



Ruimte. Mensen. Toekomst.

Handboek omgevingsplan
gemeente Midden-Drenthe

Versie oktober 2023

projectnaam
Handboek omgevingsplan

datum
16 oktober 2023

projectnummer
P05324

IMRO-identificatienummer
NVT

opdrachtgever
Gemeente Midden-Drenthe

Concept
16 oktober 2023

Vaststelling
Klik of tik om een datum in te voeren.

BRO
projectleider
KBu

versie
0.2

bron kapt
BRO

Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400
info@bro.nl
www.bro.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
2 Een initiatiefplan past niet in het tijdelijk omgevingsplan	6
3 Waaruit bestaat een wijziging van het omgevingsplan	7
4 Inhoudelijke aspecten omgevingsplan	10
5 Structuur omgevingsplan	17
6 Technische eisen en richtlijnen	19
 Bijlagen	 29
<i>1. Het omgevingsplan van rechtswege</i>	
<i>2. Bopa of wijziging omgevingsplan?</i>	
<i>3. Whitepaper Participatie van de NEN</i>	
<i>4. Casco-structuur Omgevingsplan Midden-Drenthe</i>	
<i>5. Toelichting werkwijze Casco</i>	

1 Inleiding

1.1 Waarom een handboek?

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen zich – niet anders dan nu – planinitiatieven aandienen die niet passen in het omgevingsplan. Het is na 1 januari 2024 niet langer mogelijk om nieuwe bestemmingsplannen in procedure te brengen.

De gemeente en initiatiefnemers krijgen op dat moment te maken met nieuwe instrumenten om die ontwikkelingen mogelijk te maken. De meest voorkomende instrumenten voor nieuwe ontwikkelingen die niet in het omgevingsplan passen (hierna: initiatiefplannen) zijn het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: 'de Bopa'). Ieder schetsplan of principeverzoek dat niet in overeenstemming is met het omgevingsplan noemen we in dit handboek 'initiatiefplan' en de aanvrager (en eventuele adviseurs) noemen we 'initiatiefnemer'.

Dit handboek biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers en aan de gemeente intern over de gevolgen van de Omgevingswet voor planologische procedures en laat zien welke technische keuzes de gemeente Midden-Drenthe heeft gemaakt over het omgevingsplan. Het handboek helpt initiatiefnemers bij het voorbereiden van een planwijziging en helpt de gemeente bij het houden van regie en borgen van de eenheid van het omgevingsplan.

1.2 Handboek in relatie tot het planologische proces

Dit handboek richt zich op initiatiefplannen in de transitieperiode. Het bevat geen beleidskeuzes die zich richten op en geen werkproces voor een omzetting van het tijdelijke omgevingsplan naar het permanente omgevingsplan. Die staan in de Routekaart omgevingsplan en in de Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan Midden-Drenthe.

Nadat een initiatiefplan (in concept of als schetsplan) is ingediend, beoordeelt de gemeente eerst de kansrijkheid op grond van het gemeentelijke beleid en vindt een eerste, globale beoordeling van de haalbaarheid plaats. Ingeval het college een positief principebesluit neemt, dient het planvoornemen in overeenstemming met het handboek verder te worden uitgewerkt voordat de wijziging van het omgevingsplan in procedure wordt gebracht.

1.3 Dynamisch document

Het handboek is een dynamisch document dat zich in eerste instantie richt op de eerste periode van de transitieperiode. De transitieperiode is de periode die het Rijk gemeenten geeft voor het omzetten van het omgevingsplan van rechtswege in een permanent omgevingsplan. Deze periode start en eindigt – volgens de inzichten op dit moment – respectievelijk op 1 januari 2024 en 31 december 2031.

Ook tijdens de transitieperiode ontwikkelt het handboek zich door aan de hand van nieuwe en voortschrijdende inzichten. Aangepaste versies van het handboek communiceert de gemeente zo snel mogelijk met initiatiefnemers. Op het moment dat besluitvorming plaatsvindt, dient een initiatief aan de meest actuele versie van het handboek te voldoen, tenzij er bijzondere afspraken zijn gemaakt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat kort in op het proces om te komen van een initiatiefplan naar een besluit.

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de vraag waar een wijziging van het omgevingsplan uit bestaat. Wat zijn de onderdelen van een omgevingsplan en hoe moeten deze aangeleverd worden. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op participatie.

Allerlei inhoudelijke regelaspecten die komen kijken bij wijziging van het omgevingsplan zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 bevat de keuzes over de structuur van het nieuwe deel van het omgevingsplan en een verwijzing naar de planbibliotheek.

De technische eisen en richtlijnen (inclusief vereisten voor initiatiefnemer) staan in hoofdstuk 6.

2 Een initiatiefplan past niet in het tijdelijk omgevingsplan

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat in op de planologische besluiten voor een initiatiefplan dat niet past in het (tijdelijke) omgevingsplan. Bijlage 1 bevat een toelichting op het tijdelijk omgevingsplan, dat van rechtswege ontstaat op 1 januari 2024.

Voor een nadere toelichting op het (tijdelijk) omgevingsplan tijdelijk omgevingsplanverwijzen we naar het stappenplan Bopa en wijzigen omgevingsplan (klik [hier](#) voor het stappenplan).

2.2 Planologische besluiten onder de Omgevingswet

Voor initiatiefplannen die niet in het omgevingsplan passen is – net als nu - een planologisch besluit nodig, namelijk een:

1. buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning ('de Bopa'), of een
2. wijziging van het omgevingsplan (de 'Wopla')

Met een Bopa wordt afgeweken van het omgevingsplan, maar wijzigt het omgevingsplan niet. De Omgevingswet verplicht ertoe om uiterlijk binnen vijf jaar nadat een voortdurende Bopa onherroepelijk is geworden de verleende vergunning te verwerken in het omgevingsplan. Voor Bopa's die ten minste vijf jaar vóór het einde van de overgangsperiode onherroepelijk worden, geldt een uitzondering. Deze Bopa's hoeven pas te zijn verwerkt op het moment dat de overgangsperiode eindigt. Volgens de laatste berichten eindigt deze overgangsperiode op 1 januari 2032 en geldt de uitzondering dus voor Bopa's die voor 1 januari 2027 onherroepelijk worden.¹

In veel gevallen bestaat er keuzemogelijkheid tussen een Bopa en het wijzigen van het omgevingsplan, maar dat is niet altijd zo. In bijlage 2 is uiteengezet wanneer een Bopa niet kan.

Werkwijze Midden-Drenthe

In de eerste fase na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt zo veel als mogelijk gewerkt met Bopa's. Voornaamste reden hiervoor is de technische en inhoudelijke complexiteit van het wijzigen van het omgevingsplan.

Per initiatiefplan vindt een beoordeling plaats waarin voor- en nadelen van alle mogelijkheden worden afgewogen. De eerste aanzet hiertoe wordt gedaan op de intaketafel. Op de omgevingstafel wordt vervolgens definitief bepaald welke procedure doorlopen moet worden.

¹ Uit artikel 22.5, tweede lid, van de Omgevingswet volgt dat de overgangsperiode eindigt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 326.

3 Waaruit bestaat een wijziging van het omgevingsplan?

3.1 De onderdelen van het omgevingsplan

Iedere wijziging van het omgevingsplan bestaat uit een aantal onderdelen. In deze paragraaf wordt aangegeven welke wettelijk verplichte onderdelen er zijn en welke facultatieve onderdelen de gemeente Midden-Drenthe eveneens verplicht stelt.

3.1.1 Verplichte onderdelen nieuwe deel omgevingsplan

Een wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van een initiatiefplan komt in het nieuwe deel van het omgevingsplan. De verplichte onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan zijn:

1. De juridische regels;
2. De werkingsgebieden per artikel(lid) met geometrie;
3. Motivering dat het initiatiefplan in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en
4. Toepasbare regels voor de indieningsvereisten van binnenplanse vergunningaanvragen;

De juridische regels zijn de planregels en eventuele bijlagen die tot de planregels behoren. De koppeling met werkingsgebieden zorgt voor het ontstaan van een digitale plankaart. De juridische regels en de werkingsgebieden zijn na vaststelling te raadplegen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet ('DSO'). In de hoofdstukken 'inhoud' (hoofdstuk 4), 'structuur' (hoofdstuk 5) en 'techniek' (hoofdstuk 6) komen de eisen en keuzes over regels en werkingsgebieden verder aan bod.

De motivering bevat de onderbouwing en juridische verantwoording van het initiatiefplan, inclusief bijlagen zoals onderzoeksrapporten. De motivering wordt gepubliceerd in het elektronisch Gemeenteblad, niet in het DSO. In het hoofdstuk 'inhoud' wordt hier aandacht aan besteed.

Elke gemeente is verplicht om toepasbare regels te maken voor de indieningsvereisten voor het onderdeel 'aanvragen'. Dit volgt uit artikel 14.2, derde lid, van het Omgevingsbesluit. Voor dit handboek zijn alleen toepasbare regels van belang voor de indieningsvereisten voor binnenplanse opa's die voor het initiatiefplan worden toegevoegd aan het omgevingsplan. In hoofdstuk 6 'techniek' wordt dit verder toegelicht.

3.1.2 Facultatieve onderdelen nieuwe deel omgevingsplan

Naast de verplichte onderdelen van het omgevingsplan dient een gemeente een keuze te maken over de volgende onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het gaat om:

1. Artikelsgewijze toelichting bij de juridische regels;
2. Annoteren van de juridische regels; en
3. Toepasbare regels voor de onderdelen Vergunningencheck en Maatregelen op Maat.

De artikelsgewijze toelichting geeft aan hoe een regel gelezen moet worden, eventueel in verband met andere regels. De toelichting wordt gegeven in eenvoudige taal. Zie paragraaf 6.4 over een verdere uitleg van en de keuzes over de artikelsgewijze toelichting.

Het annoteren is het toevoegen van extra informatie aan een planregel, wat de raadpleegbaarheid in het DSO vereenvoudigt. In paragraaf 6.5 zijn de keuzes hierover vastgelegd.

Voor de Vergunningcheck en Maatregelen op maat is het wettelijk niet verplicht om toepasbare regels aan te leveren. Het gaat met name om vergunningenchecks die onder het huidige recht ook in het Omgevingsloket online terecht zouden komen. Daarvoor moeten toepasbare regels gemaakt worden.

