

Project Omgevingsplan Waterland

Plan van Aanpak



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Het is zover	3
1.2	Schets stappen tot nu toe	3
1.3	Leeswijzer	3
1.4	Samenvatting: Het plan voor het Omgevingsplan	4
2	Inleiding Omgevingswet, Omgevingsplan, Overgangsfase	5
2.1	Omgevingswet	5
2.2	Omgevingsplan	5
2.3	Overgangsfase	6
3	Projectplan Omgevingsplan	7
3.1	Doelstellingen	7
3.2	Oplevering	8
3.3	Projectorganisatie	8
3.4	Uitvoering.....	9
3.5	Planning in hoofdlijnen	11
3.6	Communicatie.....	12
3.7	Financiën	14
3.8	Afbakening	14
3.9	Voorwaarden	14
3.10	Risico's	15
3.11	Opbrengsten	16
1	Bijlage	2
1.1	Beleidscyclus Omgevingswet	2
1.2	Het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.....	2
1.3	Gemeentelijke verordeningen	3
1.4	Tijdens de overgangsfase	3
1.5	De omgevingsplanpuzzel	5
1.6	Eisen aan het omgevingsplan.....	6
1.7	Vindbaarheid geldende regels en het Digitaal Stelsel Omgevingswet	8

1 Inleiding

In 2014 is het project Actualiseringslag Bestemmingsplannen opgeleverd¹ met onderstaande blik op de toekomst; de Omgevingswet:

“De Wet ruimtelijke ordening wordt vervangen door de Omgevingswet. Hieronder wordt -in relatie met actualisering van bestemmingsplannen- kort ingegaan op het wetsvoorstel Omgevingswet dat recent bekend is geworden. Eén van de uitgangspunten van de wet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, dat de opvolger wordt van het bestemmingsplan.....

Het omgevingsplan is niet beperkt tot “een goede ruimtelijke ordening”, maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. Het omgevingsplan wordt gewijzigd zodra daar aanleiding voor is en er is een specifieke plicht om te actualiseren voorgeschreven bij het met een omgevingsvergunning afwijken van het omgevingsplan.

In het overgangsrecht in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan. Dat betekent dat gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet formeel beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan met een groot deel van de regels die nu binnen de gemeente gelden. De wetgever beziet nog of het mogelijk is via het overgangsrecht ook andere regels, die uitsluitend gaan over de fysieke leefomgeving, direct bij inwerkingtreding van het omgevingsplan hiervan deel te laten uitmaken. Vanaf dat moment kunnen gemeenten in hun eigen tempo doorwerken aan een echte integrale versie van het omgevingsplan.”

1.1 Het is zover

De Omgevingswet is vastgesteld. De inwerkingtreding is gesteld op 1 januari 2024. Op dat moment beschikt Waterland gedurende de wettelijk bepaalde overgangsfase over een “tijdelijk omgevingsplan van rechtswege” en is het aan de gemeente om voor afloop van die overgangsfase, 1 januari 2032², een (1) integraal gebiedsdekkend omgevingsplan vastgesteld te hebben.

1.2 Schets stappen tot nu toe

Vanaf 2017 zet gemeente Waterland stappen voor de implementatie van de wet; het programma. Vanuit het programma is software aangeschaft voor het vergunningen, toezicht en handhaving³ (VTH), het maken van een omgevingsplan⁴, het vindbaar maken van regels⁵ en het publiceren en bekendmaken. De inrichting van de software is gaande en dat geldt ook voor de inrichting van nieuwe werkprocessen en nieuwe standaarddocumenten zoals brieven, beschikkingen, kennisgevingen en dergelijke. De lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn samengebracht in de inmiddels vastgestelde en bekendgemaakt Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL). Raadsbesluiten met betrekking tot verplichte participatie, het bindend adviesrecht en delegatie zijn genomen en bekendgemaakt.

1.3 Leeswijzer

Dit Plan van Aanpak betreft het plan -in hoofdlijnen- om projectmatig en fasegewijs tijdens de overgangsfase te komen tot één gebiedsdekkend Omgevingsplan voor de gemeente Waterland.

Dit plan is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de Omgevingswet, het Omgevingsplan en de overgangsfase. Vanaf hoofdstuk 3 volgen de hoofdstukken met de kernelementen van dit project, zoals doelstelling, projectorganisatie, de uitvoering, planning, communicatie, financiën, afbakening en risico's. In de bijlage wordt wat dieper ingegaan op een aantal aspecten die betrekking hebben op het omgevingsplan.

¹ Oplevernotitie Project Actualiseringslag Bestemmingsplannen, IT14.04658 (september 2014).

² Zie: <https://iplo.nl/nieuws/2023/juli/overgangstermijnen-bekend-omgevingsplan/>.

³ RX-Mission

⁴ RX-Base

⁵ STTR-builder voor toepasbare regels (vragenbomen)

(Bronnen: De informatie (en afbeeldingen) in dit document over de omgevingswet, de overgangsfase en -andere aspecten- van het omgevingsplan is grotendeels afkomstig uit kamerstukken⁶ en van overheidswebsites als ‘Aan de slag met de Omgevingswet’⁷ en ‘Informatiepunt Leefomgeving’⁸.)

1.4 Samenvatting: Het plan voor het Omgevingsplan

Samengevat is het hoofddoel van dit project om vóór afloop van de overgangsfase een (1) gebiedsdekkend omgevingsplan vastgesteld te hebben. Het project wordt (deel)fasegewijs uitgevoerd. Na de voorbereidende fasen, waarin ruimte is voor inventarisatie, onderzoek, analyse en eerste (basis)keuzes, wordt in fase 3 stapsgewijs, toetsend en testend gewerkt aan het leggen van de fundering; de structuur van het omgevingsplan.

Aan het eind van fase 3 wordt het daadwerkelijke bouwplan voor het omgevingsplan opgesteld en wordt antwoord gegeven op de vraag: Gaat Waterland in fase 4 het omgevingsplan in stukken (deelfasen) of meteen gebiedsdekkend opstellen en in procedure brengen?

Voor de projectorganisatie wordt gebruik gemaakt van de bestaande organisatie en een externe partner die volgt uit een aanbesteding in fase 1. Voor interne uren en het financiële deel zijn ramingen gemaakt. Het budget krijgt een plaats in de meerjarenbegroting.

Gedurende het project blijft de ‘winkel’ open en volgen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen het separate spoor van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa)⁹ of, indien strikt noodzakelijk en zo lang het kan, het spoor van de ‘tijdelijke alternatieve maatregel’; TAM-IMRO¹⁰.

⁶ Onder meer: *Kst II*, 2017/18, 34986, nr. 3.

⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

⁸ <https://iplo.nl/>

⁹ Omgevingsvergunningprocedure.

¹⁰ De mogelijkheid om via de (huidige Wro) IMRO-standaard (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening), de huidige (bestemmings)plansoftware en de bestaande voorziening Ruimtelijke Plannen het omgevingsplan te wijzigen voor urgente gebiedsontwikkelingen die niet mogelijk gemaakt kunnen worden met een omgevingsvergunning.

2 Inleiding Omgevingswet, Omgevingsplan, Overgangsfase

Hieronder wordt kort ingegaan op de Omgevingswet, het omgevingsplan en de overgangsfase. In de bijlage is meer informatie opgenomen.

2.1 Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor die fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft (samengevat) als doel om een goede balans te vinden tussen het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit en gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet bundelt de nu nog sterk versnipperde wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de Omgevingswet is het voorheen geldende stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien.

Dit heeft gevolgen voor het juridisch stelsel dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet kent 6 kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving: omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Decentrale overheden, provincie, gemeenten en waterschappen, hebben voortaan decentrale regels voor de fysieke leefomgeving voor hun hele grondgebied. Voor gemeenten is dat het omgevingsplan.



2.2 Omgevingsplan

Met het omgevingsplan wordt voorzien in integratie van allerlei uiteenlopende regelingen op gemeentelijk niveau. Het omgevingsplan is een nieuw instrument waarvoor niet -door de formele wetgever- is bepaald hoe dat vormgegeven moet worden. De vormgeving is medebepalend voor de mate waarin het instrument een bijdrage kan leveren aan het bieden van oplossingen voor gemeentespecifieke vraagstukken. De opgave om voor afloop van de zogenoemde overgangsfase te komen tot daadwerkelijk één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan is aan gemeenten zelf.

Het omgevingsplan is meer dan een bundeling van de geldende Waterlandse bestemmingsplannen (en beheersverordeningen).¹¹ Ook delen van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving worden onderdeel van het omgevingsplan. Als onderdeel van de stelselherziening worden enkele onderwerpen ook niet langer via algemene maatregelen van bestuur (amvb's) geregeld, maar via het omgevingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten en om de regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten. Tot slot moet het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn.

2.3 Overgangsfase

De overgangsfase, ook transitiefase genoemd, gaat in bij inwerkingtreding van de omgevingswet. Tijdens de overgangsfase hebben de gemeenten, zoals het er nu naar uit ziet, tot 2032¹² de tijd om hun echte gebiedsdekkende omgevingsplan te bouwen dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. De overgang van bestemmingsplannen en lokale verordeningen naar een omgevingsplan als bedoeld in de Omgevingswet¹³ is voor Waterland een zeer grote opgave. Het ombouwen zal veel tijd en inspanning gaan kosten en de opgave is enigszins vergelijkbaar met het digitaliseringsproject voor de bestemmingsplannen (2008-2010) plus de Actualiseringslag van de bestemmingsplannen (2010-2014)¹⁴.



¹¹ Ruim 70 ruimtelijke plannen waaronder bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, gebiedsgerichte besluiten (bron: manifest gemeente Waterland op www.ruimtelijkeplannen.nl).

¹² Zie: <https://iplo.nl/nieuws/2023/juli/overgangstermijnen-bekend-omgevingsplan/>

¹³ Artikel 2.4 Omgevingswet.

