is. In de nieuwe staalkaart van de VNG wordt gebruik gemaakt van een indeling naar gebiedstypen en naar thema's. De bestaande functies uit de bestemmingsplannen lijken op de thema's die in de nieuwe staalkaart staat.

Een voorbeeld:

Afdeling 4.1 Thema's

Paragraaf 4.1.1 (Bouw)werken

Artikel 4.1 Toepassingsbereik

Artikel 4.2 Doelen

Artikel 4.3 Hoofdgebouwen bouwen

Lid 1

Met het oog op de doelen, bedoeld in [artikel 4.1](#), wordt bij het bouwen van een hoofdgebouw binnen het ambtsgebied, met uitzondering van het Woongebied-transformatie, voldaan aan:

1. [paragraaf 5.2.1](#) Bouwen - algemeen;
2. [paragraaf 5.2.2](#) Hoofdgebouw bouwen - categorie I; en
3. [paragraaf 5.2.41](#) Bodemgevoelig gebouw bouwen.

Afdeling 5.2 Thematische activiteiten

Paragraaf 5.2.2 Hoofdgebouw bouwen - categorie I

Toelichting bij paragraaf 5.2.2 Hoofdgebouw bouwen - categorie I

Artikel 5.32 Toepassingsbereik

Deze paragraaf gaat over het bouwen van hoofdgebouwen binnen het ambtsgebied, met uitzondering van het Woongebied-transformatie.

Artikel 5.33 Oogmerken

Artikel 5.34 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een hoofdgebouw te bouwen binnen het ambtsgebied, met uitzondering van het Woongebied-transformatie.

Artikel 5.35 Bijzondere aanvraagvereisten

Artikel 5.36 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

- Voor de begrenzing van de gebiedstypen van hoofdstuk 4 sluiten we aan bij de bouwstenen van, dan wel de definitieve omgevingsvisie en de plangrenzen van de vigerende bestemmingsplannen.

In de derde werksessie hebben wij samen gekeken naar het nieuwe casco van de VNG. Daaruit is naar voren gekomen dat het casco aansluit bij de wens om gebiedsgewijs aan de slag te gaan.

De keuze om te gaan werken met een gebiedsgewijze structuur in het omgevingsplan leidt tot de volgende inhoudsopgave:

Inhoudsopgave casco

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Hoofdstuk 3 Programma's

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

- Aanwijzing welke paragrafen uit hoofdstuk 5 van toepassing zijn op welk soort gebiedstype of thema.

Thema's (gemeentebreed waar mogelijk)

- Bouwwerken
- Woonruimte

- Infrastructuur
- Cultureel erfgoed
- Natuur
- Milieu
- Duurzaamheid

Gebiedstypen

- Buitengebied
- Woongebied
- Woongebied – Transformatie
- Bedrijventerreinen
- Centrumgebied

Hoofdstuk 5 Activiteiten

- De daadwerkelijke inhoudelijke regels over o.a. hoofdgebouwen, bouwwerken, gebieds-gerichte activiteiten met gebruikruimte enz.

Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Hoofdstuk 8 Procesregels

Hoofdstuk 9 Handhaving

Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

2.2 Soorten regels

Tijdens de tweede werksessie is stilgestaan bij de diverse soorten regels die binnen het omgevingsplan geformuleerd kunnen worden. Als er geen regels (of ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan deze activiteit worden uitgevoerd en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan. De activiteit is 'bij recht mogelijk', dit is een gevolg van de keuze voor het systeem van uitsluiten van activiteiten.

Het geheel aan regels moet in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot gevolg hebben. Kortom: er is geen verplichting om het gebruiksdoel (= bestemming) van een locatie (via een functie) vast te leggen. Het uitgangspunt is dat algemene regels de voorkeur verdienen boven specifieke regels.

Wanneer situaties op gebieds-, perceels- of puntniveau een regeling op maat vergen, zijn locatiespecifieke regels nodig. Met locatiespecifieke regels (eventueel in de vorm van een functie) worden regels bedoeld waarbij een activiteit ter plaatse van een specifiek werkingsgebied wordt toegelaten, onder bepaalde voorwaarden.

De algemene regels zijn stellend opgeschreven (door te stellen wat er gebeurt). Bijvoorbeeld: er is een geluidsschermbaan, in plaats van: de activiteit is toegestaan als er een geluidsschermbaan is.

2.2.1 Type regels

Onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningsvrije, vergunningplichtige en meldplichtige activiteiten. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen aannemen:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan)
2. Activiteit toestaan onder algemene regels:
 - alleen specifieke zorgplicht
 - verder uitgewerkte algemene regels
 - i.c.m. informatieplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
 - meldplicht
3. activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning
4. activiteit verbieden

Activiteit niet regelen

Als in het omgevingsplan een activiteit niet expliciet verboden wordt, dan is deze toegestaan. Daarbij moet iedereen zich houden aan de algemene zorgplicht van art. 1.7 Omgevingswet, dus er is altijd een basisbeschermingsniveau aanwezig. Deze algemene zorgplicht is bestuursrechtelijk handhaafbaar (maar niet strafrechtelijk).

