



Plan van aanpak Transitiefase omgevingsplan

(juli 2023 tot januari 2030)

1. Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2023 in werking. De door de Eerste Kamer aangenomen motie stelt die datum als uitgangspunt. De gemeente Uithoorn bereid zich al geruime tijd voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit gebeurt aan de hand van de minimale vereisten van de VNG. De VNG geeft aan dat deze minimale vereisten moeten zijn uitgevoerd om met de wet te kunnen werken. Een van de onderdelen van deze minimale vereistenlijst is het omgevingsplan. De gemeente is verplicht op 1 januari 2030 voor het gehele grondgebied een omgevingsplan te hebben. Er is inmiddels gestart met het selecteren van een extern bureau die bij het opstellen van het omgevingsplan kan ondersteunen.

1.1 Transitiefase omgevingsplan

De periode om te komen tot het omgevingsplan noemen we de transitiefase. De wijze hoe om te gaan met deze transitiefase is aan de gemeente. Het plan van aanpak voor deze transitiefase is één van de minimale vereisten van de VNG:

Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan

De gemeente heeft tot 1 januari 2030 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te vormen tot een omgevingsplan dat voldoet aan de bedoeling van de Omgevingswet. Dit is in de meeste gemeenten een proces van jaren. Daarom is het verstandig om nu te beginnen met oriënterende en voorbereidende stappen. De gemeente moet keuzes maken over de uitgangspunten, structuur en insteek van het nieuwe omgevingsplan. Ook moet worden bepaald in welke stappen en in welk tempo het nieuwe omgevingsplan wordt opgesteld. Eén en ander in lijn met de kaders vanuit rijks- en provinciale regelgeving.

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan



Omgevingswetportaal.nl | maart 2018

1.2 Leeswijzer

In dit plan van aanpak is een voorstel uitgewerkt hoe de transitiefase vorm te geven. In hoofdstuk 2 wordt uitleg gegeven over het bestemmingsplan van rechtswege en het definitieve omgevingsplan. In hoofdstuk 3 zullen procesmatige keuzes aan bod komen en in hoofdstuk 4 de inhoudelijke keuzes.

2. Het omgevingsplan

De gemeente heeft op 1 juli 2023 een omgevingsplan van rechtswege. Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit de bundeling van de bestaande bestemmingsplanregels en de bruidsschatregels. De regels uit de gemeentelijke verordeningen die de fysieke leefomgeving betreffen gelden daarnaast nog als afzonderlijk toetsingskader.

De gemeente moet uiterlijk op 1 januari 2030 een omgevingsplan hebben dat voldoet aan alle eisen uit de Omgevingswet. Dat 'echte' omgevingsplan krijgt een wezenlijk ander karakter dan het 'oude' bestemmingsplan. Niet alleen integreert het alle regels voor de fysieke leefomgeving, maar krijgt het ook meer het karakter van een verordening (regels voor activiteiten gekoppeld aan een werkingsgebied).

Daarnaast is de raad niet langer verplicht om aan elk onderdeel van het grondgebied van de gemeente een bestemming toe te kennen en deze bestemming uit te werken in regels. In plaats daarvan is de gemeente vrij om al dan niet activiteiten te reguleren. Zij kan er – anders dan onder de huidige Wet ruimtelijke ordening – ook voor kiezen om activiteiten niet te regelen maar geheel vrij te laten. Deze vrijheid van de gemeente kent een grens in de centrale eis van de Omgevingswet dat functies evenwichtig toegedeeld moeten worden aan locaties. Besluit een burger bijvoorbeeld om op zijn grond midden in een woonwijk een mestilo te bouwen, dan wordt daarmee het evenwicht in die wijk verstoord. Een mestilo verhoudt zich niet als typische agrarische functie met de dominante woonfunctie in de wijk. Het criterium 'evenwichtig toedelen van functies aan locaties' is breder dan het huidige eis die de Wro stelt aan bestemmingsplannen, dat het resultaat van het bestemmen en regelen van locaties moet resulteren in 'een goede ruimtelijke ordening'. Dat criterium is namelijk louter ruimtelijk terwijl 'evenwichtig toedelen van functies aan locaties' veel meer dan alleen ruimtelijke aspecten kan omvatten zoals natuur, economie, zorg, milieu, duurzaamheid, veiligheid, etc. Verder legt de Omgevingswet een directe koppeling tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie waarin de gemeente motiveert hoe zij invulling gaat geven aan de centrale opdracht van de wet: 'evenwichtig toedelen van functies aan locaties'. Hierbij worden ook nadrukkelijk de nieuwe thema's als veiligheid, gezondheid en duurzaamheid betrokken. Naast deze inhoudelijke opgave geeft de Omgevingswet ook de opgave om de regels te vereenvoudigen en het aantal regels te verminderen.