¹⁴ In 2008 trad de (huidige) Wet ruimtelijke ordening in werking. In de wet was opgenomen dat per 1 juli 2013 alle bestemmingsplannen digitaal en actueel moesten zijn (niet ouder dan 10 jaar); de 'Actualiseringslag Bestemmingsplannen. Het digitaliseringsproject (2008-2010) dat aan de actualiseringsslag vooraf ging, stond bekend als 'DURP' (Digitale uitwisseling ruimtelijke plannen) en heeft geleid tot de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl.

3 Projectplan Omgevingsplan

3.1 Doelstellingen

Voor het Project Omgevingsplan zijn twee doelstellingen geformuleerd. De eerste doelstelling betreft het gebiedsdekkende omgevingsplan zelf. De tweede doelstelling betreft het maken van een handboek. Een handboek is noodzakelijk en wordt gaandeweg het project opgebouwd. Het omgevingsplan zal namelijk beheerd moeten worden en gewijzigd. Dat betekent dat ten minste de structuur van het omgevingsplan vastgelegd moet worden en datzelfde geldt voor het vastleggen van werkprocessen voor wijzigingen en beheer.

De doelstellingen zijn:

Voor afloop van de overgangsfase¹⁵, of zoveel eerder als mogelijk, is:

- Een (1) gebiedsdekkend Omgevingsplan vastgesteld en bekendgemaakt;
- Een 'Handboek Omgevingsplan Waterland' vastgesteld.

Uitgangspunten voor de productie van het Omgevingsplan zijn:

- De huidige werkwijze rond het opstellen van bestemmingsplannen.
Dit uitgangspunt houdt in dat Waterland gedurende lange tijd gaat samenwerken met een deskundige partner¹⁶ die de gemeente helpt te leren, adviseert over, begeleidt bij, alle aspecten ten aanzien van het Omgevingsplan. De partner maakt het plan en bijkomende producten zoals de 'pons'¹⁷ en eventuele -tussentijdse- wijzigingen en eventuele opties als Bopa's¹⁸, voorbereidingsbesluiten, TAM-IMRO-plannen, 'vragenbomen', inclusief de voor de besluitvorming benodigde onderbouwing(en). De partner voert eventueel onderzoeken uit en levert de (tussen)producten aan voor onder meer bespreking, presentatie, communicatie, toetsing, besluitvorming, publicatie, bekendmaking en archivering. Ook het Handboek wordt gemaakt door en in samenwerking met de externe partner. De opzet is om alle aan het omgevingsplan gerelateerde (tussen)producten onder te brengen bij één partner voor overzicht, samenhang en consistentie. Voor het vinden van de juiste partner wordt een aanbestedingsprocedure gevoerd. Dit plan van aanpak maakt deel uit van de aanbestedingsdocumenten.
- Het omgevingsplan wordt in beginsel consoliderend opgesteld, kansen en keuzes worden onderzocht. Vanwege de nieuwe systematiek is het bijvoorbeeld niet mogelijk om bijvoorbeeld bestaande bestemmingsplanregels 1-op-1 over te nemen. Daarnaast zal (nieuw) vastgesteld en geldend beleid, inclusief de geldende instructieregels¹⁹ verwerkt moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan regels met betrekking tot klimaatadaptatie en duurzaamheid. Daarnaast biedt de Omgevingswet kansen en keuzes. Zo kan bijvoorbeeld een vergunningplicht veranderd worden naar een meldingsplicht waardoor sprake is van een vermindering van administratieve lasten. Ook kan niet uitgesloten worden dat vanuit dit proces actualisatie van beleid volgt of nieuwe/aanvullende uitgangspunten.
- Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen volgen separaat het Bopa²⁰-spoor of -indien noodzakelijk en zolang het kan- het TAM-IMRO-spoor²¹. De onherroepelijke besluiten worden later in het omgevingsplan geïmplementeerd.
- Een Handboek Omgevingsplan Waterland is noodzakelijk voor de toekomst²² en het beheer van het Omgevingsplan. In het handboek wordt ten minste de structuur van het Omgevingsplan vastgelegd, de annotatiestrategie²³ en beheer- / procesbeschrijvingen.

¹⁵ Vóór 1 januari 2032, zie: <https://iplo.nl/nieuws/2023/juli/overgangstermijnen-bekend-omgevingsplan/>

¹⁶ Een stedenbouwkundig bureau.

¹⁷ De pons is een objecttype dat alleen voorkomt bij het omgevingsplan waarmee een bevoegd gezag kan aangeven dat één of meerdere delen van o.a. een bestemmingsplan dat in de overbruggingsfunctie van DSO-LV aanwezig is, niet langer geldig zijn. De Pons zorgt daarbij voor dat de deel van het bestemmingsplan niet meer wordt getoond.

¹⁸ Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning met afwijking).

¹⁹ Waaronder de Omgevingsverordening van de provincie.

²⁰ Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning met afwijking).

²¹ De mogelijkheid om via de (huidige Wro) IMRO-standaard (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening), de huidige (bestemmings)plansoftware en de bestaande voorziening Ruimtelijke Plannen het omgevingsplan te wijzigen voor urgente gebiedsontwikkelingen die niet mogelijk gemaakt kunnen worden met een omgevingsvergunning.

²² Bijvoorbeeld uitbesteding van wijzigingen van het omgevingsplan aan andere bureau's.

²³ Door te annoteren worden kenmerken van een regeling, zoals een Omgevingsplan, en van de onderdelen daarvan, zoals de regels, onderscheiden en gestructureerd vastgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om de activiteit waarop een regel betrekking heeft en de kwalificatie van de regel zoals vergunningplicht of meldingsplicht. De regels met annotaties worden met behulp van de STOP/

3.2 Oplevering

Dit project wordt opgeleverd als:

- het Omgevingsplan Waterland voor het gehele grondgebied van de gemeente door de gemeenteraad is vastgesteld en bekendgemaakt;
- het Handboek is opgeleverd aan de organisatie t.b.v. het beheer van het omgevingsplan.

De oplevering geschiedt met een oplevernotitie aan het managementteam. Eventuele (herstel)wijzigingen van het omgevingsplan n.a.v. bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures vallen onder de fase “nazorg” (fase 6).

3.3 Projectorganisatie

Voor het project wordt een projectorganisatie ingericht, bestaande uit: Stuurgroep, Klankbordgroep Raad, Aanbestedingsgroep, Projectgroep, Externe partner, de Interne Adviesgroep en ondersteuning. Hieronder worden de groepen samengevat in een tabel en daaronder wordt per groep de verschillende rollen, taken beschreven. Tevens wordt een begin gemaakt voor de inrichting van de werkomgeving.

3.3.1 De projectorganisatie samengevat:

Groep	Samenstelling
Stuurgroep	Projectwethouder, Ambtelijk opdrachtgever, in en externe projectleider.
Klankbordgroep Raad	1 persoon per fractie.
Aanbestedingsgroep	Medewerker Inkoop, interne projectleider, medewerker vergunningen en medewerker ro. T.a.v. de beoordeling: bij een onderdeel klikgesprek/presentatie/demonstratie maken de projectwethouder en de ambtelijk opdrachtgever deel uit van de beoordelingscommissie.
Projectgroep	Interne projectleider, externe projectleider, beheerder VFL, medewerker vergunningen, medewerker ro.
Externe Partner	Volgt uit aanbesteding.
Interne Adviesgroep	VFL-vakspecialisten waaronder: medewerkers vergunningen, ro, handhaving, landschap, monumenten & archeologie, toerisme, duurzaamheid, geo-beheer, Omgevingsdienst, ict, JZ, communicatie, div, inkoop, financiën.
Ondersteuning	n.n.t.b.

3.3.2 Beschrijving rollen, taken

- **De Stuurgroep** wordt gevormd door de ambtelijk opdrachtgever, de projectwethouder, de interne en de externe projectleider. De stuurgroep bewaakt het proces, stuurt de aanbestedingsgroep en projectgroep aan, bereidt besluitvorming, communicatie- en informatievoorziening voor. Rapporteerde aan college, legt tussenproducten voor aan de klankbordgroep.
- **Klankbordgroep Raad:** aan de raad wordt voorgesteld om een klankbordgroep van maximaal 1 persoon per fractie te formeren. De klankbordgroep geeft feedback op bepaalde (tussen)producten.
- **De Aanbestedingsgroep** bestaat uit een medewerker Inkoop, de ambtelijk opdrachtgever, de interne projectleider, medewerker vergunningen en medewerker ro. Deze groep is verantwoordelijk voor de

TPOD-standaard aan het DSO-lv geleverd. Het annoteren zorgt er daarin voor dat een regeling doorzocht kan worden op basis van die kenmerken. Met behulp van annotaties krijgt degene die op zoek is naar de regels die voor zijn of haar situatie van toepassing zijn, alleen die artikelen te zien die relevant zijn. Daardoor hoeft niet het gehele Omgevingsplan te worden gelezen om hier duidelijkheid over te krijgen. Hoe beter juridische regels in omgevingsdocumenten worden geannoteerd, hoe beter ze vindbaar zijn in het Omgevingsloket. Wanneer het bevoegd gezag niet zou annoteren, dan worden regels niet getoond. Het annoteren is ook nodig voor het opstellen van toepasbare regels (vragenbomen). Van belang is dat telkens dezelfde annotaties op dezelfde wijze worden aangebracht. Dat kan vastgelegd worden in een annotatiestrategie of annotatierichtlijn in het gemeentelijke handboek. Zie: <https://www.wegwijzertpod.nl/voorbeelden/annoteren-met-ow-objecten> en <https://www.wegwijzertpod.nl/publicaties/het-effect-van-annoteren> en <https://vng.nl/publicaties/handreiking-annoteren-omgevingsplan>.

aanbesteding die de overeenkomst met de Externe Partner moet opleveren en rapporteert aan de Stuurgroep. De projectwethouder en de ambtelijk opdrachtgever maken deel van de beoordelingscommissie in geval een klikgesprek/presentatie deel uitmaakt van de beoordeling.