Keuze Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe werkt met artikelsgewijze toelichting waar het nodig is voor het begrijpen van het artikel. Het gaat alleen om nieuwe regels die ten behoeve van een initiatiefplan aan de planbibliotheek worden toegevoegd.

Initiatiefnemer annoteert de regels in overeenstemming met paragraaf 6.5 'annoteren'.

De initiatiefnemer hoeft geen toepasbare regels aan te leveren voor de Vergunningencheck en Maatregelen op maat. Voor alle nieuwe binnenplanse opa's die onderdeel zijn van de regelset voor een initiatiefplan levert initiatiefnemer de relevante toepasbare regels aan.

3.2 Aanleveren van de onderdelen

3.2.1 De eindproducten

Alle onderdelen uit de vorige paragraaf moeten worden aangeleverd om het omgevingsplan te kunnen wijzigen ten behoeve van het initiatiefplan. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe onderdelen moet worden aangeleverd.

Het doorvoeren van de wijzigingen van het omgevingsplan voor initiatiefplannen vindt plaats in de plansoftware van de gemeente (Xllnc, voorheen Tercera).

Initiatiefnemers (en hun adviseurs) hebben geen toegang tot de plansoftware. Op dit moment is er geen uitwisselingsstandaard beschikbaar. Dit heeft tot gevolg dat initiatiefnemer de wijziging van het omgevingsplan buiten de plansoftware voorbereidt.

De initiatiefnemer levert de onderdelen van het omgevingsplan als volgt aan:

- **De juridische regels:** Midden-Drenthe werkt met een planbibliotheek. Wijzigingen van het omgevingsplan sluiten zoveel mogelijk aan bij deze planbibliotheek en worden in lijn met de planbibliotheek aangevuld. Dit geldt zowel voor de opzet van de regels, begrippen en de inhoud van de regels. De gemeente verstrekt de actuele versie van de planbibliotheek aan initiatiefnemer zodra de wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid.
Aanleverbestand: een word-bestand, eventuele bijlagen bij de regels als een PDF-bestand;
- **De werkingsgebieden:** per artikel(lid) sluiten de werkingsgebieden eveneens zoveel mogelijk aan op de keuzes die in de planbibliotheek zijn gemaakt.
Aanleverbestand: benaming werkingsgebieden komt overeen met juridische regels (dus in word), geometrie in een gml-bestand.
- **Motivering:** dat het initiatiefplan in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De gemeente Midden-Drenthe werkt met een standaardformat. Waar nodig wordt dit format in lijn met het oorspronkelijke format uitgebreid.
Aanleverbestand: motivering in word-bestand, de bijlagen in een PDF-bestand,
- **Toepasbare regels:** voor de indieningsvereisten van binnenplanse vergunningaanvragen
Aanleverbestand: een word- of excel-bestand;

- **Artikelsgewijze toelichting:** ook hier wordt aangesloten bij de planbibliotheek (zie hiervoor onder 1) Aanleverbestand: een word-bestand. Dit mag in hetzelfde bestand als de juridische regels.
- **Annotaties:** zie voor de inhoudelijke eisen paragraaf 6.5. Aanleverbestand: in hetzelfde word-bestand als de juridische regels, waarbij de annotatie als 'opmerking' in het document wordt geplaatst.

Als een wijzigingsprocedure van het omgevingsplan wordt doorlopen: zie voor de inhoudelijke, structuur- en technische eisen hoofdstuk 4 t/m 6 van het handboek. Een regieteam voert regie op de eenheid van het omgevingsplan. Via het regieteam ontvangt initiatiefnemer een format voor de motivering van de omgevingsplanwijziging en overige relevante stukken die nodig zijn om het initiatiefplan goed in te passen in het nieuwe deel van het omgevingsplan van de gemeente.

De gemeente zorgt voor het verwerken van alle onderdelen in Xxlnc en voor publicatie via de LVBB en het DSO.

3.3 Participatie

Op grond van het Omgevingsbesluit (artikel 10.2) geldt een motiveringsplicht voor vroegtijdige publieksparticipatie voor wijzigingen van het omgevingsplan. Deze motiveringsplicht bestaat uit eisen die worden gesteld aan een kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan te wijzigen en eisen die worden gesteld bij besluitvorming.

Uit het eerste lid volgt dat bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan te wijzigen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

Uit het tweede lid volgt dat bij het vaststellen van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke participatiebeleid.

Werkwijze Midden-Drenthe bij Omgevingsplan

Initiatiefnemer wordt via de omgevingstafel geïnformeerd over de toepasselijke participatieverplichtingen. Soms volgt uit de intaketafel al dat participatie een aandachtspunt is en is het betrekken van de omgeving al nodig voordat het initiatiefplan op de agenda staat van de omgevingstafel. In andere gevallen volgt uit de omgevingstafel dat participatie een aandachtspunt is en vormt het een randvoorwaarde voordat een aanvraag kan worden ingediend of een wijzigingsprocedure in gang te zetten is.

Dus naast de onderdelen die initiatiefnemer op grond van paragraaf 3.2.1 van dit handboek aanlevert, levert initiatiefnemer ook een participatieplan en een participatieverslag aan op basis van het participatiebeleid.

Bij het maken van het participatieplan en het toetsen van participatieprocessen wordt het whitepaper 'Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen' van de NEN gebruikt (bijlage 3).

4 Inhoudelijke aspecten

4.1 Inleiding

Elke wijziging van het omgevingsplan moet aan een aantal inhoudelijke vereisten voldoen. In deze paragraaf zetten we deze vereisten zo volledig mogelijk uiteen. Daarbij merken we op dat de precieze eisen altijd afhankelijk zijn van de aard, omvang en locatie van het project. Deze zullen in fase voordat de formele procedure tot de wijziging van het omgevingsplan met u als initiatiefnemer worden afgestemd.

4.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De Omgevingswet, hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: 'Bkl') en de provinciale verordening bevatten de (voornaamste) inhoudelijke eisen die aan het omgevingsplan worden gesteld.

De belangrijkste verplichting is dat het omgevingsplan voor het hele grondgebied en dus ook voor locatie ontwikkelingen in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Uit de motivering en de regels van de wijziging van het omgevingsplan dient te blijken dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan.

De Omgevingswet is niet uitputtend over de manier waarop deze evenwichtige toedeling te bereiken is. Net zoals het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' betreft het een abstract geformuleerd criterium dat beleidsvrijheid biedt voor de gemeente.

Het verschil met een goede ruimtelijke ordening is dat een evenwichtige toedeling een bredere strekking heeft: niet de ruimtelijke relevantie bakent de regelmogelijkheden af, maar de fysieke leefomgeving. Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren van activiteiten, impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut.² Een evenwichtige toedeling is het resultaat van alle regels voor activiteiten in het omgevingsplan.

4.3 Instructieregels Rijk en provincie

4.3.1 Algemeen

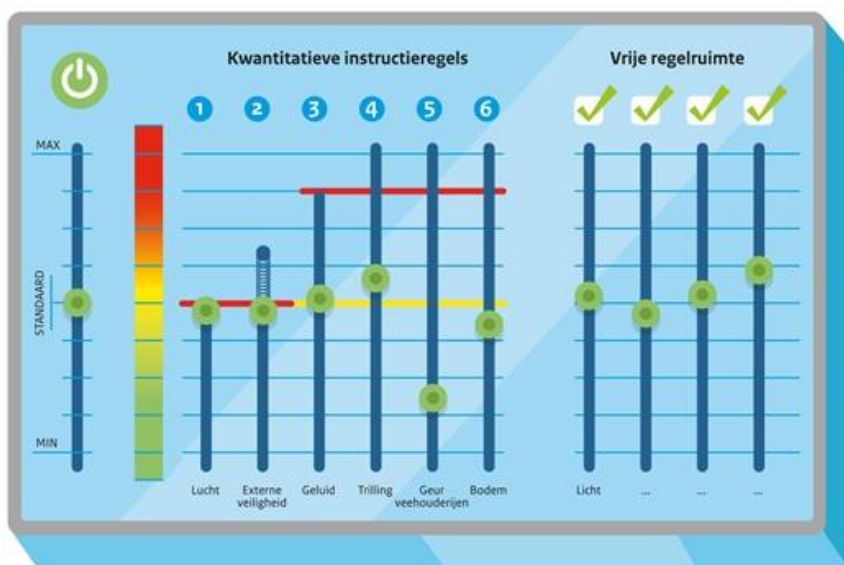
De Omgevingswet kent aan het Rijk en de provincie de bevoegdheid toe om instructieregels te stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden (artikel 2.24 Ow). Deze instructieregels hebben onder meer betrekking op het omgevingsplan. Het Rijk heeft hier in hoofdstuk 5 van het Bkl toepassing aan gegeven. Voor een overzicht en toelichting op de betekenis van de instructieregels, (klik [hier](#) voor het Stappenplan Bopa en wijzigen omgevingsplan).

Inzet mengpaneel (normerende rijksinstructieregels)

Onder de Omgevingswet is er meer ruimte voor maatwerk. Dit geldt in het bijzonder voor het bepalen van de aanvaardbaarheid in verband met milieuthema's. Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat de instructieregels waaraan het omgevingsplan in elk geval moet voldoen.

² zie memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, p. 59.

Per onderwerp waar het Bkl instructieregels voor bevat, zijn standaardregels en –normen gesteld en zijn de mogelijkheden geregeld om van deze standaardregels af te wijken tot aan of boven de grenswaarden. Voor geluid, trilling, geur zijn ruimere mogelijkheden voor maatwerk. Het is mogelijk om op bepaalde aspecten (denk aan geluid) soepeler of strenger te worden dan het huidige recht. Voor externe veiligheid en lucht, zijn maxima opgenomen, waardoor het niet mogelijk is om soepeler te worden. Het voorgaande is verbeeld in het onderstaande mengpaneel. In dit mengpaneel zijn overigens geen getallen opgenomen, omdat de aspecten in veel verschillende indicatoren zijn op te delen. Denk aan stikstof en fijnstof die hierin voor Nederland vaak de meest zorgwekkende indicatoren zijn. Voor sommige (milieu)aspecten, zoals licht, zijn geen instructieregels gesteld en hebben gemeenten vrije regelruimte.



Het Bkl bevat normerende instructieregels voor:

- waarborgen van veiligheid (paragraaf 5.1.2); en
- beschermen van gezondheid en milieu (paragraaf 5.1.4), waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit.