2.1 Wat is het omgevingsplan van rechtswege?

Op 1 juli 2023 beschikt elke gemeente over een omgevingsplan van rechtswege. Dit bestaat uit:

- alle bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen;
- de bruidsschat;
- de erfgoedverordening, geurverordening, hemelwaterafvoeroverordening;
- de bodemfunctieklassenkaart.

Alle regels uit de bestemmingsplannen gaan over naar het omgevingsplan van rechtswege. De bruidsschat bevat +/- 600 gedecentraliseerde rijksregels, die gemeenten na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogen behouden, schrappen of aanpassen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de wettelijke grondslag voor de (delen van) de erfgoedverordening, de geurverordening en de hemelwaterafvoer verordening. Vandaar dat deze bij inwerkingtreding ook van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan.

Alle regels uit de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten voor 1 januari 2030 worden opgenomen in het omgevingsplan anders vervallen zij van rechtswege. Tot die tijd kan de gemeente de regels laten staan in de betreffende verordeningen – voornamelijk de APV – en zelfstandig aanpassen, nieuw instellen of laten vervallen.

De gemeente heeft een handboek opgesteld om het werken met de bestemmingsplannen, de bruidsschat en de verordeningen overzichtelijk te bundelen. Ook geeft het handboek handvatten voor te maken keuzes bij het opstellen van het omgevingsplan. Het handboek is opgebouwd aan de hand van het casco van de VNG. Dit casco is een voorbeeldstructuur voor het omgevingsplan en zal ook de basis vormen voor het omgevingsplan. Het doel van het casco is om gemeenten te ondersteunen bij het maken van een omgevingsplan en de opgave zichtbaarder, hanteerbaarder en vooral doenbaar te maken. Het illustreert de verschillende type regels die een omgevingsplan kan bevatten en op welke plaats deze kunnen worden opgenomen.

2.2 Wat is het definitieve omgevingsplan?

Gemeenten krijgen tot 1 januari 2030 de tijd om het omgevingsplan in lijn te brengen met de eisen uit de Omgevingswet en alle regels voor de fysieke leefomgeving uit andere gemeentelijke regelingen over te hevelen naar het definitieve omgevingsplan. De regels vormen dan een integraal geheel dat uitwerking geeft aan de doelen van de Omgevingswet. Dit kan betekenen dat vergunningplichten verdwijnen, er meer algemene of flexibele regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt via het DSO ontsloten voor inwoners en bedrijven. Zij kunnen met de toepassing 'Regels op de kaart' zien welke regels er op hun locatie van toepassing zijn.

3. Transitiefase

Het rijk heeft gemeentes 8 jaar de tijd gegeven om te komen van een omgevingsplan van rechtswege naar het definitieve omgevingsplan. Het bepalen welke regels voor de fysieke leefomgeving, met welk doel en in welke vorm in het omgevingsplan moeten komen is een complexe opgave. Zeker als je daarin ook de doelen van de Omgevingswet wilt meenemen, die uitgaan van minder vergunningplichten en van eenvoudiger en transparante regels. Daarnaast moeten de instructieregels van het rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (omgevingsverordening) worden vertaald naar het definitieve omgevingsplan. Vooral ten aanzien van de onderwerpen geluid, bodem en externe veiligheid gelden nieuwe rijksregels.

In dit plan van aanpak worden voorstellen gedaan voor de inrichting van de transitiefase omgevingsplan. De daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden zal plaatsvinden na 1 juli 2023.

Ten aanzien van de transitiefase moeten keuzes gemaakt worden. De keuze voor het al dan niet opnemen van regels en in welke vorm zal afhangen van de doelen en ambities uit de omgevingsvisie. Daarin is beschreven op welke wijze er sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', het afwegingskader van het omgevingsplan. Voor de overige keuzes worden in de volgende hoofdstukken van dit plan van aanpak voorstellen gedaan omtrent de volgende keuzes:

- Lange of korte transitieperiode?
- Opbouw omgevingsplan of meteen een definitief gemeente dekkend omgevingsplan opstellen?

Daarnaast moet er een procedurele keuze worden gemaakt voor de transitieperiode. Gaat de gemeente in de transitiefase voor zover mogelijk werken met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's) of wijzigt zij telkens het omgevingsplan wanneer een burger een activiteit wil ondernemen die niet past in het omgevingsplan? De keuzes worden hierna uitgewerkt.