Algemene regels

Algemene regels zijn regels die een bepaalde activiteit in algemene zin (voor eenieder gelijk) regelen.

De regels zijn meestal:

- Eenvoudig geschreven en begrijpelijk;
- Eenvoudig van aard waardoor geen specialistische kennis nodig is;
- Gesloten zijn, zodat er zo min mogelijk beoordelingsruimte is.

Een voordeel van deze regels is dat de initiatiefnemer van tevoren precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt. Dit leidt tot minder vragen aan de balie. Ook is in beroep gaan alleen mogelijk bij het vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan (want er volgt geen afzonderlijke beschikking).

Als de gemeente de activiteit nu via een vergunningplicht heeft geregeld, leidt het omzetten naar een algemeen direct werkende regel ook tot minder administratieve lasten voor burger en bedrijf. Deze algemene regel heeft als consequentie dat de gemeente geen kosten meer maakt om een vergunning te maken en te beoordelen en eventuele bezwaren op de vergunning af te handelen. Deze kosten hoeven dus ook niet te worden gedekt door leges. Een voorbeeld van een dergelijke regeling uit deze staalkaart is de mogelijkheid tot het vestigen van een beroep of bedrijf aan huis.

Zorgplicht

In het basisniveau van de algemene regel regelt de gemeente een activiteit door middel van een zorgplicht. Hierbij stelt zij geen concrete regels maar bepaalt dat iedereen die een activiteit in de leefomgeving onderneemt er zorg voor moet dragen dat de kwaliteit van deze leefomgeving in stand blijft dan wel verbetert.

In de Omgevingswet is ook al een algemene zorgplicht opgenomen. In het omgevingsplan kan een zorgplicht specifiek worden gemaakt door aan te geven welke kwaliteit van de leefomgeving bedoeld wordt. Er kan direct opgetreden worden (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) tegen schendingen van zorgplichten of bij het schenden van eventuele maatwerk-voorschriften.

Informatie- en meldplicht

Aan een algemene regel kan een gemeente een informatie- of meldplicht koppelen met eventueel een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt en of deze informatie niet al bij de gemeente bekend is.

Ook kan de gemeente verlangen dat de initiatiefnemer vier weken (of een andere termijn) voor het starten van de activiteit een **melding** doet. Als er bijvoorbeeld een risico is op cumulatie, en het betreft een kwetsbaar stukje leefomgeving of er zijn juist ontwikkelingskansen voor de kwaliteit van de leefomgeving, dan is het koppelen van een melding aan een algemene regel het overwegen waard. De melding biedt de gemeente de mogelijkheid om vóór het starten van de activiteit bijvoorbeeld een opleveringscontrole te doen of een maatwerkvoorschrift op te leggen.

Maatwerkvoorschrift

Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente bijvoorbeeld specifieke aanvullende eisen stellen of omgekeerd de algemene regels versoepelen. De mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift moet de gemeente dan wel in haar omgevingsplan geregeld hebben. Als de algemene regels goed afgestemd zijn op de activiteit en het gebied waar de regel geldt, zal het overigens niet vaak noodzakelijk zijn een maatwerkvoorschrift te stellen.

Vergunningplicht

Het heeft de voorkeur vergunningplichten niet standaard toe te passen.

Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. Daarnaast kunnen vergunningplichten worden gehanteerd voor activiteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving. Deze impact maakt een individuele beoordeling vooraf noodzakelijk. In deze gevallen is een bijkomend voordeel dat de activiteit ook kan worden geweigerd. In de omgevingsplanregels worden ten aanzien van de vergunningplicht in ieder geval de volgende regels opgenomen:

- a. omschrijving van de vergunningplichtige activiteiten;
- b. het gebied waar deze regel geldt (bijvoorbeeld met een werkingsgebied);
- c. de indieningsvereisten van de aanvraag omgevingsvergunning; en

d. de beoordelingsregels op basis waarvan een afweging gemaakt wordt door het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden.

Niet objectieve beoordelingsregels

De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Bijvoorbeeld: 'een omgevingsvergunning voor het bouwen van een hoofdgebouw wordt alleen verleend als het bouwwerk geen afbreuk doet aan de bestaande stedenbouwkundige structuur'. Daar waar beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag toekomt, is het noodzakelijk dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders'. Deze toevoeging stelt de rechter in staat een marginale toets uit te voeren. Andersom geldt dat zonder deze toevoeging de rechter de beoordelingsregel vol zal toetsen.