- **De Projectgroep** bestaat uit de interne projectleider, de externe projectleider, beheerder VFL, medewerker vergunningen en medewerker ro. Deze groep voert uit, laat uitvoeren, brengt in, begeleidt, trekt en rapporteert -via de In- en Externe projectleider aan de stuurgroep. Deze groep stuurt de Interne Adviesgroep en de Externe partner aan. Vraagt, verzamelt, levert informatie, documenten, correspondentie, communicatie, feedback en adviezen. Organiseert, is aanwezig en heeft een actieve rol bij (openbare) -fysieke en digitale- bijeenkomsten, waaronder in ieder geval raads-, informatie-, stuurgroepbijeenkomsten, bijeenkomsten van de Interne Adviesgroep en (afstem)bijeenkomsten met bijvoorbeeld samenwerkingspartners zoals provincie, veiligheidsregio, het waterschap en buurgemeenten.
- **De Externe partner** komt voort uit de aanbesteding. Deze maakt de (tussen)producten, het Omgevingsplan (de wijzigingen), het handboek en de -eventuele- opties.
De Externe partner adviseert, informeert, onderzoekt, stelt op, maakt, produceert, presenteert (bijeenkomsten), brengt kennis in, beantwoordt vragen, helpt de gemeente te leren; kortom levert dat wat noodzakelijk is om de gemeente het doel te laten bereiken: een door gemeenteraad vastgesteld gebiedsdekkend omgevingsplan en het handboek. De in- en externe projectleiders werken zeer nauw samen en trekken samen op.
- **De Interne Adviesgroep** bestaat -eventueel op afroep (agendaleden)- uit in ieder geval: VFL-vakspecialisten²⁴, medewerker(s) vergunningen ro, landschap, toerisme, medewerker duurzaamheid, monumenten & archeologie, handhaving, omgevingsdienst (bruidsschatkeuzes), geobeheer, ict, jz, div, inkoop, financiën, communicatie. Deze groep levert lokale gegevens en lokale vakkennis. Adviseert de interne projectleider en de projectgroep, brengt in, stelt -eventueel mede- op, toetst, controleert en geeft feedback op (tussen)producten.
Een -bijna- organisatiebrede Interne Adviesgroep is noodzakelijk omdat bij het opstellen van een omgevingsplan en het handboek niet alleen organisatiebrede gegevens maar ook organisatiebrede kennis en inspanning noodzakelijk is. Een deel van de Interne Adviesgroep zal bijvoorbeeld tijdens de inventarisatiefase de grootste (tijds)inspanning leveren. In volgende fasen zal (een deel van) deze groep vooral een adviserende, toetsende en controlerende rol hebben. Om de gevraagde (tijds)inspanning zo klein mogelijk te laten zijn wordt zoveel 'in bulk' en 'digitaal' gevraagd, geleverd en gewerkt. Voor bijeenkomsten wordt een bij de agenda-passende vorm gekozen (digitaal of fysiek). Deze groep rapporteert (levert) aan de Projectgroep.
- **Ondersteuning:** verzorgt projectsecretariaat, projectdossier, verslaglegging, administratieve werkzaamheden t.b.v. project, biedt ondersteuning bij -organisatie van- (openbare) informatiebijeenkomsten.

3.3.3 Basis Inrichting werkomgeving

- De externe partner krijgt toegang tot de applicatie RX-base²⁵ en eventueel andere applicaties of gedeelten van het gemeentelijke ict-netwerk.
- Voor archivering van projectdocumenten is een dossier aangemaakt in het zaak/archiefsysteem Corsa. Hoofddossier: D23.0000082.
- Voor digitale samenwerking wordt een kanaal in Teams ingericht.

3.4 Uitvoering

Het project neemt enige jaren in beslag. Om overzicht te houden en tijdig te kunnen bijsturen, vindt uitvoering gefaseerd plaats. Bij de besluitvorming aan het eind van een fase, wordt de volgende fase meer gedetailleerd ingevuld. Vooralsnog zijn in de tabel hieronder fasen en deelfasen (4 A, B, C enz) benoemd en de (tussen)producten die op dit moment worden voorzien.

De uitvoering is met dit plan niet in beton gegoten. Aan de hand van leermomenten, voortschrijdend inzicht,

²⁴ VFL-onderwerpen: riolering, evenementen, bomen, kabels/leidingen, verkeer en dergelijke.

²⁵ Software voor het maken en beheren van een omgevingsplan.

testen²⁶, wijzigingen in wetgeving en onvoorziene gebeurtenissen, moet het mogelijk blijven bij te stellen, terug te keren, aan te passen; weloverwogen af te wijken van het uitvoeringsplan. Het eindproduct, het doel, is niet flexibel: 1 gebiedsdekkend omgevingsplan voor de gemeente Waterland.

Fase	Omschrijving	(tussen)Product(en)	Bevoegd gezag
Fase 0	Op- en vaststellen Plan van Aanpak in hoofdlijnen.	Plan van Aanpak	- DMT²⁷ - College (+ Raadsinformatie-document)
Fase 1	Op- en vaststellen aanbestedingsdocumenten, voeren procedure, beoordelingscommissie, opdrachtverstrekking.	- Aanbestedingsdocumenten - Nota('s) van Inlichtingen - Beoordeling - Interne start inventarisatie²⁸ - Contractbespreking(en) - Overeenkomst	- Stuurgroep - College (+ Raadsinformatie-document)
Fase 2	Start: Analyse, onderzoek, inventarisatie, keuze structuur Omgevingsplan.	- Brede startbijeenkomst & Interne bijeenkomsten: projectgroep/interne adviesgroep stuurgroep. - Startbijeenkomst raad/college. - Notitie Structuur Omgevingsplan. - Uitkomst inventarisatie. - Communicatie binnen&buiten. 1^e opzet Handboek Omgevingsplan. - Informatie & Klankbordbijeenkomst(en) college, raad, samenwerkingspartners.	- Stuurgroep - College (+Raadsinformatie-document).
Fase 3	Uitwerking structuur en overige keuzes, test(en), Opstellen Bouwplan Omgevingsplan.	- Notitie 'Bouwplan Omgevingsplan': Uitwerking structuur, overige keuzes (o.m. bruidsschat), voorstel verdere aanpak en planning. - Test(en) - Verdere uitwerking Handboek Omgevingsplan. - Interne bijeenkomsten: projectgroep, interne adviesgroep, stuurgroep. - Communicatie binnen&buiten. - Informatie- & klankbordbijeenkomst(en) college, raad, kernraden, samenwerkingspartners, buurgemeenten.	- Stuurgroep - DMT - College (+Raadsinformatiedocument).
Fase 4 (A, B, C, D, enz.)	Bouwen: opstellen / vullen omgevingsplan, voorontwerp, inspraak, formele omgevingsplan procedure(s): ontwerp-omgevingsplan, zienswijzen, vaststellen, bekendmaken.	- Tussennotities/rapportages. - Testen - Interne bijeenkomsten: projectgroep, interne adviesgroep, stuurgroep. - Verdere uitwerking Handboek Omgevingsplan. 'Vragenbomen' / 'Toepasbare Regels' (optie). - Communicatie binnen en buiten. - Openbare -digitale- Informatiebijeenkomst(en) 'voorontwerp'²⁹ - Openbare digitale en fysieke bijeenkomst(en) 'ontwerp'. - Klankbordbijeenkomst(en) college, raad, samenwerkingspartners en buurgemeenten. - voorontwerp (concept-wijziging) omgevingsplan - Inspraaknota, nota van wijzigingen.	- Stuurgroep - College - Gemeenteraad

²⁶ Op diverse momenten wordt tijdens het maken van het omgevingsplan -analoog en digitaal- getest. De testen zijn gericht op: wordt de structuur en verdere opbouw van het omgevingsplan begrepen, is het gebruiks- en lezersvriendelijk. De testen richten zich zowel op het digitaal vormgegeven plan als op de regeling zelf die ook zonder technische snufjes als annotaties en vragenbomen 'begrepen' moet kunnen worden, gemakkelijk leesbaar en toetsbaar moet zijn.

²⁷ Directie/Management Team.

²⁸ Onder meer: de afgelopen jaren verleende afwijkingen van bestemmingsplannen, beleidsinventarisatie.

²⁹ Aantal en vorm afhankelijk van 'plangebied'. Uitgangspunt: voorontwerp ten minste 1 digitale en 1 informatiebijeenkomst. Ontwerp: ten minste 1 digitale informatiebijeenkomst en 1 fysieke bijeenkomst. Bijeenkomsten zijn vooral gericht op het verstrekken van algemene informatie over het omgevingsplan / uitleg aan belanghebbenden (wat is het, waarom is het voor u van belang, hoe kunt u uw weg vinden (demonstratie)).