4.3.2 Verhouding Bkl en bruidsschat

De verhouding tussen het nieuwe deel van het omgevingsplan, dat wordt gewijzigd ten behoeve van een initiatiefplan, en de bruidsschat verschilt per thema in de bruidsschat.

Voor een aantal milieuthema's bevat zowel de bruidsschat als het Bkl regels. Bij een initiatiefplan kan alleen geleund worden op de regels in de bruidsschat voor zover die stroken met de instructieregels. Of het nodig is om instructieregels voor een bepaald thema vast te leggen in het omgevingsplan, is primair afhankelijk van de locatie en de milieueffecten op en vanuit de omgeving.

Niet-normerende rijksinstructieregels

Naast normerende instructieregels bevat het Bkl ook instructieregels zonder normering. Deze vallen buiten het mengpaneel. Ook aan deze regels dient een wijziging van het omgevingsplan te voldoen. De volgende instructieregels bevatten geen normeringen:

- beschermen van waterbelangen (paragraaf 5.1.3)

- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5), waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7), waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes
- aanwijzing van woningbouwcategorieën (paragraaf 5.1.7a);
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8); en
- instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving (afdeling 5.2 van het Bkl).

Afhankelijk van het initiatiefplan zijn ook voor deze niet-normerende instructieregels planregels nodig om te borgen dat aan de instructieregels wordt voldaan. In sommige gevallen is het voldoende dat in de motivering aandacht uitgaat naar deze instructieregels.

Provinciale instructieregels

Ook de provinciale omgevingsverordening kan instructieregels bevatten. De provinciale instructieregels staan in de provinciale omgevingsverordening. Wijzigingen van het omgevingsplan zullen ook aan de provinciale instructieregels moeten voldoen. Uit de motivering en de regels ten behoeve van het initiatiefplan dient te blijken dat aan de provinciale instructieregels wordt voldaan.

Werkwijze Midden-Drenthe

De regels in planbibliotheek worden gevolgd; waaronder de normering die hierin is vastgelegd. Als de planbibliotheek nog geen regels bevat, blijven de bruidsschatregels intact.

Alleen als er een bijzondere aanleiding is om af te wijken van standaardwaarde, wordt van deze waarde afgeweken. Afwijkingen dienen door initiatiefnemer te worden gemotiveerd. Onderdeel van de motivering is een verwijzing naar de omgevingsvisie of relevant beleid.

Voor alle niet-normerende instructieregels geldt dat uit de motivering en waar mogelijk uit het initiatiefplan zelf moet blijken hoe aan deze instructieregels is of wordt bijgedragen.

4.4 Integratie gemeentelijk beleid en verordeningeregels in het omgevingsplan

4.4.1 Gemeentelijk beleid

Naast de eisen die in de vorige paragrafen zijn uiteengezet, dient het initiatiefplan te voldoen aan eisen die voortvloeien uit gemeentelijk beleid voor de fysieke leefomgeving.

Uit het initiatiefplan moet blijken op welke punten wordt bijgedragen aan het actuele beleid. De juridische randvoorwaarden die voortvloeien uit beleid voor de fysieke leefomgeving worden geregeld in het omgevingsplan. Initiatiefnemer dient de relevante beleidsthema's dus te regelen en te onderbouwen in het omgevingsplan. Uit de omgevingstafel en het principebesluit volgt welke regels over thema's de wijziging van het omgevingsplan moet bevatten. Ook wordt er vanuit de omgevingstafel aangegeven welk beleid onderzocht moet zijn en een plek in de motivering moet krijgen.

4.4.2 Verhouding met gemeentelijke verordeningsregels

Uiterlijk voor het einde van de transitieperiode moeten regels in gemeentelijke verordeningen die de fysieke leefomgeving wijzigen zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Voor veel andere verordeningsregels heeft de gemeente keuzevrijheid om verordeningsregels al dan niet op te nemen in het omgevingsplan.

Een aantal verordeningen is van rechtswege onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan, zie bijlage I. De gemeente Midden-Drenthe heeft een Geurverordening en een Hemelwaterverordening vastgesteld. De regels uit deze verordeningen zullen – net als de regels in andere onderdelen van het tijdelijk omgevingsplan – omgezet moeten worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De gemeente heeft (nog) geen Erfgoedverordening.

Werkwijze Midden-Drenthe

Tot het moment dat de gemeente ervoor kiest om verordeningsregels te integreren in het omgevingsplan, blijven de verordeningsregels onderdeel van een losse verordening.

Bij het wijzigen van het omgevingsplan voor initiatiefplannen worden verordeningsregels niet geïntegreerd. Als het op grond van instructieregels nodig is om af te wijken van de verordeningsregels, wordt dezelfde lijn gevolgd als voor de normerende instructieregels..

4.5 (Doorschuiven van) onderzoeksverplichtingen

Onder de Omgevingswet wordt het (vaker) mogelijk om onderzoeken niet al in de fase van vaststellen omgevingsplan (oftewel wijzigen omgevingsplan) uit te voeren. Als aan een nieuwe activiteit een binnenplanse vergunningplicht wordt verbonden, is het mogelijk om een deel van de onderzoeken door te schuiven naar de fase van vergunningverlening.

Bij iedere wijziging van het omgevingsplan moet ten minste vaststaan dat er geen evidente belemmeringen zijn die aan uitvoering in de weg staan.³ Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd.

Werkwijze Midden-Drenthe

Initiatiefplannen die binnen drie jaar nadat het gewijzigde omgevingsplan in werking is getreden gerealiseerd worden, moeten voorafgaand aan het wijzigen van het omgevingsplan volledig zijn onderzocht. Er worden voor die ontwikkelingen géén onderzoeken doorgeschoven naar een latere fase.

Voor initiatiefplannen die in zijn geheel of deels op de langere termijn tot uitvoering worden gebracht, kan het doorschuiven van onderzoeksverplichtingen aan de orde zijn.

Uit overleg met de gemeente in de voorfase volgt per initiatiefplan voor welke onderzoeken de doorschuifmogelijkheid geldt.

4.6 Richtlijn type omgevingsplanregels

³ Zie par. 3.2.4.3 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Onder de Omgevingswet kan de gemeente meer keuzes maken over het detailniveau van een omgevingsplan en het vergunningvrij, meldingsplichtig of vergunningplichtig maken van activiteiten in het omgevingsplan.

In een wijziging van het omgevingsplan waarin een globale toedeling van functies aan locaties plaatsvindt, wordt meer flexibiliteit ingebouwd dan in een gedetailleerd omgevingsplan. In een globaal plan – ook wel uitnodigend plan – staat het eindbeeld nog niet vast. Er kunnen meerdere invullingsmogelijkheden voor functies, gebruiks- en bouwactiviteiten geboden worden.

De gemeente kan in beginsel zelf bepalen welke activiteiten vergunningvrij, meldings- en vergunningplichtig zijn. Er zijn activiteiten waarvoor uit de instructieregels volgt of een voorafgaande toestemming nodig is. Voor bouw- en gebruiksactiviteiten bevat de bruidsschat regels die ervoor zorgen dat – totdat de gemeente andere keuzes maakt – dezelfde lijn geldt als onder het recht dat gold voordat de Omgevingswet in werking trad.

Werkwijze Midden-Drenthe

Afhankelijk van de aard en omvang van het plan wordt per initiatiefplan beoordeeld welke mate van flexibiliteit wenselijk en toelaatbaar is. De uitgangspunten hiervoor staan in de Nota van uitgangspunten Omgevingsplan. Dit wordt vanuit de omgevingstafel gecommuniceerd met initiatiefnemer.

Tot aan het moment dat de gemeente keuzes heeft gemaakt over de bruidsschatregels voor bouwen blijft de bruidsschat op dit punt intact.

Voor andere activiteiten dient een initiatiefnemer aan te sluiten bij de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de regelwijze. Deze keuzes zijn vastgelegd in de planbibliotheek. Voor zover de planbibliotheek nog geen keuzes bevat voor een bepaalde activiteit, sluit de regelwijze zo veel mogelijk aan op de regelwijze onder het oude recht. Daar waar het nodig is om een verbijzondering aan te brengen, worden specifieke regels voor de betreffende ontwikkeling gesteld (maatwerk).

4.7 Kostenverhaal en nadeelcompensatie

4.7.1 Kostenverhaal

Wie een woning, bedrijfspand of ander gebouw bouwt of verbouwt, moet hiervoor in veel gevallen een bijdrage betalen aan het bevoegd gezag. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Dit heet kostenverhaal.

Overheden zijn verplicht om de kosten te verhalen. Dit kan op meerdere manieren: door het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en de gemeente, of via een publiekrechtelijke regeling. Een publiekrechtelijke regeling is verplicht als er voor besluitvorming over een wijziging van het omgevingsplan geen overeenkomst is gesloten. Regels over kostenverhaal worden in het omgevingsplan vastgelegd.

Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het op grond van de Omgevingswet verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren. De gemeente heeft hier geen keuze in.

In de Omgevingswet (in afdeling 13.6) en het Omgevingsbesluit (afdeling 8.4) is vastgelegd voor welke activiteiten kostenverhaal verplicht is.

Het gaat om:

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m2 bruto vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1.000 m2 bruto vloeroppervlakte
- e. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie voor zover het gaat om ten minste tien woonfuncties; of
- f. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoor, een winkel- of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de totale bruto vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m2 bedraagt.

Onder bepaalde voorwaarden kan worden afgezien van kostenverhaal, bijvoorbeeld wanneer het totaal aan verschuldigde geldsommen minder bedraagt dan 10.000 euro.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe werkt voor het genoemde kostenverhaal met een anterieure overeenkomst.

4.7.2 Financiële bijdragen

Uit afdeling 13.7 van de Omgevingswet en artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit volgt voor welke activiteiten het college een overeenkomst kan sluiten over financiële bijdragen voor aangewezen nieuwe ontwikkelingen van een gebied. Uit artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit volgt voor welke categorieën publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen verhaald kunnen worden. Financiële bijdragen kunnen al gevraagd worden bij de bouw van 1 of meer woningen of hoofdgebouwen en bij bepaalde verbouwingen.

Voor zowel het sluiten van een overeenkomst over financiële bijdragen als bij de publiekrechtelijk afdwingbare mogelijkheden geldt de verplichting dat een basis gelegd moet zijn in een omgevingsvisie of een programma.