'Absoluut' verbod

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een vergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

2.2.2 Regelkwalificatie en werkingsgebied

Werkingsgebieden voor regels

Het werkingsgebied dat bij de regels hoort is van belang. Zo heeft het toelaten van een activiteit op een specifieke locatie tot gevolg dat op overige locaties een vergunningplicht geldt voor die activiteit. Daarbij geldt dat de voorkeursvolgorde van de werkingsgebieden loopt van gemeentebreed, naar gebiedsspecifiek (wijk), naar locatiespecifiek (perceel). De staalkaart bestaande woonwijk bevat de verschillende verschijningsvormen van regelkwalificaties en werkingsgebieden. Zo bevat de basisvariant met name algemene regels die horen bij een geografisch groot werkingsgebied.

Als onderdeel van de regels wordt door middel van coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt het werkingsgebied van de regels genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel in het DSO-LV alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan regels die binnen de bebouwde kom gelden. Die regels hoeven voor locaties buiten de bebouwde kom niet zichtbaar te zijn.

2.3 Waardelijsten

Nadat de structuur van het omgevingsplan vastgesteld is en er keuzes zijn gemaakt over de soorten regels wordt daarna in de software de inhoud gekoppeld aan het digitale systeem. Dit gebeurt door het plan in te laden in een softwarepakket en de tekst te annoteren. Met behulp van annotaties krijgt de gebruiker die op zoek is naar de regels die voor zijn of haar situatie van toepassing zijn, alleen die arti-

kelen te zien die relevant zijn. Bij het annoteren wordt de informatie die in de regels is vastgelegd, geanalyseerd en gestructureerd naar kenmerken van die regels. Voorbeelden van die kenmerken zijn de activiteit waarover een regel gaat, de locatie waarop een regel betrekking heeft, het thema waar de regel over gaat en de kwalificatie die in een regel gesteld wordt, zoals 'verbod' en 'vergunningplicht'.

Allereerst heeft iedere activiteit een naam. Voor de naam van een activiteit bestaan geen waardelijsten, deze moet door de gemeente zelf bepaald worden. Voor de groep waartoe een activiteit behoort, bestaat wel een waardelijst. Voor de groep waartoe een gebiedsaanwijzing behoort, bestaan meerdere waardelijsten. Welke van die waardelijsten van toepassing is, hangt af van het type gebiedsaanwijzing dat gekozen is. Voor elk type gebiedsaanwijzing is er een aparte waardelijst voor de daarbinnen onderscheiden groepen. Bijvoorbeeld: In het omgevingsplan wordt een gebied aangewezen met de naam 'centrumgebied'. Het type gebiedsaanwijzing dat wordt gekozen is 'ruimtelijk gebruik'. De waardelijst waaruit een groep gekozen moet worden, is in dit geval dus de waardelijst 'ruimtelijk gebruiksgroep', bijvoorbeeld 'industrieterrein'.

3 Initiatieven gedurende de transitiefase

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow, verwacht 1-1-2023) krijgt iedere gemeente van rechtswege (of met andere woorden: automatisch) een Omgevingsplan. Dit bestaat uit de voorheen geldende juridisch-planologische regeling zoals bestemmingsplannen en beheersverordeningen, de bruidsschat en een limitatieve lijst van verordeningen die in grote mate zien op de fysieke leefomgeving. Het totaal heet 'het tijdelijk deel van het Omgevingsplan'.

Met de inwerkingtreding van de Ow wordt het onmogelijk nog gebruik te maken van de instrumenten uit de Wro om ontwikkelingen doorgang te laten vinden, wanneer deze niet vóór de inwerkingtreding ter inzage zijn gelegd. Dit betekent dat er geen nieuwe bestemmingsplannen meer kunnen worden gemaakt. De nieuwe instrumenten die de Ow biedt zijn de (buitenplanse) Omgevingsplanactiviteit en het wijzigen van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan.

Iedere wijziging van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan moet voldoen aan een groot aantal eisen. Deze staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de provinciale verordening. Een wijziging betekent daarom meer dan enkel de regels voor de specifieke locatie van de ontwikkeling wijzigen. Zeker wanneer een ontwikkeling een particulier initiatief betreft kan deze last te zwaar worden. De Omgevingsplanactiviteit kan uitkomst bieden maar is niet in ieder geval een wenselijk of geschikt middel. Dit stuk belicht beide instrumenten en de daarbij behorende voor- en nadelen en beperkingen.

In onderstaande paragrafen brengen wij in beeld hoe de formele procedure van deze twee instrumenten er uit komt te zien.

3.1 (Buitenplanse) Omgevingsplanactiviteit

3.1.1 Omgevingsplanactiviteit

De Omgevingswet (Ow) introduceert de term 'omgevingsplanactiviteit'. Het 'planactiviteit'-gedeelte bestond echter al langer in de vorm van de 'bestemmingsplanactiviteit' als bedoeld in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.¹ Dit is een instrument om een nader afwegingsmoment te creëren voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit wanneer deze op grond van het onderliggende plan toch (mogelijk) wenselijk en/of uitvoerbaar is. De Omgevingsplanactiviteit is geregeld in de Ow:

omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan;