Fase	Omschrijving	(tussen)Product(en)	Bevoegd gezag
		• Ontwerp-(wijziging) omgevingsplan. • Zienswijzennota, nota van wijzigingen • Vastgesteld omgevingsplan / vastgestelde wijzigingen omgevingsplan • Pons³⁰	
Fase 5	Oplevering	• Oplevernotitie • Projectgroepbijeenkomst • Adviesgroepbijeenkomst • Stuurgroepbijeenkomst • Interne Enquete. • (Klankbord)bijeenkomst college en raad.	• Stuurgroep • DMT • College (+ Raads-informatiedocument)
Fase 6	Nazorg	• Nazorgnotitie Hangt af van o.m.: • Beroepsprocedures • Uitkomst(en) oplevernotitie • Stuurgroepbijeenkomst(en)	• Stuurgroep • College (+Raads-informatie)
	Mogelijk bijkomende producten	Zoals: • Nadere onderzoeken, bv planMER • (Postzegel)wijziging(en) • Voorbereidingsbesluit(en) • Bopa('s) e.d. • TAM-Imro's • Vragenbomen/toepasbare regels	

3.5 Planning in hoofdlijnen

Wat geldt voor de uitvoering, geldt ook voor de planning. Ook de planning is met dit plan niet in beton gegoten, maar dat geldt niet voor de deadline: voor afloop van de wettelijke overgangsfase beschikt Waterland over een Handboek Omgevingsplan en is een (1) gebiedsdekkend omgevingsplan vastgesteld en bekendgemaakt. Hieronder de planning in hoofdlijnen:

Fase	Start	Eind
0 Plan van Aanpak		Augustus 2023
1 Aanbesteding	Juli 2023 (voorbereiding)	Januari 2024
2 Analyse, onderzoek, inventarisatie, keuze structuur.	Februari 2024	5-6 maanden na afloop fase 1
3 Uitwerking structuur en overige keuzes, test(en), Opstellen Bouwplan Omgevingsplan.	Na afloop fase 2	5-6 maanden na afloop fase 2
4 Bouwen: opstellen / vullen omgevingsplan, voorontwerp, inspraak, formele omgevingsplan procedure(s): ontwerp-omgevingsplan, zienswijzen, vaststellen, bekendmaken. ³¹	Na afronding fase 3	Nader te bepalen, afhankelijk van Bouwplan Deadline: vóór afloop wettelijke overgangsfase.
5 Oplevering	Nadat gebiedsdekkend Omgevingsplan is vastgesteld en bekendgemaakt.	Ca. 3 maanden nadat gebiedsdekkend Omgevingsplan is vastgesteld en bekendgemaakt (gerealiseerd).
6 Nazorg	Na afloop fase 4	Afhankelijk van: Beroepsprocedures, uitkomst(en) oplevernotitie
Mogelijk bijkomende producten, zoals: Nadere onderzoeken, bv planMER	Per opdracht te bepalen	Per opdracht / optie te bepalen

³⁰ De pons is een objecttype dat alleen voorkomt bij het omgevingsplan waarmee een bevoegd gezag kan aangeven dat één of meerdere delen van o.a. een bestemmingsplan dat in de overbruggingsfunctie van DSO-LV aanwezig is, niet langer geldig zijn. De pons zorgt er daarbij voor dat de deel van het bestemmingsplan niet meer wordt getoond.

³¹ 4A, B, C enz: indien keuze wordt gemaakt voor het opstellen en in procedure brengen van het omgevingsplan in stukken of delen (delen van grondgebied). De planprocedure (of procedures) inclusief inspraak fase (voorontwerp, ontwerp, vaststelling) vindt plaats in fase 4.

Fase	Start	Eind
Postzegelwijziging(en), Vorbereidingsbesluit(en), Bopa('s) e.d. Tam-Imro's, Vragenbomen/toepasbare regels.		

3.6 Communicatie

Ex- en interne communicatie is een belangrijke factor in dit project. Er is sprake van nieuwe wetgeving, een nieuw planinstrument met nieuwe regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan worden functies (zoals wonen) toegedeeld aan locaties, bepaalde activiteiten (zoals bouwen, kappen, graven, milieubelastend) in bepaalde gebieden wel of niet toegestaan, algemene regels gesteld met betrekking tot: meldingsplichten, vergunningplichten, beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden.

Vlak voor de inwerkingtreding van de omgevingswet zal de website in hoofdlijnen zijn aangepast om de burgers de weg te wijzen naar onder meer het 'nieuwe omgevingsloket' en de vindplaats van de geldende regelingen (buiten de scope van dit project).

Tijdens het project wordt ook de communicatie gefaseerd opgebouwd. In de eerste fasen zal de communicatie met name intern gericht zijn: de gemeentelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Vanaf fase 3 treedt dit project meer naar buiten. In fase 3 worden samenwerkingspartners betrokken en de kernraden geïnformeerd. Vanaf fase 4 wordt het project van belang voor 'een ieder'. Een omgevingsplan is een volledig nieuwe regeling en het gaat enige tijd duren voor het gebiedsdekkende omgevingsplan is vastgesteld. Iedereen moet er aan wennen en voor zijn belang op kunnen komen. Voor communicatie vanaf fase 4 (procedurefase) wordt gebruik gemaakt van diverse media en communicatievormen (fysiek en digitaal).

Aan de procedure van het omgevingsplan wordt in dit project een -extra- inspraaktraject toegevoegd.³² De formele procedure van een -wijziging van het- omgevingsplan bestaat 'slechts' uit een ontwerp-(wijziging van het) omgevingsplan met mogelijkheid voor zienswijzen en een vastgesteld (gewijzigd) omgevingsplan met mogelijkheid voor beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs). Door het toevoegen van een inspraakprocedure ontstaat voor belanghebbenden een extra, laagdrempelige mogelijkheid om kennis te maken met het nieuwe instrument 'Omgevingsplan' en voor het belang op te komen.³³

In onderstaande tabel is de communicatie in hoofdlijnen samengevat:

Fase	In/Extern	Doelgroep	Middel
0 Plan van Aanpak	Intern	DMT, college, raad, organisatie	- Bestuurlijk besluitvormingsproces - Waterweb - Bijpraatbijeenkomst met Teams / clusters.
1 Aanbesteding	In/Extern	Stedenbouwkundige bureau's (huidige producenten ruimtelijke plannen: visies, bestemmingsplannen en dergelijke)	- Tenderd - Bestuurlijk besluitvormingsproces - Waterweb - Bijpraatbijeenkomst Omgevingswet-programma
2 Analyse, onderzoek, inventarisatie, keuze structuur.	Intern	Organisatie, college, raad	- Overleggen stuurgroep-, projectgroep, interne adviesgroep - Teams - Klankbordbijeenkomst(en) college, raad - Bestuurlijk besluitvormingsproces - Waterweb

³² Grondslag: [Inspraakverordening Waterland 2005](#)

³³ De landelijke voorziening is nog niet ingericht op een terinzagelegging van een 'voorontwerp'. De verwachting is dat nog aangepast wordt. Zie: [www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet gaat in op 1 januari](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet_gaat_in_op_1_januari)[https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet gaat in op 1 januari](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet_gaat_in_op_1_januari) (motie Moonen: Kst. I, 2022/23, 33 118).

Fase	In/Extern	Doelgroep	Middel
			• Bijpraatbijeenkomst Omgevingswet-programma
3 Uitwerking structuur en overige keuzes, test(en), Opstellen Bouwplan Omgevingsplan.	In- en extern	Organisatie, college, raad, Samenwerkingspartners, kernraden	• Overleggen stuurgroep-, projectgroep, interne adviesgroep • Teams • Klankbordbijeenkomst(en) college, raad • Bijeenkomst DMT • Bestuurlijk besluitvormingsproces • Waterweb • Bijpraatbijeenkomst Omgevingswet-programma • Klankbord bijeenkomst samenwerkingspartners, kernraden • Website • Sociale media
4 Bouwen: opstellen / vullen omgevingsplan, voorontwerp, inspraak, formele omgevingsplan procedure(s): ontwerp-omgevingsplan, zienswijzen, vaststellen, bekendmaken. ³⁴	In- en Extern	Organisatie, college, raad, Samenwerkingspartners, kernraden, een ieder	• Overleggen stuurgroep-, projectgroep, interne adviesgroep • Bijeenkomst DMT • Klankbordbijeenkomst(en) college, raad • Bestuurlijk besluitvormingsproces • Waterweb • Bijpraatbijeenkomst Omgevingswet-programma • Website • Huis-aan-huisblad • Elektronisch gemeentebblad • Sociale media • Informatiebijeenkomst(en) voorontwerp/inspraak (digitaal en fysiek) • Informatiebijeenkomst(en) ontwerp/zienswijzen (digitaal en fysiek)
5 Oplevering	Intern	Organisatie, College, Gemeenteraad.	• Overleggen stuurgroep-, projectgroep, interne adviesgroep • Klankbordbijeenkomst(en) college/raad • Bestuurlijk besluitvormingsproces • Waterweb • Bijpraatbijeenkomst Omgevingswet-programma
6 Nazorg			Nader te bepalen
Mogelijk bijkomende producten, zoals: Nadere onderzoeken, bv planMER Postzegelwijziging(en), TAM-IMRO, Voorbereidingsbesluit(en), Bopa('s) e.d.	Per proces (procedure, dossier) te bepalen	Per proces (procedure, dossier) te bepalen.	Per proces (procedure, dossier) te bepalen.

³⁴ 4A, B, C enz: indien keuze wordt gemaakt voor het opstellen en in procedure brengen van het omgevingsplan in stukken of delen (delen van grondgebied). De planprocedure (of procedures) inclusief inspraak fase (voorontwerp, ontwerp, vaststelling) vindt plaats in fase 4.

3.7 Financiën

Het omgevingsplan is een nieuw product. Vanwege het ontbreken van ervaring en data ten aanzien van interne uren en externe kosten is een raming gemaakt (zie tabel). De raming is gebaseerd op ervaringen met het opstellen van bestemmingsplannen en inschattingen. Gedurende het project zal meer inzicht ontstaan. Indien nodig zullen budgetten moeten worden bijgesteld.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
	Fase 0 + fase 1 +	Fase 2 + fase 3	Fase 4 (Bouwen)	Fase 4	Fase 4	Fase 4	Fase 4	Fase 5 en 6
Externe kosten ³⁵		150.000	275.000 + overhevelen restant	275.000 + overhevelen restant	Overhevelen restant	Overhevelen restant	Overhevelen restant	n.n.t.b.
Interne uren ³⁶	1.000	3.590	3.590	3.090	3.090	3.090	3.090	n.n.t.b.