Het verschil tussen kostenverhaal en financiële bijdragen is dat bij kostenverhaal moet zijn voldaan aan de eis van toerekenbaarheid, terwijl het bij de financiële bijdrage voldoende is als wordt voldaan aan de eis van functionele samenhang. Bij het kostenverhaal gaat het om voorzieningen die binnen het kostenverhaalsgebied worden aangelegd en voorzieningen die uitsluitend voor het kostenverhaalsgebied van belang zijn, zoals straten, rioleringen en kleinschalige groenvoorzieningen. Op de lijst van ontwikkelingen staan zonder uitzondering voorzieningen die buiten het kostenverhaalsgebied worden aangelegd en die niet alleen voor de directe omgeving van het initiatiefplan van belang zijn, maar ook daarbuiten.

Er moet bij financiële bijdragen dus een functionele samenhang zijn tussen de activiteit en ontwikkeling voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld bij woningbouw een financiële bijdrage voor sociale woningbouw. Of bij de bouw van een bedrijventerrein een bijdrage voor het opknappen van een bestaand bedrijventerrein. Het gaat erom dat beoogde locaties voor nieuwbouw op gemeentelijk niveau in samenhang (moeten) worden gezien. De functionele samenhang kan dan onderbouwd worden door het vaststellen van een samenhangend beleid voor dezelfde functie binnen een gemeente.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente stelt hiervoor separaat beleid op.

4.7.3 Nadeelcompensatie

Om de financiële uitvoerbaarheid van een initiatiefplan te verzekeren, kan het nodig zijn dat een schadevergoedingsovereenkomst wordt getekend voordat een ontwerpwijziging van het omgevingsplan in procedure wordt gebracht. Artikel 13.3c van de Omgevingswet bevat de wettelijke grondslag voor deze overeenkomst. De schadevergoedingsovereenkomst is de opvolger van de planschadeverhaalsovereenkomst.

Werkwijze Midden-Drenthe

Initiatiefnemer stelt een risicoanalyse nadeelcompensatie op en voldoet aan de verordening nadeelcompensatie. De gemeente werkt alleen mee aan een initiatiefplan nadat initiatiefnemer een schadevergoedingsovereenkomst heeft getekend om de financiële uitvoerbaarheid van een wijziging van het omgevingsplan te borgen.

De gemeente werkt enkel mee aan een aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan als initiatiefnemer een schadevergoedingsovereenkomst tekent om de financiële uitvoerbaarheid te borgen. Deze schadevergoedingsovereenkomst kan onderdeel zijn van een anterieure overeenkomst met de gemeente.

4.8 Overgangsrecht

De Omgevingswet laat het principe van ‘toelatingsplanologie’ los en schrijft daarom niet langer verplicht overgangsrecht voor. Net zoals in (andere) verordeningen kan het overgangsrecht gedifferentieerd zijn, afgestemd op de specifieke situatie die aan de orde is.

Voor overgangsrecht in relatie tot initiatiefplannen is van belang dat een eventuele inmenging in het eigendom gerechtvaardigd moet zijn. De inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente blijft het standaardovergangsrecht uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) als basisuitgangspunt hanteren (zie ook de planbibliotheek). Slechts als er volgens de gemeente een noodzaak is om hiervan af te wijken is dit aan de orde. In dat geval neemt de gemeente de vereisten die voortvloeien uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM in acht.

Uitgangspunt is dat een wijziging van het omgevingsplan voorziet in overgangsrecht zoals vastgelegd in de planbibliotheek (zoals het nu als standaardovergangsrecht in het Bro is vastgelegd). Als een specifieke situatie vraagt om afwijkend overgangsrecht, wordt dit door initiatiefnemer gemotiveerd. Afwijkend overgangsrecht ten opzichte van de planbibliotheek is – net als voor andere afwijkingen geldt – toegestaan na akkoord van de gemeenteraad.

5 Structuur omgevingsplan

5.1 Casco-omgevingsplan

Met 'casco-omgevingsplan' wordt de structuur – oftewel de inhoudsopgave- van het omgevingsplan bedoeld. In plaats van meerdere (postzegel)plannen is er slechts één omgevingsplan voor de hele gemeente. Gemeenten kunnen zelf keuzes maken over de structuur van het omgevingsplan. Uit de gekozen structuur volgt waar iedere planregel een plek krijgt, hoe de regels zijn opgebouwd en welke connectie er bestaat met werkingsgebieden.

Kernonderdelen van het casco-omgevingsplan zijn het onderscheid tussen thematische en gebiedsgerichte regels. Thematische regels gelden – in beginsel – voor het hele grondgebied en zijn in elk geval niet gerelateerd aan gebiedstypes. De thematische regels zijn geordend aan de hand van thema's in de fysieke leefomgeving.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe heeft een casco-structuur voor het omgevingsplan bepaald. Deze casco-structuur en de daarbij behorende werkwijze zijn toegelicht in bijlage 4 en 5.

Iedere wijziging van het omgevingsplan – waaronder wijzigingen ten behoeve van initiatiefplannen – dient volgens de structuurkeuzes van de gemeente te worden geregeld en verwerkt.

5.2 Planbibliotheek

Naast de keuze voor een casco-structuur hebben gemeenten ook beleidsvrijheid bij het bepalen van de inhoudelijke regels voor gebieden, functies en activiteiten. Het samenstel aan regels voor activiteiten leidt in elk geval tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Werkwijze Midden-Drenthe

Voor de inhoudelijke invulling – in het bijzonder voor het gebruiken van eenduidige begrippen en benamingen voor werkingsgebieden – hanteert de gemeente een planbibliotheek. Deze planbibliotheek breidt de gemeente bij iedere wijziging van het omgevingsplan uit.

Initiatiefnemer dient begrippen, werkingsgebieden en inhoudelijke regels zoveel als mogelijk conform de planbibliotheek te gebruiken. Nieuwe begrippen en werkingsgebieden kunnen slechts na overleg met de gemeente worden toegevoegd. Ook voor de inhoudelijke regels sluit initiatiefnemer zo veel mogelijk aan bij de regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Een wens of noodzaak tot afwijken wordt door initiatiefnemer gemotiveerd beschreven.

5.3 Kaart- en tekstgerichte normen

De gemeente kan ervoor kiezen om normen tekstueel of visueel vast te leggen in het omgevingsplan.

Werkwijze Midden-Drenthe

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt zowel voor de regels als voor de systematiek aangesloten bij de planbibliotheek. Het uitgangspunt is om – voor zover mogelijk – alleen het werkingsgebied van regels in de planbibliotheek te wijzigen voor een nieuwe ontwikkeling. Dit betekent dat ook zo veel mogelijk wordt

aangesloten bij keuzes die volgen uit de planbibliotheek over omgevingsnormen en aanduidingen op de digitale plankaart.

Voor zover nog geen keuzes zijn gemaakt in de planbibliotheek streeft de gemeente er - vanuit oogpunt van dienstverlening – naar zo precies mogelijk te regelen welke regels op een bepaalde locatie gelden. Tegelijkertijd streeft de gemeente ernaar om waar het kan gebruik te maken van eenduidige regels. Op plekken waar regels met maatvoeringseisen of omgevingsnormen nodig zijn, maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om de maatvoering en normering te regelen op de digitale plankaart.

Gevolg van deze keuze voor initiatiefnemers is dat normen zo veel als mogelijk als omgevingsnorm met bijbehorende werkingsgebieden op de digitale plankaart worden vastgelegd.

6 Technische eisen en richtlijnen

6.1 Hoofdmogelijkheden wijzigen omgevingsplan

Er zijn meerdere manieren om het omgevingsplan te wijzigen:

1. het wijzigen van het omgevingsplan met toepassing van alle nieuwe technische eisen (volgens de 'pons'); of
2. het wijzigen van het omgevingsplan door te werken met voorrangsregels ten opzichte van het tijdelijk omgevingsplan⁴.

Daarnaast zijn er in de eerste periode na 1 januari 2024 twee technische standaarden die gebruikt kunnen worden:

- a. de STandaard Officiële Publicaties in combinatie met de ToepassingsProfielen OmgevingsDocumenten (hierna: 'STOP-TPOD'); en
- b. de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM-IMRO).

In paragraaf 6.2 worden de pons en de voorrangsregels uitgelegd en de Midden-Drenthse werkwijze toegelicht. In paragraaf 6.3 wordt het verschil tussen en de keuzes voor STOP-TPOD en TAM-IMRO uitgelegd.

6.2 Pons en voorrangsregels

Toelichting 'pons'

In het overgangsrecht (artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet) staat dat voor een locatie regels uit ruimtelijke plannen die onderdeel zijn van het tijdelijk omgevingsplan niet gedeeltelijk kunnen vervallen. Dit heet de 'pons'.

Artikel 22.6 van de Omgevingswet is ingegeven vanuit de technische mogelijkheden van het DSO. De technische mogelijkheden laten het niet toe dat de plankaart in het tijdelijke deel van het omgevingsplan wordt gewijzigd. De pons is daarom – in combinatie met de nieuwe standaarden (STOP-TPOD) – de technische hoofdregel voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Toelichting voorrangsregels

Bij de pons (en overigens ook bij een wijziging van het omgevingsplan via TAM-IMRO) wijzigt de digitale plankaart ten opzichte van het tijdelijk omgevingsplan. Hiervoor hebben we al aangegeven dat er technisch geen andere mogelijkheid is om de digitale plankaart te wijzigen.

Met voorrangsregels blijft de digitale plankaart in het tijdelijk omgevingsplan ongewijzigd. Een wijziging van het omgevingsplan via voorrangsregels bevat alleen een regeling waaruit volgt wat op grond van de nieuwe regels wel en niet mag in verhouding tot het tijdelijk omgevingsplan.

Met voorrangsregels in het nieuwe deel van het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld waarmee in afwijking van de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan, nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden

⁴ Voorrangsregels op grond van artikel 22.6 Ow: een aanvulling op het tijdelijk omgevingsplan, inhoudende het bieden van nieuwe planologische mogelijkheden en/of laten vervallen/ beperken van bestaande mogelijkheden).

worden geboden. Ook kunnen bouw- en gebruiksmogelijkheden die op grond van regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn toegestaan, aan nadere regels worden onderworpen of zelfs geheel verboden worden verklaard.