¹ Art. 7c onder 14 BuChw

Waar met andere woorden sprake is van een vergunningplicht op grond van het Omgevingsplan is sprake van een omgevingsplanactiviteit. De wet kent, net als de Wabo nog andere omgevingvergunningsplichtige activiteiten zoals de ontgrondingenactiviteit en de natura 2000-activiteit. Deze vergunningplichten komen voort uit de wet, of bij of krachtens de wet gestelde voorschriften, en zijn dan ook geen omgevingsplanactiviteiten. Een bijzondere vorm neemt de bouwactiviteit aan. Deze is namelijk bij het inwerkingtreden van de wet opgesplitst; allereerst regelt de Wet dat deze in, door het rijk aangewezen gevallen, vergunningplichtig is. De bekende regel uit de Wabo vervalt echter met het vervallen van de Wabo zelf.² Het algemene verbod op het bouwen van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning is echter niet door de wetgever onverkort in de nieuwe wet opgenomen. Dit verbod is, net als veel andere gedecentraliseerde regelgeving beland in de bruidsschat: in artikel 22.26. Zoals hierboven benoemd is de bruidsschat (van rechtswege) onderdeel van het (tijdelijk deel van) het omgevingsplan. Daarmee is het verbod op bouwen geregeld in het Omgevingsplan en het bouwen, naast een bouwactiviteit, een omgevingsplanactiviteit. Niet voor niets luidt artikel 22.26, met opschrift, als volgt:

Artikel 22.26 Binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

3.1.2 Binnenplanse Omgevingsplanactiviteit <-> vergunningsvrij

Sommige omgevingsplanactiviteiten, zoals hierboven bouwen wanneer het om een beperkt bouwwerk gaat, is de meest 'eenvoudige' categorie. Echter; ook 'kleine' bouwplannen komen onder de algemene regel uit de bruidsschat te vallen. Voorheen waren de meest voorkomende hiervan opgenomen in het Bor als vergunningsvrij.³ Een regel in het bestemmingsplan die deze bouwactiviteiten verbood (zonder omgevingsvergunning) was dan strijdig met hogere wetgeving en daarmee onverbindend. Ook dit verandert gedeeltelijk met de komst van de Omgevingswet. Een gedeelte van de van rijkswege als vergunningsvrij aangemerkte bouwwerken blijft bestaan en is opgenomen in het Bbl. Enkele voorheen vergunningsvrije bouwwerken landen echter via de weg van de bruidsschat ook in het omgevingsplan.

Een mooi voorbeeld van de flexibiliteit, en daarmee keuzes, die het omgevingsplan biedt: Enerzijds kan de algemene vergunningplicht voor bouwen (anders dan in door het rijk aangewezen gevallen) worden opgeheven, anderzijds kan een deel van de voorheen vergunningsvrije bouwwerken nu vergunningplichtig worden gemaakt en alle mogelijke combinaties er tussenin.

3.1.3 Omgevingsplanactiviteit <-> Kruimelgevallen

Een andere 'lichte' categorie activiteiten is op dit moment aangewezen in de kruimelgevallenlijst.⁴ Deze lijst vervalt in zijn geheel, maar ook weer niet. Met de komst van de Omgevingswet dient namelijk iedere vergunning in beginsel via de 'reguliere' procedure te worden verleend.⁵ Van aanvraag tot

² Art. 2.1 lid 1 sub a. Wabo

³ Art. 2 en 3 Bijlage II Bor

⁴ Art. 4. Bijlage II Bor

⁵ Paragraaf 16.5.2 Ow

verlening bedraagt deze procedure acht weken. In feite is hiermee iedere omgevingsvergunning een kruimelgeval geworden. Onder omstandigheden is het de gemeenteraad toegestaan van deze hoofdregel af te wijken en de u.o.v. toe te passen.

3.1.4 Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit <-> planologisch afwijken

De 'zwaarste' categorie omgevingsplanactiviteiten, en, de categorie waarbij de reguliere procedure mogelijk te kort is, is de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit is de omgevingsplanactiviteit die niet kan worden verleend op grond van de regels in het bestemmingsplan. Hierbij moet dus 'buitenplans' worden afgeweken (of ook wel: afgeweken worden van het omgevingsplan). Dit kennen we onder het huidige recht als een omgevingsvergunning ex. Art. 2.1 lid 1 onder b. en c. Deze mogelijkheid heeft in het verleden ook altijd bestaan naast de mogelijkheid voor een gebied een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Veel gemeenten hebben voor deze keuze door de tijd beleid ontwikkeld. Dat komt met het nieuwe stelsel te vervallen. Een nieuwe afweging die past binnen het nieuwe stelsel moet worden gemaakt.

