

Bijlage 3 - Onze visie voor de aanpak voor het omgevingsplan

Het gemeentelijk projectteam voor het omgevingsplan heeft een visie voor een mogelijke aanpak voor het opstellen van het omgevingsplan. Deze sluit grotendeels aan bij de door de gemeente Amsterdam gehanteerde werkwijze, waarin het opstellen van een basisregeling centraal stond. Hieronder lichten wij dit nader toe.

De overkoepelende opgave is om te komen tot één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan dat voldoet aan de eisen uit de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit houdt in ieder geval in dat functies op een evenwichtige manier zijn toebedeeld aan locaties. Dat gaat in feite om een evenwichtige regulering van activiteiten in het omgevingsplan.

Daarbij dient voldaan te worden aan de instructieregels van het Rijk en de provincie Zuid-Holland.

Het opbouwen van het omgevingsplan gebeurt niet vanuit een blanco-situatie, maar vanuit de situatie zoals die nu er ligt. Vanwege de omvangrijke opgave behoeft dit een geleidelijke en gefaseerde overgang. Het is van belang dat de regelsystematiek en de structuur van het omgevingsplan dat mogelijk maakt. Daarbij dient gedurende de ‘transitie-fase’ overzicht behouden te blijven.

Gefaseerde overgang, gebiedsgewijs en onderwerpgewijs

Het omgevingsplan komt zoals hiervoor toegelicht in de plaats van alle ruimtelijke besluiten van de gemeente. Daarnaast zal het delen van gemeentelijke verordeningen en een groot aantal rijksregels moeten vervangen.

De overgang naar één omgevingsplan voor heel Leiderdorp is dan ook een zeer grootschalige wijziging van het gemeentelijk omgevingsrecht. Deze overgang zal dan ook niet in één keer kunnen plaatsvinden, maar gebiedsgewijs en onderwerpsgewijs.

Wij denken dat het vervangen van ruimtelijke besluiten het beste in gang kan worden gezet nadat de eerste wijziging van het omgevingsplan in de vorm van een basisregeling door de gemeenteraad is vastgesteld en daarmee onderdeel is geworden van de hoofdregeling van het omgevingsplan.

Daarna kan voor meerdere gebieden tegelijk worden gewerkt aan het ‘beleidsarm’ vervangen van de ruimtelijke besluiten, waarbinnen veelal ook dezelfde activiteiten voorkomen (wonen, bedrijvigheid, detailhandel etc.). De basisregeling vormt dan het ‘stramien’ waarbinnen het vervangen van ruimtelijke besluiten plaatsvindt.

Onderdeel van de opgave is om te komen tot regelharmonisatie, met ruimte voor maatwerk.

De zorg voor een integrale regeling vraagt ons inziens dan ook om een aanpak waarbij een groot deel van de hoofdregeling aan het begin wordt neergezet in de vorm van een basisregeling. We lichten onze visie op een aanpak met een zogeheten basisregeling als eerste stap in het proces hieronder meer gedetailleerd toe.

Basisregeling als onderdeel van de aanpak

Met een basisregeling krijgt het omgevingsplan structuur en een regelsystematiek. Met de basisregeling wordt als het ware een regelbibliotheek over verschillende activiteiten die in Leiderdorp voorkomen in het omgevingsplan opgebouwd. Regels die over hetzelfde onderwerp gaan, bijvoorbeeld over 'bouwen', worden in een basisregeling zoveel als mogelijk geclusterd. Die regels komen nu immers verspreid voor in het omgevingsplan.

De basisregeling biedt een uniforme basis om de regels uit bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen gebiedsgewijs te kunnen vervangen in een uniforme structuur.

Tegelijkertijd wordt met de structuur en regelsystematiek al voorgesorteerd op het mogelijk kunnen maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het omgevingsplan.