Met dergelijke juridische oplossingen kunnen nieuwe of afwijkende bouw- en gebruiksmogelijkheden worden geboden of toegelaten bouw- en gebruiksmogelijkheden worden ingeperkt. De regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan komen in deze constructie niet te vervallen en blijven ook raadpleegbaar.⁵

Werkwijze Midden-Drenthe

Voor initiatiefplannen waarbij de functie van de gronden verandert (bijvoorbeeld van agrarisch naar wonen) wordt gebruik gemaakt van de pons.

De reden hiervoor is de inzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het omgevingsplan. Het maken van verwijzingen naar één of meerdere oude ruimtelijke plannen, maakt het voor de gebruiker niet duidelijk welke regels gelden. Om te voorkomen dat deze onduidelijkheid zorgt voor fouten, kiest de gemeente voor de pons daar waar de functie van de gronden verandert.

Voor andere initiatiefplannen staat vooraf niet vast of met de pons of voorrangsregels wordt gewerkt.

6.3 STOP-TPOD en TAM-IMRO

De hoofdregel is dat het nieuwe deel van het omgevingsplan moet voldoen aan wettelijke eisen voor technische standaarden. De technische standaarden bestaan uit de STandaard Officiële Publicaties (hierna: 'STOP'), die een raamwerk geeft voor de vormgeving en structuur van documenten die officieel worden gepubliceerd. Aan het STOP-raamwerk is invulling gegeven in de ToepassingsProfielen OmgevingsDocumenten (hierna: 'TPOD'). Gezamenlijk dus de STOP-TPOD.

In het verlengde van de technische standaarden stelt de Omgevingswet eisen aan de publicatie. De Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan beschikbaar moet worden gesteld voor ontsluiting via het DSO (zie de artikelen 20.21 en 20.26 van de Omgevingswet). Niet alle onderdelen van het omgevingsplan zijn na publicatie raadpleegbaar in het DSO. Alleen de regeling, de digitale plankaart en de toelichting (inclusief artikelsgewijze toelichting) komen in het DSO. De motivering komt dus niet in het DSO. Deze wordt gepubliceerd in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen ('LVBB').

De TPOD geeft voor ieder omgevingsdocument aan welke technische regels er gelden voor de opbouw van het omgevingsplan. Het omgevingsplan is een omgevingsdocument waarvoor toepassingsprofielen zijn vastgesteld.

Omdat de STOP/ TPOD technisch ingewikkeld is en zoals het ernaar uitzielt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt nog niet volledig functioneert, bestaat de mogelijkheid om tot een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te werken met een tijdelijke afwijkende technische standaard: TAM-IMRO.

TAM-IMRO is technisch eenvoudiger, omdat het digitaal gelijk is aan een bestemmingsplan. Op een TAM-IMRO plan is IMRO 2012 van toepassing, zoals we deze onder de Wet ruimtelijke ordening kennen. Het

⁵ zie memorie van toelichting bij de Verzamelwet Omgevingswet, p. 19.

TAM-IMRO plan is een toevoeging aan het omgevingsplan van rechtswege. Alle wijzigingen van het omgevingsplan dienen uiteindelijk te voldoen aan de eisen van de STOP/ TPOD. Dit geldt ook voor nieuwe delen van het omgevingsplan waarvoor TAM-IMRO is toegepast. Voor die plandelen is nadien dus een extra technische omzetting nodig. Bij een TAM-IMRO-plan kan bovendien niet geannoteerd worden. Het is dus niet mogelijk er toepasbare regels voor te maken voor de vergunningencheck in het omgevingsloket of een aanvraagformulier.

Voor een beschrijving van de technische standaarden waar het omgevingsplan aan moet voldoen, verwijzen we naar bijlage 3 (achtergrondinformatie bij keuzes in handboek), onderdeel 3 'technische standaarden omgevingsplan'. In diezelfde bijlage is onder het kopje 4 'TAM-IMRO' ook informatie te vinden over tijdelijke alternatieve maatregelen voor het omgevingsplan.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente kiest ervoor om waar mogelijk te werken met STOP/TPOD. De aan te leveren onderdelen van het omgevingsplan (zie hoofdstuk 3 van dit handboek) voldoen allemaal aan de eisen van de STOP/TPOD. Dit geldt dus zowel voor de regels als voor de motivering en de andere onderdelen van het omgevingsplan.

Is het gebruik van STOP/TPOD niet haalbaar, dan wordt op dat moment gekozen voor de TAM-IMRO variant die het minste discussie oplevert bij het verwerken ervan in het omgevingsplan. We gebruiken TAM-IMRO alleen in urgente situaties waarin het technisch gezien niet anders kan. Want zoals gezegd, moet een TAM-IMRO plan uiteindelijk weer omgezet worden in een STOP-TPOD plan. Het is dus dubbel werk.

Mocht het gebruik van TAM-IMRO aan de orde zijn, dan gebruiken we als hulpmiddel de Kernvereisten die in de bijsluiter TAM-IMRO van de VNG staan:

1. Er is één omgevingsplan. Een TAM-omgevingsplan is een toevoeging aan het omgevingsplan van rechtswege. We voegen een TAM-omgevingsplan daarom toe als nieuw hoofdstuk aan het omgevingsplan van rechtswege. Verder voegen we een preambule toe. Zo zorgen we ervoor dat het TAM-omgevingsplan in het DSO te zien is boven het onderliggende/oude omgevingsplan van rechtswege.
2. De verhouding tot het omgevingsplan van rechtswege. In het TAM-omgevingsplan moeten we opnemen in hoeverre de onderliggende bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Verder moeten we in het TAM-omgevingsplan regelen dat de begripsbepalingen en aanvraagvereisten uit de bruidsschat van toepassing worden verklaard (want dit gaat niet van rechtswege). Tot slot moeten we een verwijzing naar de plankaart opnemen, omdat dat bij een omgevingsplan niet evident is (in tegenstelling tot bij een bestemmingsplan).
3. Sommige bepalingen van de Wabo vallen weg. Concreet is het verbod om gronden in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken niet van rechtswege van toepassing op een TAM-omgevingsplan. Daarom moeten we in het TAM-omgevingsplan dit verbod expliciet verwoorden, door dit artikel op te nemen: Het is verboden om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken anders dan overeenkomstig de aan de locatie toegedeelde functies.

Bij TAM-IMRO plannen passen we verder nog de Werkafspraken TAM-IMRO van Geonovum toe met de daarbij behorende technische handreiking.

Het is de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers om plannen conform de toepasselijke technische eisen aan te leveren. De gemeente is verantwoordelijk voor het controleren of het plan voldoet aan de gestelde eisen.

6.4 Artikelsgewijze toelichting

Een artikelsgewijze toelichting maakt de interpretatie van een artikel duidelijker. Een vergelijking met oude regels, het noemen van voorbeelden of het plaatsen van een artikel in een context kan daarbij helpen. De Omgevingswet verplicht niet tot het maken van een artikelsgewijze toelichting. Over de inhoud van een artikelsgewijze toelichting zegt de Omgevingswet en ook de memorie van toelichting⁶ niets. De inhoud van een artikelsgewijze toelichting is dus niet vastomlijnd.

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving heeft een 'schrijfwijzer memorie van toelichting' ontwikkeld. Voor het schrijven van een (artikelsgewijze) toelichting kan aansluiting worden gezocht bij dit document. Uit het document volgen de volgende aandachtspunten:

De focus in een artikelsgewijze toelichting ligt op wat er wordt geregeld. Leg dus niet meer uit dan nodig is. De artikelsgewijze toelichting bevat geen motivering of verantwoording van de keuze voor deze regel; niet het proces van totstandkoming maar de regel zelf staat centraal.

De juridische planregel wordt in de artikelsgewijze toelichting in zijn context geplaatst. Wat kan er in een artikelsgewijze toelichting staan?

- Context regeling of paragraaf over waar de regel vandaan komt (bijvoorbeeld uit bepaald sectoraal of gebiedsgericht beleid)
- Uitleg van de regel(ing) in niet-juridisch taalgebruik
- Aangeven wat de ruimte in uitleg is (breed of eng)
- Link met andere artikelen
- Voorbeeld ter verduidelijking van de betekenis van de regel
- Stuk inzicht in verandering van oud naar nieuw recht

Wat niet?

- Onderbouwing/ verantwoording van de regel.

De juridische verantwoording hoort niet thuis in de artikelsgewijze toelichting, maar in de motivering waarom sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente werkt met artikelsgewijze toelichting waar het nodig is voor het begrijpen van het artikel.

Voor zover artikelen gericht op de gebiedsontwikkeling al onderdeel zijn van de planbibliotheek, is geen aanpassing van de artikelsgewijze toelichting nodig.

Voor zover artikelen gericht op de gebiedsontwikkeling aan de planbibliotheek worden toegevoegd, beoordeelt de gemeente voor welke regels door initiatiefnemer een artikelsgewijze toelichting moet worden gemaakt.

6.5 Annoteren

De 'TPOD Omgevingsplan' omschrijft annoteren als "het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, gegevens die die besluiten en regelingen machineleesbaar maken". Bij het annoteren wordt de informatie die in de regels is vastgelegd, geanalyseerd en gestructureerd naar kenmerken van die regels.

⁶ Evenals de toelichting bij AMvB's en Omgevingsregeling.

Voorbeelden van die kenmerken zijn:

- de activiteit waarover een regel gaat;
- de locatie waarop een regel betrekking heeft;
- het thema waar de regel over gaat; en
- de kwalificatie die in een regel gesteld wordt, zoals 'verbod' en 'vergunningplicht'.

Werkwijze Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe vindt het belangrijk dat de regels in het omgevingsplan geannoteerd worden. Door te annoteren wordt het omgevingsplan digitaal leesbaar en verbeteren we daarmee de dienstverlening. Iedereen kan namelijk zo in het onderdeel Regels op de kaart zien welke regels waar gelden.

De initiatiefnemer levert voor het annoteren de volgende gegevens aan:

- Locatie: op welke locatie gelden de regels (oftewel: werkingsgebied)?
- Activiteit: over welke activiteit gaan de regels?
- Gebiedsaanwijzingen: over welk gebiedstype gaan de regels? Er zijn thematische typen gebiedsaanwijzing, zoals bijvoorbeeld bodem of geluid. En er zijn 3 niet-thematische typen gebiedsaanwijzing, namelijk functie, beperkingengebied en ruimtelijk gebruik.
- Omgevingsnormen of omgevingswaarden: welke omgevingsnorm of omgevingswaarde geldt er (bijvoorbeeld een maximum bouwhoogte)?