3.1.5 Afweging voor- en nadelen (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit

Vanwege de procedurele lasten en complexiteit van het wijzigen van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan is het goed om eerst te bekijken welke initiatieven met een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit (hierna (B)OPA) doorgang kunnen vinden. Daarover (als herhaling) in het kort:

- De Omgevingsplanactiviteit (OPA) is de voormalige binnenplanse afwijkingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan en is een mogelijkheid om initiatieven mogelijk te maken op basis van regels uit het tijdelijk deel van het Omgevingsplan (het voormalige bestemmingsplan)
- De Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) vervangt het buitenplans afwijken
 - Zowel voor gebruiks- als bouwactiviteiten (gebruiksregels en bouwregels)
 - Dit is niet meer, zoals onder de Wabo, onlosmakelijk verbonden
- De procedure voor de (B)OPA is 8 weken
 - Deze termijn kan met raadsbesluiten bestaande uit lijsten buiten het Omgevingsplan om voor bepaalde categorieën worden verlengd, ook adviesrecht (van de raad) kan een rol spelen.
- De BOPA vervangt ook de kruimelprocedure.
 - De gemeente stelt zelf vast in welke gevallen de reguliere (8) of uitgebreide (26 weken) procedure wordt gevolgd met besluiten buiten het Omgevingsplan om. Ook maatwerk is mogelijk, instemming van de initiatiefnemer is dan vereist.
- Een logische toepassing van de (B)OPA is, net als bij de huidige omgevingsvergunning voor planologische afwijkingen, bij:
 - Concrete (bouw)plannen;
 - Plannen zonder (grote) gevolgen voor aangrenzende gronden.
- Toetsing van een (B)OPA is aan een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', 'een goede fysieke leefomgeving', hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) (de rijks instructie regels) en de provinciale verordening (provinciale instructieregels). Daarmee omvat de toetsing meer dan 'een goede ruimtelijke ordening'.

Omdat de vaststelling van een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit het tijdelijk deel van het Omgevingsplan niet wijzigt biedt de (B)OPA voordelen in de eerste fase na inwerkingtreding van de wet. Deze kunnen namelijk direct verleend worden. Verwerking van verleende BOPA's in het Omgevingsplan dient na vijf jaar te gebeuren. Deze regel gaat echter pas in wanneer het gemeentebrede Omgevingsplan dient te zijn vastgesteld en overtreding is vrijgesteld van sancties.

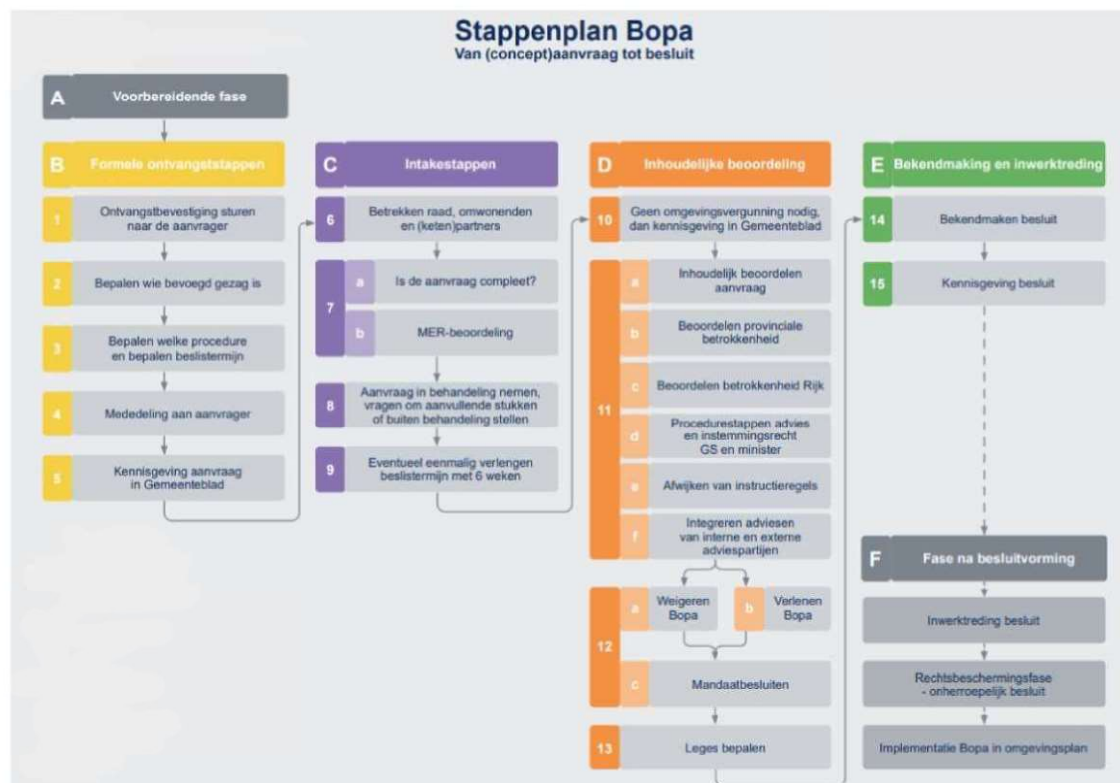
Door de VNG wordt gewezen op de beperkingen van de BOPA als instrument. Genoemde redenen waarom deze niet geschikt zou zijn, zijn (1) een plan is niet voldoende uitgewerkt en (2) met een ontwikkeling worden bestaande rechten behorende bij gronden in de directe omgeving aangetast. Deze beperkingen kunnen inderdaad optreden maar er zijn omwegen. Allereerst kan door het loslaten van de onlosmakelijkheid voor een gebied bijvoorbeeld eerst gewijzigd gebruik worden vergund (1). Een voorbeeld zou zijn een gebied waar woningen mogelijk gemaakt worden. Pas wanneer een partij met een concreet bouwplan aankomt kan vervolgens de bouw worden vergund. Daarmee hoeft niet ieder plan direct vanaf het begin volledig uitgewerkt te zijn. Wanneer aangrenzende gronden benadeeld worden door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA kan dit privaatrechtelijk opgevangen worden (2). In beginsel treedt namelijk planschade op (onder de Ow wordt enkel nog gesproken van nadeelcompensatie voor rechtmatig schadeveroorzakend overheidsoptreden). Net als onder de Wro kan dit worden afgewenteld met een anterieure overeenkomst.