Toelichting

Het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) staat niet toe dat het omgevingsplan geactiveerd wordt. Voor de externe kosten worden daarom voor dit project budgetten in de meerjarenbegroting 2024 opgenomen voor de jaren 2024 t/m 2026. Dit zijn respectievelijk budgetten van € 150.000 in 2024 voor de fasen 2 en 3, voor fase 4 € 275.000 voor 2025 en € 275.000 voor 2026. Het betreft projectbudgetten. Bedragen die aan het einde van een kalender-/begrotingsjaar niet zijn uitgegeven worden overgeheveld naar een volgende kalender-/begrotingsjaar.

Voor raming van de interne uren is uitgegaan van een productieperiode van ruim vijf jaar (ongeveer vanaf 3^e kwartaal 2023 tot en met 2029) en de volgende inschattingen: ca. 1.050 interne projectleider per jaar, 200 uur per jaar per projectgroep (ca. 3, excl. Interne projectleider), 100 uur per jaar per adviesgroep (vanaf fase 4, gemiddeld 15 personen tot en met 2025 en gemiddeld 10 personen vanaf 2026 tot en met 2029), 50 uur per jaar per stuurgroep (ca. 2, excl. Intern en extern projectleider), 340 uur per jaar projectsecretariaat vanaf fase 2. Aanbestedingsgroep: 2x100 uur, 2x50 uur, 1x25 uur. Opgemerkt wordt dat tijdens fase 1 (Aanbesteding) tevens een begin gemaakt wordt gemaakt met de inventarisatie van te implementeren (beleids)gegevens.³⁷

3.8 Afbakening

De volgende elementen maken in ieder geval geen deel uit van het project:

- Aanschaf, implementeren, gebruikstrainingen en dergelijke ten aanzien software (ict) die gerelateerd is aan het omgevingsplan.
- Separate procedures t.b.v. Bopa's en TAM-IMRO-plannen voor nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen.
- Wijzigingen, onderhoud, van de VFL of andere verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.
- Werkzaamheden die beschreven staan in de DURP-werkafspraken.

3.9 Voorwaarden

Voor het slagen van dit project, het behalen van de doelen, is ten minste noodzakelijk:

- **Goedkeuring** van dit plan van aanpak door DMT en college.
Dit plan van aanpak wordt voorgelegd aan het DMT en ter besluitvorming voorgelegd aan het college. De gemeenteraad wordt geïnformeerd.

³⁵ In euro's.

³⁶ In uren.

³⁷ Waaronder het verzamelen van de buitenplanse afwijkingen die op de geldende bestemmingsplannen zijn verleend.

- **Een overeenkomst** met een externe partij.
De overeenkomst moet tot stand komen via een Europese aanbestedingsprocedure.
- **Budget en capaciteit.**
In dit plan van aanpak zijn ramingen opgenomen. In de meerjarenbegroting wordt budget opgenomen. Specialistische capaciteit wordt ingekocht bij een externe partij. De gefaseerde uitvoering zorgt er voor dat ook ten aanzien van de kosten regie gevoerd kan worden.
- **Samenwerking en commitment**
Dit project vergt een langdurige en zo goed als organisatiebrede samenwerking en commitment ten aanzien van dit project. Daarnaast is samenwerking en afstemming tussen de verschillende programmaonderdelen van het programma Omgevingswet en de lijn noodzakelijk. De samenstelling van de projectgroepen moet als vanzelf leiden tot een zo goed als organisatiebrede samenwerking en commitment.

3.10 Risico's

Elk project heeft risico's. Voor dit project zijn de belangrijkste: geld, capaciteit en overschrijding van de -wettelijke- deadline (vooralsnog 1 januari 2032). Hieronder is beschreven hoe de risico's in dit plan zijn verkleind of gaandeweg kunnen worden verkleind.

- **Geld & capaciteit:** Er is sprake van ramingen en inschatting van benodigde capaciteit op basis van gegevens uit het verleden.³⁸ Het is reëel om rekening te houden met meerwerk en vraag om extra capaciteit. Ten aanzien van de externe kosten wordt in de aanbesteding waar mogelijk om vaste prijzen gevraagd.³⁹ Het is niet realistisch om meerwerk uit te sluiten in dit project. Dit risico is beheersbaar omdat op de overeenkomst voorwaarden van toepassing zullen zijn die betrekking hebben op meerwerk. Meerwerk kan niet uitgevoerd worden zonder voorafgaande opdracht en vooraf vastgelegde prijsafspraken. Indien noodzakelijk volgen begrotingsvoorstellen.

Capaciteitsgebrek is gezien de huidige arbeidsmarkt een reëel risico. De Waterlandse organisatie is niet ingericht op het zelf maken van het omgevingsplan en het wijzigen daarvan. De gemeente is een zogeheten 'regiegemeente'. Voor dit project is het noodzakelijk dat Waterland ten minste de lokale (vak)kenis inbrengt en de regie kan voeren. Op dit moment lijkt dat goed mogelijk. Het risico op enige stagnatie door uitval van medewerkers die een rol hebben in dit project, kan niet uitgesloten worden. Extra inhuur van personeel kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn als dit project gaat knellen bij de vaste medewerkers die naast hun gewone werk een bijdrage moeten leveren aan het project. Het risico op uitval van de interne projectleider wordt verkleind door in de aanbesteding een optie te nemen voor -ook- de levering van een interne projectleider.

- **Planning:** de -wettelijke- deadline is hard en gezien de tijd die rest tot 2032 is de verwachting dat het niet halen van de deadline een klein risico is op dit moment. Uitstel van het starten, uitvoering, besluitvorming, stagnatie door capaciteitsgebrek vergroten het risico op overschrijden van de deadline. Datzelfde geldt voor versnelling. Het maken van een omgevingsplan is nieuw en complex. Er is sprake van: nieuwe wetgeving, ict-aspecten die nog in ontwikkeling zijn, geen wettelijk voorgeschreven structuur of inhoud en meer keuzes voor gemeenten (o.m. via de bruidsschat). Te snel willen gaan kan een reëel risico op stagnatie tot gevolg hebben, omdat er stappen terug gezet moeten worden. Het risico op overschrijding van de deadline is verkleind door de gefaseerde aanpak, de ingeplande samenwerking met een klankbordgroep van de gemeenteraad en het nemen van beslissingen en besluiten op tussenproducten (kleine stappen).. Het risico kan klein blijven door permanente aandacht voor de planning, capaciteit en door met name in de eerste fasen het project de tijd te gunnen om te inventariseren, te analyseren, te onderzoeken, testen om zo een goede basis te leggen voor het daadwerkelijke 'bouwen' en het in procedure brengen van -wijzigingen van- het omgevingsplan. Als laatste wordt het risico op overschrijding van de deadline verkleind door in de hele organisatie bij voortduring een hoge prioriteit toe te kennen aan de activiteiten die voor dit project moeten worden uitgevoerd.

³⁸ Actualiseringsslag bestemmingsplannen.

³⁹ Vaste prijzen kunnen bijvoorbeeld mogelijk zijn voor de onderdelen inspraakreacties en zienswijzen.

3.11 Opbrengsten

Dit project levert ten minste het volgende op:

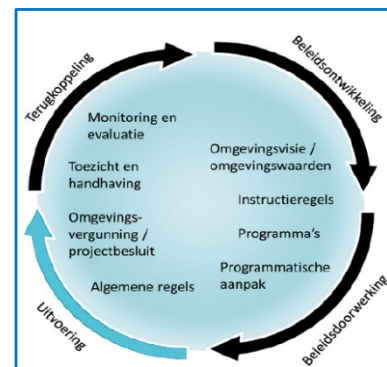
- Inzicht in, kennis over en ervaring met de Omgevingswet.
- Een gebiedsdekkend Omgevingsplan.
- Een handboek t.b.v. wijziging en beheer van het Omgevingsplan.
- Een oplevernotitie met data en gegevens t.b.v. de volgende actualiseringslag.

1 Bijlage

In deze bijlage wordt wat dieper ingegaan op een aantal aspecten die betrekking hebben op het omgevingsplan.

1.1 Beleidscyclus Omgevingswet

De Omgevingswet is gebaseerd op een beleidscyclus (zie afbeelding). In die beleidscyclus staat de omgevingsvisie aan het begin. Ideaal is als gemeenten eerst een omgevingsvisie⁴⁰ vaststellen voordat zij systematisch onderdelen van hun huidige regelgeving gaan ombouwen naar het omgevingsplan. Een beleidsmatig kader dat de volle breedte van de fysieke leefomgeving omvat, is immers van belang bij het maken van de keuzes bij het opstellen van een omgevingsplan. De omgevingswet bevat geen regels over de volgorde waarin gemeenten de verschillende kerninstrumenten, zoals omgevingsvisie, programma of algemene regels -het omgevingsplan-, inzetten.

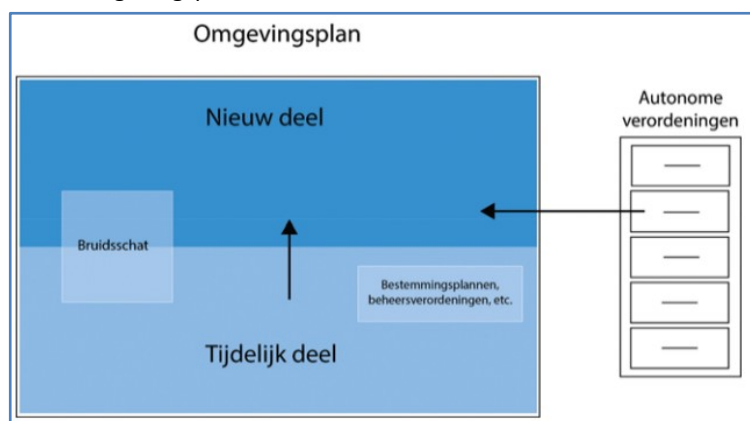


1.2 Het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

De Omgevingswet regelt dat elke gemeente bij inwerkingtreding van de wet beschikt over een omgevingsplan. Dit omgevingsplan komt van rechtswege tot stand. Het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bestaat direct bij aanvang uit een tijdelijk deel en een nieuw deel (zie afbeelding).