3.1 Lange of korte transitieperiode?

Hoe lang de gemeente er over doet om alle regels om te zetten naar een definitief omgevingsplan is aan de gemeente zelf. Voorgesteld wordt te kiezen voor een kortere, maar gedegen transitieperiode. Dit doet recht aan de complexe opgave waar de gemeente voor staat en is meer afgestemd op de beschikbare capaciteit.

Het is voor de gemeente mogelijk om een kortere transitiefase te hebben, omdat we duidelijke gebieden hebben en de omgevingsvisie is vastgesteld.

Een transitiefase van ca 3 jaar geeft de gemeente genoeg tijd om de eigen organisatie en de inrichting van het digitale stelsel op een goed niveau te krijgen. Daarnaast geeft de gemeente daarmee echt invulling aan de belofte van de Omgevingswet: transparantie en vereenvoudiging.

3.2 Keuze opbouw omgevingsplan of gelijk gemeente dekkend omgevingsplan

Ook de wijze waarop de transitie wordt vormgegeven is een eigen keuze van de gemeente. Het omgevingsplan voor het gehele grondgebied kan in één keer worden opgesteld of het omgevingsplan kan worden opgebouwd, bijv. gebiedsgericht of thematisch vullen van het omgevingsplan en het wel of niet inpassen van de regels uit de gemeentelijke verordeningen.

Voorgesteld wordt om het omgevingsplan in delen op te bouwen. De deelgebieden uit de omgevingsvisie worden bij het opstellen aangehouden. Op deze manier wordt ervaring opgedaan met het nieuwe kerninstrument, dus de integrale beoordeling van alle regels voor de fysieke leefomgeving, en wordt kennis opgedaan van nieuwe wettelijke kaders. Hierdoor zal het later mogelijk zijn om ambities en doelen (uit de omgevingsvisie) te vertalen naar algemene regels in het omgevingsplan.

De volgorde voor het bepalen van de eerst deelgebieden waarvoor een omgevingsplan wordt gemaakt is bepaald op basis van urgentie en overzichtelijkheid. In het deelgebied Thamerdal vinden een aantal ontwikkelingen plaats, waardoor de urgentie voor het opstellen van een omgevingsplan hier hoger ligt. Hieronder volgt de lijst met deelgebieden waarvoor als eerst een omgevingsplan wordt opgesteld:

1. Thamerdal
2. Meerwijk
3. Landelijk gebied (TPN, glastuinbouwgebied, Langs de Vuurlinie en Veenweidegebied)
4. Dorpscentrum
5. De Kwakel
6. Zijdelwaard
7. De Legmeer
8. Bedrijventerrein Uithoorn.

Er is nadrukkelijk niet voor gekozen om meteen een definitief omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente op te stellen. Er is nog geen ervaring met het instrument en ook is de capaciteit er niet om het omgevingsplan in één keer op te stellen.

3.3 Omgevingsvergunning (bopa) of wijzigen omgevingsplan van rechtswege?

Voorgesteld wordt om afwijkingen van het omgevingsplan voor initiatieven – de zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) - in ieder geval in de eerste periode van de transitiefase, dus tijdens de opbouw van het definitieve omgevingsplan, te faciliteren met een omgevingsvergunning. Het voorstel is om in ieder geval het eerste jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te werken met bopa's, wanneer dit mogelijk is. Als de ontwikkeling het juridisch niet toelaat om met een bopa te werken is het nodig om het omgevingsplan te wijzigen. Na de eerste periode is te bezien of deze lijn voorgezet moet worden of niet. Dat is afhankelijk van de voortgang van het opstellen van het omgevingsplan over de gehele gemeente.

Reden voor deze keuze is dat het wijzigen van het omgevingsplan erg complex en tijdrovend is. Het wijzigen van het omgevingsplan van rechtswege in de transitiefase is om meerdere redenen complex.

1. Vanuit de Omgevingswet geldt de verplichting om voor de betreffende ontwikkeling het omgevingsplan van rechtswege zodanig te wijzigen dat wordt voldaan aan alle wettelijke

verplichtingen. Het omgevingsplan van rechtswege mag dus niet alleen gewijzigd worden om de strijdigheid met de oude regels op te lossen.