3.1.6 Procedure

De (B)OPA volgt de reguliere procedure uit de wet. Dat betekent dat verlening na aanvraag binnen 8 weken dient plaats te vinden. Hierop zijn wel uitzonderingssituaties te formuleren. Allereerst kan door de gemeenteraad een los (van het Omgevingsplan) besluit worden genomen waarin (categorieën van) afwijkingen worden aangewezen waarop de u.o.v. (26 weken) van toepassing is. Dit is in feite een omdraaiing van de lijst van geen bedenkingen. Bij het nemen van dit besluit kan ook direct een besluit genomen worden over waar participatie verplicht is. Daarnaast is het mogelijk de beslistermijn éénmalig met zes weken te verlengen. Ook gelden uitzonderingen in geval van (verplicht) advies van bestuursorganen.

De procedure van de BOPA vermijdt ook de problematiek die op dit moment rond het digitaal stelsel omgevingswet bestaat. Publiceren in het DSO is op dit moment namelijk (nog) niet verplicht en nog niet mogelijk.

Hieronder is een schematische weergave van het proces van de BOPA weergegeven. Deze is afkomstig uit een door de VNG gepubliceerd stuk over de BOPA van adviesbureau Bro. Dit document gaat in een grotere mate van detail in op de BOPA en is een bruikbaar naslagwerk.



([P04277 interactief rapport stappenplan Bopa wijzigen OP 20220120 incl bijlage GoFlo.pdf \(vng.nl\)](#))

3.2 Wijzigen van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan

Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit algemene regels. Indien de SED-organisatie het tijdelijke omgevingsplan wil wijzigen moet de aanpassing voldoen aan de eisen uit de instructieregels van het Rijk en moet er sprake zijn van de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties is een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro.

Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit alle bestaande ruimtelijke plannen en bepaalde gemeentelijke verordeningen, bodemkwaliteitskaarten en de bruidsschatregels. Om dit omgevingsplan van rechtswege te wijzigen, volgt de gemeente altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De procedurebepalingen staan in de Omgevingswet (Ow), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Awb.

De procedure om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan kan in 4 fases worden onderscheiden:

- de voorbereidende fase
- ontwerpfase
- besluitfase
- bekendmakingsfase

In de voorbereidende fase worden onderzoeken uitgevoerd, zoals archeologisch, bodemtechnisch en ecologisch onderzoek. Nadat een positief principebesluit is genomen bereidt de initiatiefnemer een conceptwijziging van het omgevingsplan voor. De werkingsgebieden moeten worden aangepast op het planinitiatief. Tegelijkertijd wordt in de plansoftware een wijzigingsbesluit voorbereid. Daarin zijn alle mutaties ten opzichte van het tijdelijke omgevingsplan zichtbaar. Bovendien dient de gemeente aan te geven welke bruidsschatartikelen voor de betreffende planlocatie wijzigen vervallen of worden overgeheveld naar het te wijzigen deel van het omgevingsplan (oftewel: het nieuwe deel van het omgevingsplan).

3.2.1 Wijzigen of aanvullen?

Het is goed om te benoemen dat er een verschil zit tussen het wijzigen van een omgevingsplan of het aanvullen van een omgevingsplan. Dat er een juridisch onderscheid bestaat tussen aanvullen en wijzigen vloeit voort uit artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet. Bij het aanvullen kan het tijdelijke deel namelijk gedeeltelijk intact blijven, terwijl dit bij het wijzigen anders is. Alle bestaande ruimtelijke regels (dus de regels uit bestaande ruimtelijke plannen die van rechtswege onderdeel zijn van het omgevingsplan) kunnen alleen allemaal tegelijk komen te vervallen. Op die plek vereist de wet dat een nieuw deel van het omgevingsplan wordt vastgesteld dat aan alle eisen van de wet voldoet.