De initiatiefnemers levert deze gegevens in hetzelfde word-bestand als de juridische regels aan, waarbij de annotatie als 'opmerking' in het document wordt geplaatst.

De gemeente verwerkt dit in de plansoftware.

Werkingsgebieden

Ieder artikel(lid) moet een werkingsgebied hebben. Indien mogelijk verdient het aanbeveling om een regel te laten gelden voor het hele gemeentelijke grondgebied. In dat geval is geen annotatie 'werkingsgebied' nodig. Zonder annotatie geldt een regel namelijk automatisch voor het hele grondgebied.

Bij het gebruiken van werkingsgebieden wordt zo veel mogelijk aangesloten bij regels en werkingsgebieden in onderliggende omgevingsplan. Als de gemeente voor de bewuste locatie nog geen omgevingsplan – nieuwe stijl heeft vastgesteld, doet de initiatiefnemer een voorstel voor het gebruik van werkingsgebieden. Dit voorstel wordt door de gemeente getoetst.

Omgevingsnorm-annotatie

Hiervoor is al aangegeven dat bij wijzigingen van het omgevingsplan gebruik gemaakt moet worden van de planbibliotheek. Uit de planbibliotheek volgt of omgevingsnormen tekstueel of op de digitale plankaart worden vastgelegd.

Voor omgevingsnormen die op de digitale plankaart tot uitdrukking komen, geldt een annotatieverplichting voor initiatiefnemer.

6.6 Toepasbare regels

Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers. Toepasbare regels worden in het Omgevingsloket gebruikt in de drie onderdelen

Vergunningcheck, Aanvragen en Maatregelen op maat. Ieder bestuursorgaan maakt zelf toepasbare regels voor de eigen juridische regels.

Toepasbare regels zijn kortgezegd:

- een hulpmiddel van het bevoegd gezag
- om de burger 24*7 (= direct)
- op het omgevingsloket (= 1 plek)
- een begrijpelijk antwoord te geven op zijn vraag
- met betrekking tot activiteiten
- die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving

Zie voor meer info:

[VNG – Toepasbare regels](#)

[VNG – Handreiking toepasbare regels](#)

Werkwijze Midden-Drenthe

Initiatiefnemer levert toepasbare regels aan in een word- of excel-document voor zover nieuwe aanvraagvereisten worden toegevoegd in relatie tot het initiatiefplan.

6.7 Format motivering wijziging omgevingsplan

Om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken, moeten regels in het (tijdelijk) omgevingsplan worden aangepast. Dit gebeurt door middel van een wijzigingsbesluit.

De gemeente ontwikkelt een format voor het wijzigen van het omgevingsplan. De aanpassingen in de regels worden in de plansoftware ingevoerd. Mede op basis hiervan wordt een wijzigingsbesluit gemaakt. Hoe dat er uit ziet, wordt hierna inzichtelijk gemaakt en toegelicht.

De gemeente ontwikkelt ook een format voor de motivering van de wijziging van het omgevingsplan. De motivering omvat de juridische verantwoording van de wijziging van het omgevingsplan inclusief de (milieu)onderzoeken en de beschrijving van participatie die daaraan ten grondslag liggen. Voor de standaard wordt de GoFlo naar analogie toegepast (zie hiervoor de bijlage bij het Stappenplan).

Het standaardformat dient vervolgens door initiatiefnemers te worden gebruikt.

Het wijzigingsbesluit als voorbeeld uitgewerkt

Hieronder wordt per STOP/TPOD onderdeel weergegeven hoe dit voor een voorbeeld wijzigingsbesluit is uitgewerkt.

Besluit tot wijziging omgevingsplan Midden-Drenthe

Aanhef (2)

De raad van de gemeente XX,

“Overwegende dat, overeenkomstig artikel 16.30 Omgevingswet en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, het ontwerpbesluit tot wijziging van het omgevingsplan Midden-Drenthe gedurende zes weken ter inzage heeft gelegen en er 6 zienswijzen zijn ontvangen;

Gezien het voorstel van burgemeesters en wethouders d.d. 12 april 2022 en met overname van de in het voorstel vermelde overwegingen;

Lichaam (3) bestaande uit: WijzigArtikel, Artikel en Sluiting (4)

Besluit:

Artikel

1.

De naar voren gebrachte zienswijzen overeenkomstig de ‘Zienswijzennota omgevingsplan <....>’ bij dit voorstel deels gegrond en deels ongegrond te verklaren;

2.

Het omgevingsplan Midden-Drenthe ten opzichte van het ontwerp-omgevingsplan zoals dat in ontwerp ter inzage heeft gelegen gewijzigd vast te stellen conform de ‘Staat van wijzigingen omgevingsplan Midden-Drenthe, locatie<....> bij dit voorstel;

WijzigArtikel

3.

Het omgevingsplan Midden-Drenthe te wijzigen zoals is aangegeven in Bijlage 1.

Artikel

4.

Het gehele bestemmingsplan <.....> voor de locatie <.....> (NL.IMRO.0758.BP2012020001-0501) te laten vervallen.

5.

Sluiting (4)

WijzigBijlage (5) bestaande uit: Kop en Wijzigbijlage/RegelingMutatie

De Wijzigbijlage/RegelingMutatie bevat de omgevingsplanregels die aan het nieuwe deel van het omgevingsplan worden toegevoegd. Dit kunnen nieuwe regels of wijzigingen van oude regels. De regels uit het tijdelijk deel die vervallen staan hier niet in, maar staan in een apart artikel in het wijzigingsbesluit. Het is de bedoeling dat de software de Wijzigbijlage/RegelingMutatie automatisch genereert vanuit de aangepaste of nieuwe regels in de plansoftware.⁷

Kop

Bijlage 1: Bijlage bij besluitonderdeel 3

Wijzigbijlage/RegelingMutatie

- Toegevoegd wordt aan hoofdstuk 1, artikel 1.1 het begrip dienstverlening
- Hoofdstuk 2 krijgt de titel Doelen
- Hoofdstuk 3 krijgt de titel Programma's
- Hoofdstuk 4 krijgt de titel Beschermen van de fysieke leefomgeving
- Aan hoofdstuk 4 worden de volgende afdelingen, paragrafen, subparagrafen en artikelen toegevoegd:
 - Afdeling 4.1 Algemene bepalingen
 - Artikel 4.1 (gereserveerd)
 - Afdeling 4.2 Gebiedstypen
 - Afdeling 4.3 Thema's
 - Paragraaf 4.3.1 Cultureel erfgoed
 - Subparagraaf 4.3.1.1 Activiteiten met betrekking tot aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten
 - Artikel 4.2 t/m artikel 4.11
 - Paragraaf 4.3.2 Geluid
 - Subparagraaf 4.3.2.1 Geluid <.....>
 - Artikel 4.12 t/m 4.15
- Hoofdstuk 5 krijgt de titel Benutten van de fysieke leefomgeving
- Aan hoofdstuk 5 worden de volgende afdelingen, paragrafen, subparagrafen en artikelen toegevoegd:
 - Afdeling 5.1 Algemene bepalingen
 - Paragraaf 5.1.1 Inleidende bepalingen
 - Artikel 5.1 t/m artikel 5.9
 - Paragraaf 5.2.3 Horeca-activiteiten
 - Subparagraaf 5.2.3.1 Horeca algemeen
 - Artikel 5.10 Toepassingsbereik
 - Subparagraaf 5.2.3.2 Horeca <.....>
 - Artikel 5.11 t/m 5.17

Enz, enz

⁷ De nieuwe artikelen zijn volledig raadpleegbaar in de pre-omgeving

Toelichting (6)

Raadsvoorstel/toelichting op het wijzigingsbesluit <....>

Wij stellen u voor het omgevingsplan Midden-Drenthe te wijzigen vanwege de herontwikkeling van het voormalige <....> terrein aan de (...)straat. Er is behoefte aan woningbouw. Dit is niet mogelijk op grond van het tijdelijk deel van omgevingsplan. De ontwikkeling betreft de bouw van 307 woningen, waarvan 76 sociale huur, in combinatie met maximaal 300 m² aan commerciële voorzieningen (horeca en dienstverlening) (...). Onderzoek naar de effecten van de activiteiten wijzen uit dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wij verwijzen naar de bijlage(n). Daarom medewerking verlenen aan de wijziging van het omgevingsplan Midden-Drenthe, locatie <....>

Motivering (7)

Het omgevingsplan Midden-Drenthe, locatie <...> voldoet aan het geldende lokale en regionale beleid, de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en aan de Omgevingsverordening van provincie.

Het omgevingsplan voor deelgebied <....> voldoet aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 van de Omgevingswet.

Gelet op alle betrokken belangen is het voorgenomen besluit in overeenstemming met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het Besluit voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.8 Publicatie-eisen

Het DSO

Het omgevingsplan wordt gepubliceerd via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (hierna: 'LVBB'). De LVBB is ontwikkeld voor de publicatie van omgevingsdocumenten (zoals het omgevingsplan) in de publicatiebladen op www.officielebekendmakingen.nl. Via de LVBB komt het omgevingsplan ook in het digitaal stelsel Omgevingswet (hierna: 'DSO').

Het DSO vormt het digitale loket waar burgers, bedrijven en overheden kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving: het Omgevingsloket. De Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan beschikbaar moet worden gesteld voor ontsluiting via het DSO (zie de artikelen 20.21 en 20.26 van de Ow).

Het omgevingsplan bestaat uit een aantal verplichte onderdelen:

- De regels;
- De digitale plankaart;
- De motivering; en
- Het raadsbesluit dat de mutaties (wijzigingen ten opzichte van het voorheen geldende plan) inzichtelijk maakt.

Optioneel kunnen daar een toelichting op de planopzet en een artikelsgewijze aan toelichting aan worden toegevoegd.

Niet alle onderdelen van het omgevingsplan zijn na publicatie raadpleegbaar in het DSO. Alleen de regeling, de digitale plankaart en de toelichting (inclusief artikelsgewijze toelichting) komen in het DSO. De motivering komt dus niet in het DSO, maar is alleen via het LVBB te raadplegen. In onderstaand schema is het verschil tussen de publicatie van het bestemmingsplan en een wijziging van het omgevingsplan weergegeven.