2. Daarnaast is er de wettelijke verplichting om de bruidsschatregels mee te nemen in de wijziging van het omgevingsplan van rechtswege. Een uitwerking van de bruidsschatregels voor maar een beperkt deel van de gemeente is niet altijd mogelijk en/of wenselijk. Ook is het tijdrovend en brengt het veel kosten met zich mee voor een relatief beperkte ontwikkeling.
3. Gemeenten mogen tot 2030 zelfstandig de verordeningsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, aanpassen en opnieuw opstellen. De verordeningsregels hoeven bij een wijziging van het omgevingsplan in de transitiefase dus niet persé opgenomen te worden in het omgevingsplan. Het wijzigen van het omgevingsplan van rechtswege zonder integratie van de verordeningsregels, zorgt voor een gewijzigd omgevingsplan van rechtswege dat nog niet volledig voldoet aan de wettelijke verplichtingen en alsnog voor 1 januari 2030 moeten worden aangepast.

Bopa

Een bopa is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningsvrij voor het bouwen is. Er zijn twee varianten:

1. een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Voor de bopa gelden de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het bevoegd gezag mag een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor de aanvraag omgevingsvergunning voor een bopa geldt de reguliere procedure. Dit betekent dat er een beslistermijn geldt van 8 tot maximaal 14 weken (eenmalige verlenging met 6 weken).

Omgevingstafel

Het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bopa is een bevoegdheid van het college en wordt met de reguliere procedure (8 weken) verleend. Een uitgebreide inhoudelijke beoordeling van de aanvraag is binnen de gestelde termijn van 8 weken bijna niet mogelijk. Om die reden wordt (vanuit de VNG) voorgesteld de inhoudelijke beoordeling in de vooroverlegfase te laten plaatsvinden aan een zogenoemde Intake- en Omgevingstafel. Op deze tafels wordt de wenselijkheid (Intaketafel) en de haalbaarheid (Omgevingstafel) van de aanvraag met ketenpartners, initiatiefnemer en eventueel belanghebbenden besproken en wordt de aanvraag zodanig voorbereid dat vervolgens de omgevingsvergunning voor de bopa eenvoudig kan worden verleend.

Een procesmatig goed ingerichte Omgevingstafel is wel van groot belang bij een toename van het aantal bopa's, omdat de inhoudelijk beoordeling op de omgevingstafel plaatsvindt en niet binnen de vergunningprocedure. De werkwijze voor de Intake- en Omgevingstafel is om die reden intern uitgewerkt. Dit betekent dat de processtappen zijn vastgelegd als ook ieders rol daarin en de bijbehorende verantwoordelijkheid. De komende periode zal deze werkwijze worden geïmplementeerd.

3.4 Conclusie

De keuze voor een kortere transitieperiode en een opbouw van het omgevingsplan is passend bij de beschikbare capaciteit en geeft de mogelijkheid om ervaring op te doen met de nieuwe Omgevingswet en de instrumenten die de wet biedt. De gemeente Uithoorn heeft overzichtelijke deelgebieden en de omgevingsvisie is gereed. Welke rijks- en provinciale regels werken door naar het omgevingsplan, hoe en welke regels van ketenpartners landen in het omgevingsplan en welke juridische (on)mogelijkheden

zijn er om het omgevingsplan vorm te geven? De opgedane ervaring kan worden gebruikt om de ambities uit omgevingsvisie vorm te geven.

4 Opbouw omgevingsplan

De manier waarop het omgevingsplan kan worden ingericht is afhankelijk van een aantal richtinggevende keuzes. Deze hebben vaak te maken met de manier waarop de gemeente wil sturen op nieuwe ontwikkelingen of welke ruimte zij wil bieden aan ontwikkelaars. Op basis van het gemeentelijke ambitieniveau en de doelen van de Omgevingswet zijn de volgende inhoudelijke keuzes gemaakt voor de opbouw van het omgevingsplan. Voorgesteld wordt deze te hanteren als uitgangspunt voor het opbouwen van het omgevingsplan.

4.1 Gebiedsgericht

Voorgesteld wordt om uit te gaan van een gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan. Uit de Omgevingswet blijkt de directe doorwerking van de ambities en doelen uit de omgevingsvisie naar de regels in het omgevingsplan. Het is dan ook belangrijk om de relatie tussen beide te ontdekken. De omgevingsvisie kent een gebiedsgerichte opbouw en ook zijn voor enkele gebieden gebiedsvisies vastgesteld.

In de transitiefase zal dus per deelgebied een omgevingsplan worden opgesteld. In de tussentijd wordt er gewerkt met bopa's. Zodanig dat op 2030 voor het hele gemeentelijke grondgebied het definitieve omgevingsplan geldt.

Ook moet er gekeken worden naar het thematisch opbouwen van het omgevingsplan. Het is mogelijk om thematisch op te bouwen als er voor deze thema's nog geen regels zijn opgenomen in het omgevingsplan van rechtswege afkomstig uit de oude bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen en beheersverordeningen.