Van aanvullen is alleen dan sprake als de onderliggende ruimtelijke regels (dus kort gezegd de huidige planregels) volledig ongewijzigd kunnen blijven. Als een thema aan het tijdelijke deel wordt toegevoegd zonder dat dit knelt met bestaande regels, is sprake van aanvullen. Moeten bouw- of gebruiksregels gewijzigd worden (oftewel eerste komen te vervallen) dan moet voor het hele plangebied een nieuw deel van het omgevingsplan worden vastgesteld.

3.2.2 Indieningsvereisten

De Omgevingswet geeft geen procesregels voor het verzoek om een wijzigingsbesluit of de weigering daarvan. Het al dan niet meewerken aan een verzoek om een wijzigingsbesluit te nemen hangt van verschillende factoren af. Hieronder staan de indieningsvereisten voor het verzoek tot wijzigen van een omgevingsplan omschreven.

- In elk geval moet duidelijk zijn wat het initiatiefplan is en wie de verzoeker is. Daarvoor kunnen dezelfde vereisten worden gehanteerd als voor een aanvraag op een omgevingsvergunning.
- Het initiatiefplan dient in beginsel te voldoen aan de instructie(regel)s van het Rijk. Uit de motivering van het plan moet dit tot uitdrukking komen.
- Het initiatiefplan moet in elk geval voldoen aan de regels in de provinciale verordening.
- De wijziging moet niet in strijd zijn met de omgevingsvisie van de organisatie.
- Uit een initiatiefplan moet blijken hoe het zich verhoudt tot programma's en ander gemeentelijk beleid. Het plan moet inzicht geven in de wijze waarop aan (eventuele) programma's en beleidsstukken wordt voldaan.
- Een wijziging van het omgevingsplan dient aan de TPOD-standaard voor het omgevingsplan te voldoen. De TPOD-standaarden zorgen dat juridische regels aan werkingsgebieden en geometrie zijn gekoppeld. Daardoor is op een verbeelding te zien welke regels waar gelden.

Anders dan bij een aanvraag voor een BOPA, geldt participatie niet als aanvraagvereiste voor een omgevingsplan. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij een wijziging van het omgevingsplan bij het bevoegd gezag. Bij de BOPA ligt deze verantwoordelijkheid bij aanvrager.

3.2.3 Afweging voor- en nadelen

Een belangrijk voordeel van de wijzigingsprocedure is dat indien er geen concreet of voldoende afgebakend bouwplan gemaakt is toch het omgevingsplan gewijzigd kan worden. Een ander voordeel is dat door wijziging van het omgevingsplan algemene regels en afwijkingsmogelijkheden voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten aangepast kunnen worden. Dat is niet mogelijk met een BOPA, want die is niet herhaaldelijk van toepassing. Een nadeel is dat de wijzigingsprocedure lang kan duren, omdat na deze procedure vooralsnog een BOPA gevolgd moet worden.

3.2.4 Procedure

De **formele procedure** bestaat uit enkele stappen:

1. Kennisgeving: de gemeenteraad doet kennisgeving van het voornemen om een wijzigingsbesluit vast te stellen.
2. Het ontwerp-wijzigingsbesluit ligt gedurende zes weken ter inzage.
3. Iedereen kan een zienswijze indienen.
4. De gemeenteraad neemt het besluit tot vaststelling van het wijzigingsbesluit.
5. Het omgevingsplan treedt in werking.
6. Er is beroep mogelijk door belanghebbenden bij de Raad van State in eerste en enige aanleg

Het bevoegd gezag heeft een kennisgevingsplicht, waarbij wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de voorbereiding van een wijzigingsbesluit.

De voorbereidingsprocedure van het wijzigen van het omgevingsplan duurt rond de 26 weken, omdat het gaat om een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb). Nadat het omgevingsplan is gewijzigd moet mogelijk nog een omgevingsplanactiviteitsvergunning (nu een bouwvergunning) worden verleend.

Het bevoegd gezag is in de basis de gemeenteraad, tenzij de raad een delegatiebesluit heeft genomen waaruit blijkt dat het college van B&W het bevoegd gezag is. In het wijzigingsbesluit wordt o.a. aangegeven welke bestemmingsplannen uit het tijdelijk deel geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Als een deelgebied uit een bestemmingsplan wordt geknipt wordt dit 'pons' genoemd. Alle bestemmingen, aanduidingen en regels voor het betreffende gebied komen dan te vervallen en worden niet meer getoond in de overbruggingsfunctie.

4 Conclusie

Onderstaande casussen zijn geanonimiseerd

4.1 De casussen

Iedere wijziging van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan moet voldoen aan een groot aantal eisen. De reikwijdte van de Omgevingswet is immers ruimer dan de reikwijdte van de Wro. Een wijziging betekent daarom meer dan enkel de regels voor de specifieke locatie van de ontwikkeling te wijzigen, een bredere afweging is nodig. Zeker wanneer een ontwikkeling een particulier initiatief betreft kan deze last te zwaar worden. De Omgevingsplanactiviteit kan wellicht uitkomst bieden, maar is niet in ieder geval een wenselijk of geschikt middel.