Regelsystematiek t.a.v. gebruiksdoel van gronden en bouwwerken

De regelsystematiek van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam gaat uit van het gegeven van één of meerdere gebruiksdoelen aan een locatie om het gebruik van gronden en bouwwerken te reguleren. Daarmee samenhangend bevat het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam een algemeen verbod om in strijd te handelen met een aan een locatie gegeven gebruiksdoel. Die regelsystematiek lijkt sterk op de systematiek van het gegeven van bestemmingen aan locaties uit de toenmalige Wet ruimtelijke ordening. Wij geven een sterke voorkeur aan het opbouwen van het omgevingsplan voor Leiderdorp op voornoemde wijze. Dat is een fundamentele keuze voor de regelsystematiek van het omgevingsplan die ook doorwerkt in de structuur van het omgevingsplan.

De omgang met gedecentraliseerde rijksregels

Voor een groot deel van de milieu- en bouwregels die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet door het Rijk bij wet of algemene maatregel van bestuur werden gesteld, dat de regelgevende bevoegdheid is gedecentraliseerd.

Het gaat met name om regels over bouwwerken die voorheen werden gesteld in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het toenmalige Besluit omgevingsrecht (waaronder de aanwijzing van gevallen van bouwwerken die vergunningvrij zijn), en om regels over milieubelastende activiteiten, die voor een groot deel waren gesteld in het toenmalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Het opnemen van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan ter vervanging van de oude regelingen gebeurt in een wijzigingsprocedure met een besluit tot vaststelling van het betreffende wijzigingsbesluit door de gemeenteraad.

Vervangen van de bruidsschat en het daarbij voldoen aan instructieregels

De tijdelijke regels in de bruidsschat voldoen niet aan de rijksinstructieregels. Daarom heeft het onze voorkeur om deze regels via een basisregeling in één keer voor heel Leiderdorp te vervangen door regels in het nieuwe deel die hier wél aan voldoen.

Zo worden de tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 snel en integraal vervangen.

Met deze basisregeling kan naar onze inzichten bovendien worden voorgesorteerd op gebiedsontwikkeling binnen een uniform opgebouwd omgevingsplan.

Dit is met name van belang voor afdelingen 22.3 en 22.4. Als de regels over milieubelastende activiteiten (22.3) niet voldoen aan de instructieregels, belemmert dit het faciliteren van gebiedsontwikkeling.

Bij gebiedsontwikkeling is vaak sprake van activiteiten die nu onder afdeling 22.3 vallen. Als deze regels niet voldoen, moeten per gebied specifieke regels worden opgesteld om aan de wet te voldoen. Dit leidt tot maatwerk per gebied, wat gebiedsontwikkeling onnodig belemmert.

De regels in hoofdstuk 22 gelden nu als algemene regels voor heel Leiderdorp. Het is wenselijk dit zo te houden, voor een eenduidig kader. Lokaal maatwerk kan waar nodig via specifieke regels worden toegevoegd.

Een tweede reden voor snelle vervanging is de structuur van het omgevingsplan. Hoofdstuk 22 bevat veel structuurbepalende bepalingen, vooral over bouwen (afdeling 22.2), zoals vergunningplichten, uitzonderingen en beoordelingsregels. Ook het nieuwe deel bevat dergelijke regels. Voor overzichtelijkheid moeten deze logisch worden geordend.

Daarnaast is behoefte aan aanvullende beoordelingsregels ter vervanging van bestaande mogelijkheden om nadere eisen te stellen, bijvoorbeeld om onaanvaardbare windhinder of -gevaar te voorkomen.

Het is belangrijk dat deze regels gebundeld en niet verspreid worden opgenomen.

Om deze redenen ligt het voor de hand om de tijdelijke regels in één keer voor heel Leiderdorp te vervangen, en dit zo snel mogelijk te doen. Hiermee kan ook direct de structuur van het omgevingsplan worden bepaald.

Wij denken dat het daarom essentieel is de tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 op te nemen en te wijzigen bij de eerste wijziging van het omgevingsplan, door middel van een basisregeling die onderdeel wordt van het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Implementeren milieuzonering nieuwe stijl / toedelen van ‘milieugebruiksruimte’

De regels in huidige ruimtelijke besluiten (zoals bestemmingsplannen) zijn gebaseerd op de VNG-publicatie *Bedrijven en milieuzonering*, die uitgaat van richtafstanden tussen bedrijven en gevoelige functies.