Was (BP)	Wordt (wijziging OP)
Besluit	Besluit (in LVBB)
Aanhef met overwegingen	Opschrift, aanhef en overwegingen
Lichaam besluit: • vaststellingregels OP • vaststellingsregels EP	Lichaam besluit: • vaststellingsregels wijziging OP met verwijzing naar regeling in bijlage
Sluiting	Sluiting
	Raadsvoorstel
	Motivering
Regeling	Regeling (ook in DSO)
Bestemmingsplan: • toelichting • regels • verbeelding	Bijlage bij besluit: • regels die het omgevingsplan wijzigen (incl. werkingsgebieden) • toelichting

De bestaande ruimtelijke regels die in het tijdelijke deel van het omgevingsplan staan zijn te zien in het onderdeel Regels op de kaart. Deze regels komen via de overbruggingsfunctie beschikbaar vanuit ruimtelijkeplannen.nl. Bij het omzetten van ruimtelijke regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan vervallen de ruimtelijke regels uit het tijdelijke deel. Daarvoor dient de zogenaamde ‘pons’ (zie ook paragraaf 6.2). Dit is een objecttype uit de TPOD Omgevingsplan.

De Pons zorgt ervoor dat de ruimtelijke regels die zijn omgezet voor de gekozen locatie niet meer zichtbaar zijn in Regels op de kaart. Zo zien initiatiefnemers op die locatie alleen de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan. De Pons is in juridische zin vastgelegd in artikel 22.6 van de Omgevingswet.

Daar waar een wijziging van het omgevingsplan voorziet in een (kleine) afwijking van de bestaande omgevingsplanregels of als een (thematische) toevoeging wordt gedaan hoeft de pons niet te worden toegepast. Uit de toelichting bij het te wijzigen artikel 22.6 (wijziging via de Verzamelwet Omgevingswet⁸) volgt dat met een voorrangs- of afwijkbepaling kan worden gewerkt.

⁸ Verzamelwet Omgevingswet stb-2022-172 en Verzamelbesluit Omgevingswet 2023, consultatieversie oktober 2023

Bijlagen

Bijlage 1. Het omgevingsplan van rechtswege

Zodra de Omgevingswet in gaat, heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan is tijdelijk van aard: gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om de tijdelijke regels op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze periode wordt transitieperiode genoemd.

In deze paragraaf zetten we op een rij uit welke onderdelen het omgevingsplan van rechtswege bestaat. Aan al deze onderdelen wordt een initiatiefplan getoetst.

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat uit de volgende onderdelen (artikel 22.1, Omgevingswet):

- Besluiten die zijn aangewezen in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: 'Invoeringswet Ow');
- De kaarten bedoeld in artikel 3.5, lid 2, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, en de besluiten, bedoeld in artikel 3.5, lid 3, van die wet; en
- De bruidsschat (dit zijn omgevingsplanregels van rijkswege op grond van artikel 22.2, lid 1, Omgevingswet)

Invoeringswet Omgevingswet

In artikel 4.6 van de Invoeringswet Ow zijn de volgende besluiten en verordeningen aangewezen:

- a. bestemmingsplan Wet ruimtelijke ordening (artikel 3.1, Wro)
- b. bestemmingsplan Crisis- en herstelwet (artikel 2.3 én artikel 2.4, Chw)
- c. wijzigingsplan (artikel 3.6, Wro)
- d. uitwerkingsplan (artikel 3.6, Wro)
- e. beheersverordening (artikel 3.38, Wro)
- f. inpassingsplan (artikelen 3.26 3, 3.28, Wro én artikel 2.3a, Chw)
- g. exploitatieplan (artikel 6.12, Wro)
- h. voorbereidingsbesluit (artikelen 4.103, lid 1, 4.104, lid 1, en 4.104a, lid 1, Invoeringswet Omgevingswet). In deze gevallen is een ontwerpbestemmingsplan of een ontwerp-inpassingsplan voor de inwerkingtreding Omgevingswet ter inzage gelegd.
- i. archeologieverordening (artikel 38, Monumentenwet 1988).
- j. geurverordening (artikel 6, Wet geurhinder en veehouderij)
- k. verordening afvoer regen- en grondwater (artikel 10.32a, Wet milieubeheer)
- l. hogere waarde besluiten (artikel 110a, Wet geluidhinder). In artikel IX aanvullingsbesluit geluid is geregeld dat dergelijke besluiten gelden als deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.6, lid 1, Invoeringswet; en
- m. vastgestelde veiligheidscontouren (artikel 14, Besluit externe veiligheid inrichtingen). Artikel 8.2.7, lid 1, Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt dat de onherroepelijke veiligheidscontour deel wordt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.6, lid 1, Invoeringswet.

Aangewezen besluiten en kaarten aanvullingswet bodem

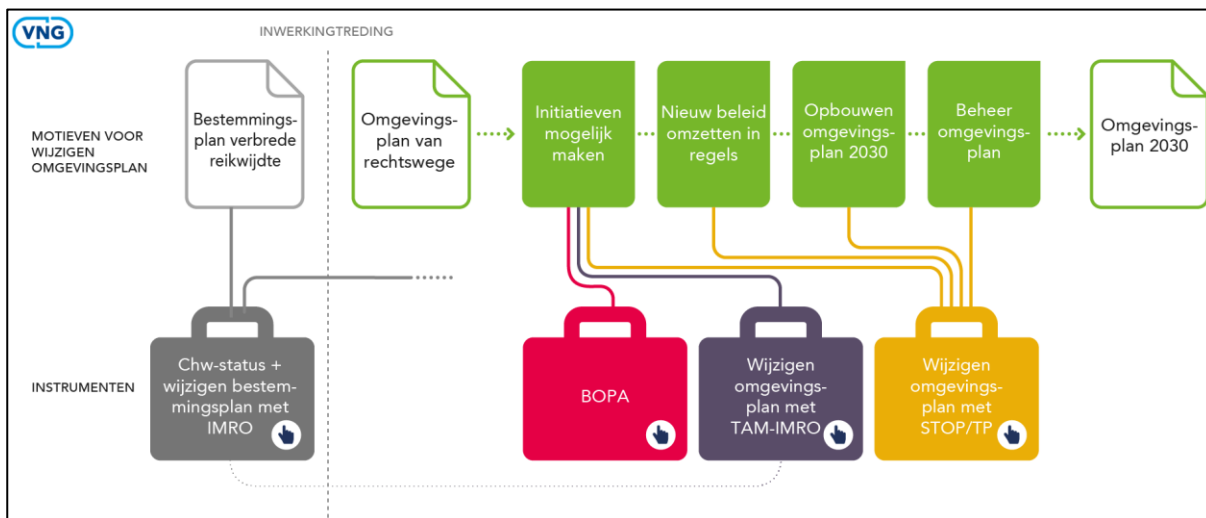
In artikel 22.1, onder b, Omgevingswet is geregeld dat een bodemkwaliteitskaart (artikel 44, Besluit bodemkwaliteit) en een bodemfunctieklassenkaart (artikel 55, Besluit bodemkwaliteit) deel uitmaken van het tijdelijk deel omgevingsplan.

De bruidsschat

In artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet staan de regels die op basis van artikel 22.2, lid 2, Omgevingswet als omgevingsplanregels van rijkswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. Deze omgevingsplanregels van rijkswege worden aangeduid als 'bruidsschat'.

Bijlage 2. Bopa of wijziging omgevingsplan?

Overzicht mogelijkheden



Bopa niet mogelijk

In welke gevallen kan geen gebruik worden gemaakt van de Bopa?

1. Als sprake is van een globaal, oftewel onvoldoende concreet initiatiefplan;
2. Om bestaande gebruiks- en bouwmogelijkheden te schrappen;
3. Om conflicterende bouw- en gebruiksmogelijkheden ter plaatse van het initiatiefplan of naastgelegen percelen te wijzigen.
4. Als het gaat om het afwijken van regels die niet zijn gericht op het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
5. Ingeval geen evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bereikt (bijvoorbeeld bij strijd met instructieregels of met een omgevingsvisie, programma of ander relevant gemeentelijk beleid). Dit kan aan de orde zijn als het nodig is om algemeen verbindende voorschriften te stellen waarin wordt grondgebruik en bouwen wordt geregeld ten aanzien van derden. Een voorschrift kan alleen gericht zijn tot vergunninghouder.

Zie voor meer informatie het Stappenplan Bopa en wijzigen omgevingsplan

(<https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/stappenplan-bopa-en-wijzigen-omgevingsplan>).

Keuzemogelijkheden Bopa of wijzigen omgevingsplan: voor- en nadelen

Als een Bopa-procedure gevolgd kan worden, blijft de mogelijkheid voor het wijzigen van het omgevingsplan bestaan. De keuze hangt af van de aard en omvang van het project, de planning en de risico-inschatting.

De voor- en nadelen voor ontwikkelende partijen en gemeenten zijn:

- Wijzigen omgevingsplan is bij bepaalde gebiedsontwikkelingen efficiënter zijn dan meerdere Bopa's verlenen in een nieuw plangebied (dit is dus afhankelijk van de omvang en aard van de ontwikkeling en de omgeving);
- Grootste voordeel van de Bopa is dat de proceduretijd meestal korter is (hoofregel is 8 weken beslistermijn) en bovendien eenvoudiger omdat er minder ingewikkelde technische eisen gelden ten opzichte van een wijziging omgevingsplan. Voor gevallen waarin de

uitgebreide procedure gevolgd wordt, is het verschil in proceduredtijd aanzienlijk kleiner. Probeer hier vroegtijdig duidelijkheid over te krijgen.

- Nadeel van de Bopa is de langere rechtsbeschermingsprocedure: na het wijzigen van het omgevingsplan staat beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') open. Na het verlenen van een Bopa staat eerst bezwaar, dan beroep en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling open.
- Nadeel is dat Bopa's de digitale plankaart niet wijzigen. Bovendien is in het DSO alleen het besluitvlak zichtbaar, en niet het besluit zelf (dat wordt in ieder geval in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet ontsloten via het gemeentebblad);
- Ander nadeel is dat de Omgevingswet ertoe verplicht de Bopa's op een later moment alsnog te integreren in het omgevingsplan, wat deels leidt tot dubbel werk. Het is mogelijk om de gemeenteraden voor het integreren van Bopa's en voor andere gevallen een delegatiebesluit te laten nemen. Dit voorkomt dat voor deze wijzigingen een gang naar de raad nodig is.
- Om het punt over conflicterende bouw- en gebruiksmogelijkheden op te lossen kan in bepaalde gevallen gewerkt worden met een los besluit waarin maatwerkvoorschriften worden opgelegd aan 'derden'. Deze mogelijkheid is zowel te benutten bij een wijziging van het omgevingsplan als een Bopa.