Het tijdelijk deel⁴¹ wordt in de eerste plaats gevormd door de besluiten die zijn aangewezen. Het gaat om de bestaande planologische regels, zoals bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en voorbereidingsbesluiten.⁴² Verder maken bepaalde regels uit de erfgoedverordening en de verordening m.b.t. hemelwater en grondwater⁴³ deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Daarnaast wordt het tijdelijk deel van het omgevingsplan gevormd door een deel van de regels uit de zogenoemde bruidsschat⁴⁴; de omgevingsplanregels van rijkswege.⁴⁵ Deze omgevingsplanregels van rijkswege worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet rechtstreeks onderdeel van het omgevingsplan. Het gaat hier om de regels die het Rijk decentraliseert en nu nog zijn opgenomen in wetten, algemene maatregelen van bestuur en medewindsverordeningen; hiermee is een soepel overgangsrechtelijk regime beoogd.⁴⁶



Deze omgevingsplanregels van rijkswege maken deel uit van het nieuwe deel van het omgevingsplan en zijn de eerste regels in het omgevingsplan die voldoen aan alle vereisten die de Omgevingswet stelt. Onderdelen van de bruidsschat die nog niet aan alle bij of

⁴⁰ De Omgevingsvisie Waterland 2030 is een structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Bij inwerkingtreding hoeft de gemeente niet direct een Omgevingsvisie op grond van de Omgevingswet vastgesteld te hebben en blijft de Omgevingsvisie Waterland 2030 van kracht (art. 4.9, lid 1 en 2 Invoeringswet Omgevingswet). Het moment waarop deze verplichting wel gaat gelden, wordt bij koninklijk besluit bepaald. Zoals het er nu naar uitziet moet een gemeentelijke omgevingsvisie uiterlijk op 1 januari 2027 zijn vastgesteld. Daarbij is aangesloten bij de termijn van 3 jaar die in de invoeringswetgeving is aangekondigd. Zie: <https://iplo.nl/nieuws/2023/juli/overgangstermijnen-bekend-omgevingsplan/>

⁴¹ Artikel 22.1 Omgevingswet.

⁴² Artikel 4.6 Omgevingswet.

⁴³ Als bedoeld in artikel 10.32a Wm.

⁴⁴ De bruidsschat omvat circa 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht.

⁴⁵ Artikel 22.2 Omgevingswet.

⁴⁶ Kst. II, 2017/18, 34 986, nr. 3, par. 5.2.5.

krachtens de Omgevingswet gestelde vereisten kunnen voldoen, worden toegevoegd aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor deze regels geldt dat gemeenten deze binnen de overgangsfase moeten heroverwegen en naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten overhevelen. Een voorbeeld is het vergunningsvrij bouwen van mantelzorgwoningen. Nu is dit nog centraal geregeld, maar straks mogen gemeenten zelf kiezen of voor het bouwen van mantelzorgwoningen al dan niet een vergunning nodig is. Gemeenten kunnen er -op termijn- voor kiezen om regels uit de bruidsschat⁴⁷ over te nemen, te laten vervallen of te wijzigen. Geheel vrij laat de centrale wetgever gemeenten hierin niet. Gemeenten moeten zorgen dat hun omgevingsplannen straks wel voldoen aan de eisen die zijn gesteld in de Omgevingswet en de van toepassing zijnde instructieregels.⁴⁸

1.3 Gemeentelijke verordeningen

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn wel de ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten opgenomen, maar nog niet alle andere gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels komen voor in autonome gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld een bomenverordening of, zoals in Waterland, de Verordening op de Fysieke Leefomgeving (VFL). In het Omgevingsbesluit wordt nader bepaald welke regels onderdeel van het omgevingsplan kunnen of moeten zijn.⁴⁹ Gemeenten hebben gedurende de overgangsfase de tijd om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen.⁵⁰ Tot die tijd hoeft dan nog niet volledig te worden voldaan aan de opdracht⁵¹ om voor het gehele grondgebied van de gemeente regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen en tot die tijd kunnen regels dus nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bestaande gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan die op de fysieke leefomgeving betrekking hebben, na inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden.⁵²

1.4 Tijdens de overgangsfase

De bestaande planologische regels zoals die in het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn opgenomen, wijzigen alleen nog door de afronding van lopende procedures, inclusief eventuele rechterlijke uitspraken (vernietiging of het zelf in de zaak voorzien). Na het vervallen van de Wro is het immers niet meer mogelijk een andere bestemming aan gronden te geven of het bestemmingsplan te wijzigen. Het is dus, anders dan met lopende procedures, niet mogelijk om aan het tijdelijk deel regels toe te voegen of regels in het tijdelijk deel aan te passen. Ook is het niet mogelijk om per locatie alleen een deel van de daar geldende regels van het tijdelijk deel te laten vervallen. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan is dus als het ware bevroren en bij een vaststellingsbesluit kunnen alleen locatiegewijs -voor alle op die locatie geldende regels- delen van het tijdelijk deel vervallen.

Bij een gewenste wijziging van regels in het tijdelijk deel, zullen alle regels voor de betrokken locatie (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden) opnieuw vastgesteld moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor dat besluit gelden dan de vereisten die bij of krachtens de Omgevingswet zijn gesteld. Zo moeten de vast te stellen regels in het nieuwe deel voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties⁵³ en de vereisten die zijn gegeven bij instructieregels en instructies⁵⁴. Het voorgaande betekent dat besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen in het vervolg uitsluitend gebeurt met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor in bestemmingsplannen opgenomen wijzigingsbevoegdheden wordt niet in overgangsrecht voorzien. Wanneer een ontwerp van een wijzigingsplan vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure is gebracht, kan deze procedure op grond van oud recht wel worden afgerond.

⁴⁷ De bruidsschat omvat circa 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht.

⁴⁸ Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

⁴⁹ Art. 2.7 Omgevingswet.

⁵⁰ Artikel 22.4 Omgevingswet regelt dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan.

⁵¹ Artikel 2.4 Omgevingswet.

⁵² Artikel 122 van de Gemeentewet dat bepaalt wanneer verordeningen van rechtswege vervallen, is gedurende de overgangsfase niet van toepassing.

⁵³ Artikel 4.2 Omgevingswet.

⁵⁴ Een instructie is een apart instrument van het Rijk of de provincie, waarbij de minister of Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn. Het instrument is vergelijkbaar met de reactieve aanwijzing in de huidige Wet ruimtelijke ordening.

1.4.1 Nieuwe ontwikkelingen tijdens de overgangsfase

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er tijdens de overgangsfase drie mogelijkheden⁵⁵ om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken die in strijd zijn met een geldend (tijdelijk) omgevingsplan.

1.4.2 Wijziging van het omgevingsplan

Ten eerste kunnen in het nieuwe deel van het omgevingsplan regels worden vastgesteld die de gewenste ontwikkeling mogelijk maken. Daarbij moeten wel alle regels uit het tijdelijke deel, voor zover die gelden op die locatie, worden geschrapt. Dat betekent dat als onderdeel van het vaststellingsbesluit de regels en de bestemming voor de desbetreffende locatie, zoals nog opgenomen in een bestemmingplan uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan, moeten vervallen. Ook de regels uit het tijdelijk deel van de bruidsschat moeten voor deze locatie bij het besluit vervallen. De gehele regeling in het tijdelijk deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie vervalt hierdoor. Dat wordt in de overbruggingsfunctie zichtbaar gemaakt met een ‘pons’.⁵⁶ Met de pons wordt in feite een stuk uit de oude verbeelding of plankaart geknipt. Niet alleen de bestemming en daarbij behorende regels voor de desbetreffende locatie worden geschrapt, maar ook de in een bestemmingsplan opgenomen algemene regels, zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen, moeten voor die locatie vervallen. Op die locatie gelden alleen nog de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan.⁵⁷

Zolang Waterland nog geen (deel van) het nieuwe Omgevingsplan heeft gebouwd, is een wijziging van het omgevingsplan voor een specifieke nieuwe ruimtelijke ontwikkeling op een locatie langs deze weg niet aan de orde.

1.4.3 Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa)

Een goede mogelijkheid om nieuwe locatiegerichte ontwikkelingen te faciliteren die in strijd zijn met het (tijdelijke) omgevingsplan, is via de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; de Bopa. Voor activiteiten die in overeenstemming zijn met de regels voor de wijzigingsbevoegdheden, zoals opgenomen in een van het tijdelijk deel van het omgevingsplan deel uitmakend bestemmingsplan, is in het Invoeringsbesluit Omgevingswet verder bepaald dat het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning kan verlenen.

1.4.4 TAM-IMRO (zolang het kan)

Als tijdens de overgangsfase andere alternatieven, zoals het vergunnen door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, niet gebruikt kunnen worden, is het gebruiken van de huidige IMRO-standaard en de huidige plansoftware voor het opstellen van een wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan een tijdelijke alternatieve maatregel.

In de tijdelijke situatie worden met de huidige techniek (huidige planapplicaties) via de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro)-standaard (IMRO⁵⁸-standaard) wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan bekendgemaakt (conform inhoudelijke eisen Omgevingswet). In deze situatie vindt bekendmaking niet plaats via publicatie naar de LVBB (Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen), maar op de huidige gebruikelijke wijze. Dit betekent dat het vaststellingsbesluit via DROP (Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties) in het Gemeenteblad wordt gepubliceerd en het met IMRO vormgegeven plandeel op ruimtelijkeplannen.nl. Via de overbruggingsfunctie zijn deze plannen dan ook direct in de DSO Viewer via het Omgevingsloket te raadplegen.