De gemeente Uithoorn heeft een aantal thema's uit de omgevingsvisie die niet in regels zijn opgenomen en waarvan de wens is dit wel te doen in het omgevingsplan in geest van de Omgevingswet. De thema's die van belang zijn om als eerst in te regelen volgen hieronder:

1. Cultuurhistorische structuren, dragers van ruimtelijke kwaliteit
2. Duurzaamheid
3. Gemeentelijk beleid – arbeidsmigranten en ruimte voor ruimte
4. Gezond & veilig leven
5. Transitievisie warmte

4.2 Algemene regels

Het omgevingsplan bevat zoveel mogelijk algemene regels. Dat zijn regels voor activiteiten die gelden voor het hele grondgebied van de gemeente en dus niet voor een specifieke locatie. Tegenover algemene regels staan locatie-specifieke regels die in het omgevingsplan aan een bepaalde locatie gekoppeld worden. De meerwaarde van locatie-specifieke regels kan zijn dat de gemeente regels meer toe kan spitsen op de specifieke omstandigheden van een bepaalde locatie en zo maatwerk kan leveren in tegenstelling tot 'one size fits all'.

4.3 Omgevingswaarden

In beginsel worden alleen verplichte omgevingswaarden opgenomen. In het omgevingsplan worden de gewenste kwaliteiten van de fysieke leegomgeving vastgelegd door het opnemen van omgevingswaarden. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Het opnemen van een aantal omgevingswaarden is verplicht en volgt uit

het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De gemeente kan daarnaast ook andere kwalitatieve omgevingswaarden opnemen. Een kwalitatieve omgevingswaarde is mogelijk als zo'n aspect met objectieve termen kan worden omschreven. Als je bijvoorbeeld wilt bereiken dat een rivier voldoet aan de normen voor een 'goede ecologische toestand', is een objectieve beschrijving van kwaliteiten nodig. Daarnaast geeft de overheid bij de vaststelling van een omgevingswaarde aan:

- of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt.
- binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt.
- op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.

Heeft een overheid een omgevingswaarde vastgesteld? Dan is die overheid verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan (artikel 20.1 Omgevingswet). Wordt de waarde niet gehaald of dreigt die niet te worden gehaald? Dan moet de overheid een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties van de overheid om de omgevingswaarde alsnog te halen.

4.4 Thematisch bundelen regels

Het omgevingsplan wordt themagericht ingevuld met maatwerk per gebied. Met de Omgevingswet komen alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving samen. Thema's als gezondheid, veiligheid, geluid, natuur, bouw en water maken integraal onderdeel uit van visies en beleid. In het omgevingsplan worden de regels voor activiteiten op basis van deze thema's bij elkaar gezet. Per gebied kunnen de regels op inhoud wel verschillen.

4.5 Open normen

De flexibiliteit in het omgevingsplan ontstaat door het opnemen van open normen gekoppeld aan beleidsregels. Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. De Omgevingswet maakt het daarom mogelijk dat er in het omgevingsplan gewerkt kan worden met open geformuleerde normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening. Door te werken met open geformuleerde normen ontstaat bij uitstek de mogelijkheid om koppelingen te leggen met programma's waarin beleidsregels zijn opgenomen. In de beleidsregels geeft het bestuursorgaan aan hoe zij de open norm invullen of uitleggen. Bestuursorganen hoeven dit dan niet per geval te bepalen, wat inconsequente besluitvorming voorkomt.

4.6 Uitvoering

De inhoudelijke keuzes zullen uitgangspunt zijn bij de opbouw van het omgevingsplan. Met ondersteuning van een extern bureau zal het omgevingsplan worden opgebouwd. Daarbij wordt gevraagd de kennis over te dragen over de Omgevingswet, het omgevingsplan en het praktisch leren werken met het instrument omgevingsplan en het opstellen van een omgevingsplan. Aan de hand van het eerste deel van het omgevingsplan zullen we botsproeven uitvoeren waar we van leren ten behoeve van het opstellen van het volgende deel van het omgevingsplan.

We beseffen dat we veel kennis moeten opdoen, denk aan:

- Randvoorwaarden en uitgangspunten voortkomend uit rijks- en provinciale regels (Besluiten (Bkl, Bal en Bbl) en Omgevingsverordening) en regels van ketenpartners;
- Juridische (on)mogelijkheden: open normen en beleidsregels, uitgestelde onderzoekplicht, financiële regelingen (planschade, exploitatie);
- Functietoedeling en regels t.a.v. activiteiten o.b.v. gemeentelijke ambities en doelen;
- Thematische inhoudelijke sessies (bijv. welstand, cultuurhistorie, gezondheid en milieu, energietransitie).