Bijlage 3. Whitepaper participatie van de NEN

Bijlage is separaat beschikbaar.

Bijlage 4: casco-structuur omgevingsplan Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe hanteert de volgende casco-structuur:

Inhoudsopgave

1	Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	6
2	Hoofdstuk 2 Gebiedsaanwijzingen	7
	2.1 Ruimtelijke gebieden:	7
	2.1.1 Centrumgebieden	7
	2.1.2 Woongebieden/ kernen	7
	2.1.3 Werkgebieden	7
	2.1.4 Gemengde gebieden	7
	2.1.5 Transformatie/ ontwikkelgebieden	7
	2.1.6 Landelijke gebieden	7
	2.1.7 Natuurgebieden	8
	2.1.8 Etc. bijv. herstructureringsgebieden/ moderniseringsgebieden	8
	2.2	
	Functies	8
	2.2.1 Woonfunctie	8
	2.2.2 Detailhandel	8
	2.2.3 Dienstverlening	8
	2.2.4 Bedrijfsfunctie	9
	2.2.5 Recreatief	9
	2.2.6 Maatschappelijk	9
	2.2.7 Agrarische functie	10
	2.2.8 Functie agrarisch verwante bedrijvigheid	10
	2.2.9 Natuur	10
	2.2.10 Centrumfunctie	11
	2.2.11 Functie industrieterrein	11
	2.2.12 Functie bedrijventerrein	11
	2.2.13 Functie Rijksmonument	11
	2.2.14 Functie gemeentelijk monument	12
	2.2.15 Etcetera: aan te vullen met gewenste functies	12
	2.3	
	Waardegebieden	13
	2.3.1 Algemene regels waardegebieden	13
	2.3.2 Landschapswaarden – overkoepelend	13
	2.3.3 Smildeger venen	13
	2.3.4 Beken- en essengebied zuid	13
	2.3.5 Beken- en essengebied noord	14
	2.3.6 Veengebied Nieuw- Balinge – Witteveen	14
	2.3.7 Drentse Hoofdvaart	14
	2.3.8 Natuurwaarden	14
	2.3.9 Stiltegebieden	14
	2.3.10 Archeologische waarden	14
	2.3.11 Beschermde dorpsgezichten	14
	2.3.12 Waterstaat – waterbergend rivierbed	14
	2.3.13 Waterstaat – waterlopen	14
	2.3.14 Groenwaarden	14
	2.3.15 Aanvullen met waarden in Midden-Drenthe.	14
	2.4 (milieu)aandachts- en beperkingengebieden	14
	2.4.1 Geluidaanachtsgebieden	14
	2.4.2 Externe veiligheidsgebieden	15
	Aanwijzing gifvolkaanachtsgebieden	15
	Aanwijzing brandaanachtsgebieden	15
	Aanwijzing explosieaanachtsgebieden	15
	Aanwijzing brandvoorschriftengebieden	15

	Aanwijzing explosievoorschriftengebieden	15
	2.4.3 Bodemgebieden	15
	Aanwijzing meerdere bodemfunctieklassen-gebieden	15
	2.4.4 Leidingnetwerk	15
	2.4.5 Bebouwingscontour geur	15
	2.4.6 Bebouwingscontour houtkap	15
	2.4.7 Bebouwingscontour jacht	15
	2.5 Omgevingswaarden	15
	2.5.1 Verplichte omgevingswaarden	15
	2.5.2 Facultatieve omgevingswaarden	15
	Gereserveerd.	15
3	Hoofdstuk 3 Algemene regels voor alle activiteiten	17
4	Hoofdstuk 4 Gebruiksactiviteiten	18
	4.1 Gebruiksactiviteiten – algemeen	18
	4.1.1 Gebruiksactiviteiten – algemene bepalingen	18
	4.1.2 Meldingsplichtige gebruiksactiviteiten	19
	4.1.3 Vergunningplichtige gebruiksactiviteiten	19
	4.1.4 Verboden gebruiksactiviteiten	19
	4.2 Woonactiviteiten	19
	4.2.1 Woonactiviteiten – algemeen	19
	4.2.2 Vergunningvrije gebruiksactiviteiten	20
	4.2.3 Meldingsplichtige gebruiksactiviteiten	20
	4.2.4 Vergunningplichtige gebruiksactiviteiten	20
	4.2.5 Verboden gebruiksactiviteiten	20
	4.3 Agrarische activiteiten	20
	4.4 Etc.	20
5	Hoofdstuk 5 Bouwactiviteiten	21
	5.1 Bouwactiviteiten – algemeen	21
	5.1.1 Bouwactiviteiten – algemene bepalingen	21
	5.1.2 Bouwactiviteiten – algemene bepalingen ondergronds bouwen	22
	5.1.3 Toegestane bouwactiviteiten	22
	5.1.4 Meldingsplichtige bouwactiviteiten	22
	5.1.5 Vergunningplichtige bouwactiviteiten	22
	5.1.6 Subparagraaf 4.1.1.5 Verboden bouwactiviteiten	23
	5.2 Bouwactiviteiten t.b.v een woonfunctie	23
	5.2.1 Bouwactiviteiten – algemene bepalingen	23
	5.2.2 Toegestane bouwactiviteiten woonfunctie	23
	5.2.3 Meldingsplichtige bouwactiviteiten woonfunctie	23
	5.2.4 Vergunningplichtige bouwactiviteiten woonfunctie	23
	5.2.4.1 Bouwactiviteiten – hoofdgebouw woonfunctie	23
	5.3 Bouwactiviteiten t.b.v functie x	24
6	Hoofdstuk 6 Aanlegactiviteiten (en werkzaamheden)	25
	6.1 Algemeen	25
	6.2 Aanlegactiviteiten in waardegebieden	25
	6.3 Aanleggen van (water)wegen	25
	6.4 Aanleggen van inritten	25
	6.5 Sloopactiviteit (als andere werkzaamheid?)	25
7	Hoofdstuk 7 Milieubelastende activiteiten	26

8	Hoofdstuk 8 Regels ter voorkoming van (milieu)hinder	27
8.1	Algemene regels ter voorkoming van (milieu)hinder	27
8.2	Parkeren	27
8.3	Duurzaamheid	27
8.4	Klimaatadaptatie	27
8.5	Terrassen	27
8.6	Evenementen	27
8.7	Plaatsen van objecten op de weg	27
9	Hoofdstuk 9 Overige bepalingen	29
	Bijlage	30

Bijlage 5 Werkwijze gemaakte keuzes casco-omgevingsplan

De casco-structuur voor het omgevingsplan bevat de hoofdstukindeling voor het omgevingsplan. Regels voor nieuwe ontwikkelingen waarvoor het omgevingsplan gewijzigd wordt, moeten in deze casco-structuur passen.

Bij de gekozen casco-structuur hoort de volgende werkwijze:

Stap 1. Afwijkingen ten opzichte van het (tijdelijke) omgevingsplan regels die nodig zijn voor een initiatiefplan worden in beeld gebracht.

Stap 2. Bekeken wordt of de planbibliotheek al toereikende regels bevat waarbij kan worden aangesloten. Waar mogelijk worden de regels die al een plek hebben in de casco-structuur gebruikt. In dat geval wordt het werkingsgebied uitgebreid naar het projectgebied van het initiatief.

Stap 3. Als nieuwe regels moeten worden toegevoegd ten behoeve van het initiatief vindt dit plaats overeenkomstig de werkwijze die hier wordt toegelicht.

- a. In hoofdstuk 2 zijn/ worden gebiedstypen, functies, waardegebieden en (milieu)aandachts en beperkingengebieden benoemd en wordt per gebied/ functie een gebied gekoppeld waar de betreffende aanduiding geldt. Naast het benoemen van de gebiedsaanduidingen, worden ook de doelen genoemd en is aangegeven voor welke activiteiten regels gelden. Voor initiatiefplannen geldt het volgende:
 - Het wijzigen of toevoegen van gebiedstypes is niet mogelijk;
 - Het toevoegen van een functie gebeurt alleen in overleg met de gemeente;
 - Het toevoegen van een waardegebied is altijd gebaseerd op provinciale instructieregels of gemeentelijke beleidsuitgangspunten. Het aanbrengen van wijzigingen is alleen mogelijk in overleg met de gemeente;
 - Het toevoegen van (milieu)aandachtsgebieden of beperkingengebieden gebeurt alleen op basis van instructieregels van het Rijk of de provincie.
- b. De regels voor activiteiten die nodig zijn voor het initiatiefplan worden per activiteit gebundeld volgens de weergegeven hoofdstukindeling. Als er nieuwe regels voor bouwen nodig zijn, worden deze toegevoegd aan hoofdstuk 5 'Bouwactiviteiten', voor gebruik worden deze toegevoegd aan hoofdstuk 4 'Gebruiksactiviteiten', etc.
- c. Per vergunningplichtige activiteit die aan de planbibliotheek wordt toegevoegd wordt/ worden in elk geval:
 - Aangewezen voor welke gevallen de vergunningplicht geldt;
 - De beoordelingsregels gesteld;
 - Aanvraagvereisten bepaald;
 - Waar nodig overgangsrechtelijke regels opgenomen.

Stap 4. Als een initiatiefplan is voorzien in een waardegebied of in een (milieu)aandachts- of belemmeringengebied, wordt in ieder geval voorzien in de vereiste regels die ervoor zorgen dat wordt voldaan aan het beschermen of ontwikkelen van de betreffende waarden of wordt voldaan aan de instructieregels en het toepasselijke beleid voor dat specifieke (milieu)aandachts- of belemmeringengebied. Die regels krijgen hun beslag in het hoofdstuk voor de activiteit die het betreft.

Stap 5. Aan iedere regel die/ ieder regellid dat wordt toegevoegd aan de planbibliotheek wordt een werkingsgebied gekoppeld.

Ruimte. Mensen. Toekomst.

Amsterdam

Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
+31 (0)20 506 19 99

Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400

Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
+31 (0)77 373 06 01

info@bro.nl
www.bro.nl