De TAM-IMRO-besluiten maken juridisch gezien deel uit van het (‘nieuwe’) omgevingsplan, maar hebben technisch gezien het ‘oude’ formaat (IMRO). Later moeten deze besluiten conform de STOP/TPOT-standaard⁵⁹ als nog gepubliceerd worden bij de LVBB. Dit levert extra werk op. Gewerkt wordt aan juridische borging dat regels in het STOP omgevingsplan die inhoudelijk gelijk zijn aan het TAM-IMRO plan niet opnieuw appellabel worden bij het overbrengen. De wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit mogelijk is worden nog uitgewerkt. Op

⁵⁵ Factsheet VNG, <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/350790.pdf>

⁵⁶ De pons is een objecttype dat alleen voorkomt bij het omgevingsplan waarmee een bevoegd gezag kan aangeven dat één of meerdere delen van o.a. een bestemmingsplan dat in de overbruggingsfunctie van DSO-LV aanwezig is, niet langer geldig zijn. De pons zorgt daarbij voor dat de deel van het bestemmingsplan niet meer wordt getoond.

⁵⁷ Artikel 22.6 Omgevingswet.

⁵⁸ IMRO: Informatiemodel Ruimtelijke Ordening.

⁵⁹ STOP/TPOT: Standaard officiële publicaties en Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten.

dit moment is het gebruik van TAM-IMRO toegestaan tot een jaar na inwerkingtreding van de wet. De VNG is in overleg met het ministerie⁶⁰ om deze termijn met een jaar te verlengen en overgangsrecht van toepassing te laten worden ('gestart onder TAM-IMRO betekent mógen afronden onder TAM-IMRO').

De keuze voor TAM-IMRO is géén alles-of-niets keuze voor een gemeente. Een gemeente kan (urgente) gebiedsontwikkeling mogelijk maken met een TAM-IMRO plan en tegelijkertijd werken aan de opbouw van het omgevingsplan in STOP. Deze situatie is vanzelfsprekend niet ideaal

De TAM-IMRO plannen gaan deel uitmaken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. TAM-IMRO plannen hebben weliswaar de technische vorm van de bestemmingsplannen die deel uitmaken van het tijdelijk deel, maar juridisch gezien vallen ze onder het nieuwe deel. Ze moeten dus ook voldoen aan de instructieregels uit het Bkl⁶¹ en van de provincie.

1.5 De omgevingsplanpuzzel

Tijdens de overgangsfase zal de gemeente voor elke locatie binnen haar grondgebied het omgevingsplan moeten aanpassen. Daarmee wordt het bestaande ruimtelijk regime -dat van rechtswege als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan geldt- vervangen door het nieuwe deel van het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving van die wet en eventuele provinciale instructieregels en instructies. Daartoe behoort ook het integreren van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Verder kan een gemeente decentrale regels vaststellen voor onderwerpen die het Rijk niet langer centraal regelt en maatwerkregels voor onderwerpen die het Rijk blijft regelen en voor zover het Rijk de mogelijk daarvoor biedt.

Per locatie

De besluiten tot het vaststellen van -onderdelen van- het omgevingsplan moeten straks in elkaar passen. Dit is een puzzel in meerdere dimensies. Het geldende ruimtelijke regime kan alleen per locatie worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze locatie kan bestaan uit een specifieke locatie, zoals een perceel, maar kan ook bestaan uit een wijk of grotere delen van het gemeentelijk grondgebied. Daarbij zal voor alle locaties een aanpassing nodig zijn aan de eisen van het nieuwe stelsel, terwijl voor sommige locaties ook inhoudelijke wijzigingen wenselijk kunnen zijn in verband met lokale beleidsmatige wensen of nieuwe ontwikkelingen.

Per onderwerp

Het is ook mogelijk om bepaalde onderwerpen in één keer voor het gehele grondgebied om te bouwen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat kan een aanpak zijn voor regels die nu zijn opgenomen in lokale verordeningen of het vaststellen van nieuwe algemene regels voor milieubelastende activiteiten die het Rijk niet langer reguleert. Het is dus mogelijk om onderwerpen afkomstig uit verordeningen en die nog niet zijn gereguleerd in het tijdelijk deel van het omgevingsplan per locatie of in één keer voor het gehele gemeentelijke grondgebied op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Deze werkwijze kan echter alleen worden toegepast wanneer daarbij geen conflicten met de regels uit het tijdelijk deel ontstaan. Zolang het onderwerpen of thema's betreft die in het tijdelijk deel niet zijn gereguleerd, zal het gevaar op conflicten niet bestaan. Onderwerpen kunnen dan aanvullend op de regels in het tijdelijke deel, geregeld worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Wanneer vast te stellen regels in het nieuwe deel conflicteren met de regels uit het tijdelijke deel, moet ook het tijdelijk deel bij het vaststellingsbesluit worden betrokken. De locaties waar conflicten tussen de regels zouden ontstaan, moeten geheel worden geschrapt uit het tijdelijke deel en zo nodig in aangepaste vorm in het nieuwe deel worden vastgesteld. Voorbeeld: een vergunningstelsel voor het vellen van houtopstanden conflicteert met een op een locatie geldend aanlegvergunningstelsel voor het vellen van houtopstanden uit een bestemmingsplan. In dat geval kunnen beide regelingen niet naast elkaar bestaan en dient het vaststellingsbesluit de regels uit het tijdelijk deel voor die locatie te laten vervallen. Dat beperkt zich zoals vermeld niet alleen tot de conflicterende regels uit het tijdelijk deel, maar alle regels uit het tijdelijk deel moeten voor die locatie vervallen. Dat betekent dat dus ook de

⁶⁰ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶¹ Zie o.m.: <https://vng.nl/artikelen/vraag-en-antwoord-tam-imro#gevolgen>

bouw- en gebruiksregels uit een bestemmingsplan en de regels uit het tijdelijk deel van de bruidsschat bij het vaststellingsbesluit, in ieder geval voor de betrokken locatie, ingepast moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Regels over specifieke onderwerpen uit de bruidsschat die in het tijdelijk deel staan, kunnen net als de regels over specifieke onderwerpen uit de verordeningen, ook separaat (onderwerpgewijs) worden overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit leidt immers niet tot conflicten met de regels die voor een locatie in bijvoorbeeld een bestemmingsplan in het tijdelijk deel blijven staan.⁶²

In zijn geheel

Vanzelfsprekend is het mogelijk om in één keer een geheel nieuw omgevingsplan vast te stellen voor het gehele grondgebied. Bij zo'n besluit dient het geldende (uit het tijdelijk en nieuwe deel bestaande) omgevingsplan, in zijn geheel te worden ingetrokken. Vanaf dat moment geldt een geheel nieuw omgevingsplan, waar geen tijdelijk deel meer in zit.

1.6 Eisen aan het omgevingsplan

Vóór afloop van de overgangsfase moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente aan de eis van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voldoen, en voor het hele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevatten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie par. 14.7.1). Ook zal dan voor alle locaties voldaan moeten worden aan de instructieregels en instructies over omgevingsplannen in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor zover die uitsluitend een gevolg zijn van de stelselherziening, zoals de regels over geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten.

Verder zal dan aan de nieuwe digitale standaarden (het toepassingsprofiel) voor omgevingsplannen moeten worden voldaan. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden bepaald dat niet al bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar pas bij de ombouw van het desbetreffende onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het nieuwe stelsel van het omgevingsplan aan dergelijke instructieregels en instructies moet zijn voldaan.

Besluiten tot het vaststellen van een onderdeel van het omgevingsplan die worden genomen in de overgangsrechtelijke fase moeten individueel steeds wel voldoen aan de eisen die gelden voor het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat betekent dus dat het besluit waarbij de regels voor een locatie uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden vervangen door een nieuw deel van het omgevingsplan, wordt opgesteld 'met het oog op de doelen van de wet'⁶³ en voldoet aan de genoemde instructieregels, instructies en digitale standaarden.

De complexiteit van het overzetten zal verschillen van locatie tot locatie. Het ombouwen van een bestemmingsplan naar een nieuw deel van het omgevingsplan zal soms grotendeels een technische exercitie zijn, bijvoorbeeld voor een rustige woonwijk of buitengebied waar weinig nieuwe ontwikkelingen voorzien zijn. Wel is daarbij een uniformering van begrippen en artikelen als de wijze van meten vereist. Ook ligt het voor de hand dat de regels voor gelijksoortige gebieden worden geharmoniseerd.

Het ombouwen is bewerkelijk en vergt ook beleidsinhoudelijke keuzes voor bijvoorbeeld locaties waar zich bedrijven bevinden waarvan de milieugevolgen niet meer door algemene rijksregels, maar door regels in het omgevingsplan beheerst worden. Voor dat soort locaties zal het nieuwe deel van het omgevingsplan meer typen regels bevatten dan het bestemmingsplan.

Elk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan moet voldoen aan de nieuwe regels. Tegelijkertijd zullen er nog niet vernieuwde regels uit lokale verordeningen gelden die ook belangen in de fysieke leefomgeving beschermen. Bij de vraag of voldaan wordt aan het nieuwe stelsel, kan in de overgangsfase rekening worden gehouden met de regels uit verordeningen die nog niet zijn omgebouwd.⁶⁴ De regels van autonome verordeningen blijven in de overgangsfase namelijk van kracht. In het besluit tot het vaststellen van een onderdeel van het

⁶² Kst. II, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 100.

⁶³ Artikel 2.1, lid 1 Omgevingswet.