Onder de Omgevingswet is deze vervangen door de handreiking *Activiteiten en milieuzonering*, met een nieuwe systematiek gericht op het toedelen van milieugebruiksruimte.

Om deze systematiek te implementeren, moeten de geur- en geluidsregels uit Hoofdstuk 22 (bruidsschat) worden aangepast.

Voor bedrijventerreinen en andere werkgebieden met milieubelastende activiteiten is differentiatie in normstelling nodig.

Ter voorkoming van ondoelmatig ruimtegebruik en cumulatie van geur- en geluidbelasting volstaan de huidige gebiedsgerichte regels uit Hoofdstuk 22 niet.

De VNG-handreiking biedt een nieuwe systematiek voor milieuzonering, gebaseerd op artikelen 5.69 en 5.93 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze maakt het mogelijk om geluid- en geurwaarden vast te leggen op andere locaties dan de gevel van gevoelige gebouwen.

Hiertoe moet het omgevingsplan worden aangevuld met regels voor inwaartse milieuzonering, naast de bestaande gebiedsgerichte regels. In totaal kunnen hiervoor drie samenhangende regelsets worden opgenomen, waarbij de voorbeeldregels uit de handreiking als basis dienen.

Onze voorkeur is om deze nieuwe systematiek voor milieuzonering te verwerken in de basisregeling, eventueel (deels) via een regelbibliotheek. Daarmee wordt afscheid genomen van de oude systematiek van milieucategorieën met richtafstanden. Waar nodig kunnen gebiedsgerichte regels voorlopig een beperkt werkingsgebied krijgen.

Hieronder lichten we de werkwijze voor het toepassen van regels met een beperkt geografisch werkingsgebied nader toe.

Regels en werkingsgebieden

Elke juridische regel heeft een geografisch werkingsgebied. Daarmee wordt bedoeld op het geografisch gebied waar de regel geldt. Uitgangspunt van elke gemeentelijke juridische regeling is dat die overal binnen het grondgebied van de gemeente geldt, tenzij dit in of blijkens de regels is beperkt. Binnen een juridische regeling geldt voor elk onderdeel of elke afzonderlijke regel binnen een onderdeel dat het werkingsgebied gelijk is aan dat van de regeling (het ambtsgebied), tenzij dit is beperkt. Dit principe geldt ook voor het omgevingsplan.

Het werkingsgebied van een regel wordt in plansoftware aan de regels gekoppeld. Binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt zichtbaar gemaakt op kaart waar die regel geldt. Binnen het DSO is ook mogelijk om voor een locatie alleen die regels in beeld te krijgen die daar gelden. Dat draagt bij aan de toegankelijkheid van de regeling.

Voor regels met een beperkt werkingsgebied (bijvoorbeeld gelijk aan de begrenzing van een huidige bestemming voor ‘Wonen’) is het praktisch onmogelijk om direct en ineens voor heel Leiderdorp het werkingsgebied te bepalen en daarmee de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan te vervangen.

Daarom geven wij een sterke voorkeur aan werkwijze die fasering in het vervangen van ruimtelijke besluiten mogelijk maakt, met behoud van overzicht.

Om de regels met een beperkt werkingsgebied toch als onderdeel van de basisregeling vast te stellen, moet er echter een werkingsgebied aan de regel worden gekoppeld. Anders kan een regel niet worden vastgesteld en gepubliceerd.

De gemeente Amsterdam heeft een werkwijze gehanteerd waarbij een basisregeling is opgesteld waarvan de geometrie van locaties met een beperkt werkingsgebied bij vaststelling van de basisregeling is beperkt tot één zeer klein 'technisch' werkingsgebied (gelegen in het IJ).

Op dat ‘technische’ werkingsgebied wordt als het ware een regelbibliotheek opgebouwd. Die regels gaan vervolgens na afzonderlijke wijzings-procedures pas op de daadwerkelijk beoogde plek gelden. Dat gebeurt overwegend pas bij het vervangen van ruimtelijke besluiten.

Wij denken dat deze aanpak Leiderdorp helpt om het omgevingsplan een uniforme structuur en regelsystematiek te geven en met een basisregeling tegelijkertijd al voor te sorteren op het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling met het omgevingsplan.