Tijdens de derde werksessie zijn er drie casussen behandeld om zo te ervaren welk instrument geschikt is bepaalde situaties. Deze casussen zijn ingestuurd door de projectgroep van de organisatie. Hieronder de drie casussen met daarbij de mogelijke uitwerkingen.

Casus 1 Dakopbouw



Initiatiefnemer wenst een dakopbouw te realiseren aan de noordwestzijde van de bestaande woning. Op dit moment wordt de realisatie van een dakopbouw geregeld via de kruimelgevallenregeling (art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo jo. art. 4 lid 4 bijlage II Bor). Met de komst van de Omgevingswet komt de kruimellijst te vervallen.

Onder de Omgevingswet zullen dergelijke ontwikkelingen door middel van een BOPA mogelijk worden gemaakt. De toets van deze aanvragen is wel zwaarder. Voldaan moet worden aan een evenwichtige toedeling van functies. Deze toets is breder dan de toets aan 'een goede ruimtelijke ordening'. Binnen de gemeentelijke organisatie zullen werkafspraken gemaakt moeten worden hoe deze toets uitgevoerd moet gaan worden.

Deze situatie zal met name aan de orde zijn in de fase dat er nog geen definitief gemeentebreed omgevingsplan aanwezig is. Als er wel sprake is van definitief omgevingsplan, dan kan worden overwogen om gevallen uit de kruimelgevallen regeling vergunningsvrij te maken in het omgevingsplan of een binnenplanse omgevingsplanactiviteit op te nemen. In deze gevallen wordt de toets lichter.

Casus 2

Initiatiefnemer wil [] appartementen [] realiseren in [].
[] De huidige bestemming van het perceel is Horeca.

Er is dus sprake van een functiewijziging. De functiewijziging is een omgevingsplanactiviteit die niet kan worden verleend op grond van het Omgevingsplan. De BOPA is het beste instrument om dit voornemen te realiseren. De BOPA vervangt het buitenplans afwijken, zowel voor gebruiks- als bouwactiviteiten (gebruiksregels en bouwregels).

Casus 3

[] wordt getransformeerd. In het gebied worden straks verschillende [].
[] Op het gebied is een voorkeursrecht gevestigd en het Masterplan is in ontwikkeling.

Tijdens de derde werksessie is aan de orde gekomen dat het voorkeursrecht eveneens kan worden bestendigd op van een omgevingsvisie of programma. Het voorkeursrecht wordt dan nogmaals verlengd met maximaal 3 jaar. Tevens kan een voorkeursrecht worden bestendig doormiddel van een omgevingsplan (max. 5 jaar). Tijdens de werksessie is het idee besproken om het voorkeursrecht te bestendigen door middel van een programma. Het nog op te stellen Masterplan kan fungeren als een dergelijk programma. Dit Masterplan kan eveneens de basis zijn om de ontwikkelingen mogelijk te maken door middel van buitenplanse omgevingsvergunningen. Het is raadzaam om dit Masterplan dan ook te laten vaststellen door de gemeenteraad, de raad stelt in dit geval de kaders op basis waarvan het college vervolgens haar vergunningen kan verlenen.

Een tweede optie zou kunnen zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken door het wijzigen van het omgevingsplan. De fasering in de ontwikkeling zou dan mogelijk gemaakt kunnen worden door middel van binnenplanse omgevingsvergunningen.

4.2 Conclusie

Tijdens de werksessies hebben we ontdekt dat een omgevingsplan een wezenlijk anders instrument is dan het bestemmingsplan dat we nu kennen. Het omgevingsplan is 'platter' en is er meer op gericht om de bestaande situatie vast te leggen. Daarnaast is het opstellen van omgevingsplan in de komende jaren een complexe exercitie. Alle gemeenten moeten ontdekken wat het instrument kan

en hoe tot stand komt. Dit leidt er toe dat nieuwe ontwikkelingen in de meeste gevallen mogelijk gemaakt zullen worden door middel van een omgevingsvergunning, oftewel de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In stelsel van het omgevingswet is dit instrument passender om ontwikkelingen mogelijk te maken dan het omgevingsplan. Ook in de transitiefase gaat deze aanpak helpen om de winkel open te houden. Het opstellen van omgevingsplan is immers nog een grote ontdekkingstocht. De conclusie is dan ook dat een omgevingsvergunning het meest geëigende instrument is om ontwikkelingen mogelijk te maken.

De verdwijning van het bestemmingsplan, grotere focus op vergunningverlening en de veranderingen die Omgevingswet met zicht brengt vraagt ook om andere afspraken tussen raad en college. In de navolgende afbeelding is het proces in de nieuwe situatie geschetst. Een omgevingsvisie zal kaders bieden waaraan het college nieuwe initiatieven kan toetsen. Vervolgens worden de verleende omgevingsvergunningen verwerkt in het omgevingsplan. Dit is immers een beheersinstrument.