⁶⁴ Artikel 22.6 Omgevingswet

nieuwe deel van het omgevingsplan, moet wel worden bepaald welke bestaande regels uit een onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan moeten vervallen en welke regels uit een gemeentelijke verordening moeten komen te vervallen.⁶⁵

1.6.1 Het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en activiteiten

De eisen van de Omgevingswet moeten er toe leiden dat voor het gehele grondgebied van de gemeente-functies evenwichtig aan locaties zijn toegedeeld.⁶⁶ Deze beleidsvrije taak vormt een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de huidige Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leef-omgeving.

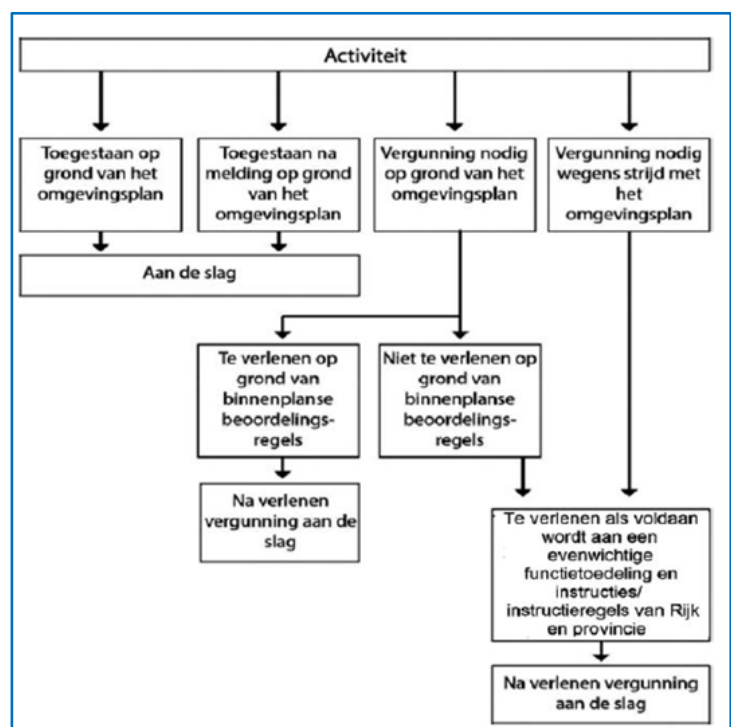
Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Dit impliceert een locatiegerichte benadering. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet het resultaat zijn van alle regels in het omgevingsplan.

Binnen een aantal basale uitgangspunten voor het opstellen en indelen van regelgeving, geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan een hoge mate van vrijheid. Een gemeente heeft daarbij in beginsel een vrije keuze om regels te stellen en met coördinaten aan locaties te koppelen. Daarbij kan het gaan om regels die gekoppeld worden aan het gehele gemeentelijke grondgebied of regels die alleen een deel van het grondgebied als werkingsgebied hebben, tot het niveau van een perceel of gedeelte daarvan.

Om tot een locatiegerichte ordening van de regels te komen, kan er voor gekozen worden om in het omgevingsplan te werken met regels waarmee functie-aanduidingen met coördinaten gekoppeld worden aan locaties. Door deze manier van werken, kunnen locaties met een functie-aanduiding worden 'geëtiketteerd'. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan echter ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan gewerkt wordt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2 Omgevingswet is geen opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen. Het staat de bevoegde bestuursorganen vrij om in het omgevingsplan te werken met functie-aanduidingen.

Het vastleggen van functie-aanduidingen in een omgevingsplan biedt een basis om de regels voor activiteiten te kunnen indelen. Dit vormt een hulpmiddel om de regels over activiteiten, waarmee het vereiste evenwicht wordt bereikt, te kunnen ordenen. Het omgevingsplan kan zo worden ingericht dat in het omgevingsplan aan een functie-aanduiding een bundeltje van toegelaten activiteiten wordt gekoppeld (zie afbeelding hiernaast). Hoewel uit artikel 4.2 Omgevingswet geen generieke verplichting voortvloeit om in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties toe te delen, kunnen instructieregels en instructies overigens hiertoe wel uitdrukkelijk verplichten. Op grond van in een omgevingsplan aangeduide functies zouden bepaalde andere regelingen, zoals bijvoorbeeld adviesverplichtingen, toepasselijk kunnen zijn.

Het toedelen van een functie-aanduiding aan een locatie heeft op zichzelf geen zelfstandig rechtsgevolg. Het toedelen van een functie-aanduidingen kan bijdragen aan een verbeelding van het omgevingsplan. Ook kunnen functie-aanduidingen behulpzaam zijn bij de ordening van het omgevingsplan en zijn regels waarmee functie-aanduidingen aan



⁶⁵ Onder meer: *Kst. II*, vergaderjaar 2017/18, 34986, nr. 3.

⁶⁶ *Kst. II*, vergaderjaar 2017/18, 34986, nr. 3.

locaties worden toegedeeld ondersteunend van aard en bijvoorbeeld vergelijkbaar met meetbepalingen en begripsomschrijvingen. Een functie-aanduiding leidt niet tot een verbod of verplichting. Men kan niet handelen in strijd met een regel waarmee louter een functie-aanduiding op een locatie is 'geplakt'. Omdat dat een functie-aanduiding geen direct rechtsgevolg heeft, leidt het enkel en alleen werken met functie-aanduidingen niet tot een evenwichtige situatie. Het rechtsgevolg ontstaat uitsluitend door regels te stellen over activiteiten.

Naast een hoge mate van vrije indeelbaarheid zijn ook, voor zover redactioneel mogelijk, benamingen voor activiteiten en functie-aanduidingen in het omgevingsplan onderling uitwisselbaar. Wonen kan een functie-aanduiding zijn in een regel waarmee een locatie wordt geëtiketteerd, maar kan evengoed een met een regel toegelaten activiteit zijn. Een dergelijke regel over een activiteit kan gekoppeld worden aan het werkingsgebied van een functie-aanduiding, maar kan ook zelfstandig werkend aan een locatie zijn gekoppeld. Het onderscheid tussen regels die gebruik maken van functie-aanduidingen en andere regels over activiteiten is aan de planwetgever.

Aan de opdracht uit de Omgevingswet⁶⁷ dat het omgevingsplan de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan niet de verplichting worden ontleend dat alle regels over de fysieke leefomgeving die bijdragen aan het bereiken van dat evenwicht in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Naast het Omgevingsplan zullen ook regels van het Rijk, provincies en waterschappen bijdragen aan een evenwichtige regulering van activiteiten, waar bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt ook voor de regels die een gemeente in andere verordeningen heeft gesteld. Het is niet nodig -en in sommige gevallen ook niet mogelijk- om regels te stellen in het omgevingsplan die elders al zijn gesteld en in dat kader bijdragen aan het tot stand te brengen evenwicht. Regels over de afbakening worden gesteld in het Omgevingsbesluit⁶⁸.

1.7 Vindbaarheid geldende regels en het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Zolang de planologische regels (o.a. bestemmingsplannen, wijzigingsplannen) nog deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en beschikbaar zijn gesteld op de website www.ruimtelijkeplannen.nl, zullen deze digitaal raadpleegbaar blijven via een zogenoemde 'overbruggingsfunctie' in het Omgevingsloket, het onderdeel 'omgevingsdocumenten met regels'.⁶⁹

Naast raadpleging van het nieuwe deel van het omgevingsplan, kunnen op deze wijze ook de nog bestaande regels uit het tijdelijk deel geraadpleegd worden. Het onderdeel 'omgevingsdocumenten met regels' van het Omgevingsloket is nog in ontwikkeling en bevat proefdata die geen juridische status hebben. De zogenoemde pre-productieomgeving kan bekeken worden via: <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/oriënteren/>

De lokale verordeningen blijven in de overgangsfase toegankelijk via www.overheid.nl.

1.7.1 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Centraal staat een landelijke voorziening. Deze voorziening heeft twee functies:

- Het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het om te beginnen om regels voor de fysieke leefomgeving, zoals informatie uit besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet (zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan of omgevings-visie). Daarnaast kan het gaan om andere informatie over de fysieke leefomgeving, zoals informatie over de staat van die omgeving.
- Een loketfunctie waarmee een initiatiefnemer een vergunningaanvraag kan indienen, een melding kan doen of op een andere manier gegevens aan het bevoegd gezag kan verstrekken. In de landelijke voorziening worden de functionaliteit van drie bestaande landelijke voorzieningen geïntegreerd. Het gaat om: – het indienen van vergunningaanvragen en het doen van meldingen (Omgevingsloket online), –het doen van meldingen (Activiteitenbesluit Internet Module), –het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving (Ruimtelijkeplannen.nl).

⁶⁷ Artikel 4.2 Omgevingswet.

⁶⁸ Artikel 2.1 Omgevingsbesluit.

⁶⁹ Het gaat om digitaal beschikbare ruimtelijke plannen en verordeningen. Het is aan gemeenten om ervoor te zorgen dat alle verordeningen en bestemmingsplannen beschikbaar zijn gesteld.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de landelijke voorziening van het digitaal stelsel een basisniveau bieden. Het DSO wordt vervolgens gefaseerd verder ontwikkeld.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de landelijke voorziening in ieder geval de volgende functies ondersteunen:

- Indienen van een vergunningaanvraag, doen van een melding, voldoen aan een andere informatieplicht dan een melding en indienen van een ander bericht;
- Inzien van de regels uit een besluit of andere rechtsfiguur (waaronder het omgevingsplan) op grond van de Omgevingswet die op een bepaalde locatie gelden en;
- Op een gebruiksvriendelijke manier checken of een vergunning nodig is, een melding moet worden gedaan of op een andere wijze informatie aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt voor de activiteiten die in de huidige voorzieningen (OLO⁷⁰ en AIM⁷¹) het meest worden geraadpleegd.

~~~~~

---

<sup>70</sup> OLO: Omgevingsloket online.

<sup>71</sup> AIM: Activiteitenbesluit Internet Module.