TRANSITIEFASE OMGEVGINGSPLAN

PLAN VAN AANPAK - GEMEENTE SOEST

EIFFEL

HUMAN POWERED
DATA DRIVEN
LEGAL / FINANCE / PROCESS

Transitiefase Omgevingsplan
Plan van aanpak

Gemeente Soest

Opdrachtgever	Gemeente Soest
Paraaf voor akkoord	

Auteurs	Michiel Stam & Maud Kettelarij
Datum	29 januari 2020
Versie	4.0
Bijlagen	Ja, 1

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting **4**

1. Inleiding **6**

1.1 Van een tijdelijk naar een volwaardig omgevingsplan 6
1.2 Participatie over het omgevingsplan 8

2. Wat moet in 2020 worden opgepakt? **9**

2.1 Waar is of wordt al aan gewerkt? 9
2.2 Keuzes raad in 2020 11
2.3 Acties ambtelijke organisatie: Opstellen regelset en ervaring opdoen met omgevingsplan 13
2.4 Planning 15

3. Uitgangspunten voor het opstellen van het omgevingsplan **16**

3.1 Uitgangspunten met betrekking tot proces 16
3.2 Inhoudelijke uitgangspunten 18

4. Transitieaanpak 2021-2029 **23**

4.1 Afronden regelset en koppeling regelset aan werkingsgebieden 23
4.2 Nog te maken inhoudelijke keuzes omgevingsplan 24
4.3 Bruidsschat 28
4.4 Annoteren 29
4.5 Toepasbare regels 31
4.6 Integratie verordeningen in het omgevingsplan 31
4.7 Harmoniseren van begrippen 32
4.8 Monitoring 33
4.9 Planning 34

5. De winkel blijft open **36**

5.1 Wettelijk kader aanvragen en initiatieven 36
5.2 Meewerken aan initiatieven 37

Bijlagen **38**

Bijlage 1: overzicht van de vier instrumenten uit de omgevingswet 38

SAMENVATTING

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De invoering van deze wet is een grote opgave, waar het opstellen van een omgevingsplan een belangrijk onderdeel van is.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt elke gemeente via het overgangsrecht een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan is gevuld met onder meer de bestemmingsplannen en de bruidsschat (regels die het Rijk overdraagt aan gemeenten). De regels in de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving gaan niet op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Deze blijven na 1 januari 2021 zelfstandig voortbestaan. Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 om deze om te zetten in het volwaardig omgevingsplan, dat aan alle wettelijke vereisten voldoet.

Om grip te krijgen op deze transitie is dit plan van aanpak opgesteld. Hierin wordt beschreven welke stappen Soest al heeft gezet en welke stappen de komende jaren gezet worden om tot een volwaardig omgevingsplan voor Soest te komen.

Hier is of wordt al aan gewerkt
Soest is al langer bezig met de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- De ambtelijke organisatie is bezig met de ontwikkeling van het Omgevingsplein. Dit omgevingsplein stelt initiatiefnemers in staat om meer verantwoordelijkheid te kunnen nemen over de beoordeling van de inpasbaarheid van een bouwplan. Tegelijkertijd wordt duidelijk of (regels uit) beleid het beste kan (kunnen) landen in het omgevingsplan of in de omgevingsvisie.
- Op 1 januari 2021 gaat het bestaande instrumentarium op in het tijdelijk omgevingsplan. Dit betekent dat de basis op orde moet zijn. Uit een inventarisatie van de huidige stand van zaken met betrekking tot de ruimtelijke plannen blijkt dat Soest deze goed op orde heeft.
- De ambtelijke organisatie werkt aan een pilot Omgevingsverordening. Door alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving uit de gemeentelijke verordeningen op te nemen in één verordening en deze regels tegelijkertijd op te schonen, te harmoniseren en te integreren, wordt de omzetting naar het volwaardig omgevingsplan gemakkelijker.
- De ambtelijke organisatie heeft geoefend met het werken in de geest van de Omgevingswet door het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de Vliegbasis Soesterberg en Zeist en het gebied Soesterberg-Noord.

Keuzes voor de raad in 2020
Om goed voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt aanbevolen dat de gemeenteraad in 2020 al een aantal besluiten neemt. Het gaat om het aanwijzen van participatiegevallen en adviesrechtgevallen en het nemen van een delegatiebesluit. Voorgesteld wordt om deze onderwerpen op de agenda van de raadswerkgroep Omgevingswet te zetten, in 2020 nader uit te werken en al dan niet tot een besluit te komen.

In 2020 gaat Soest aan de slag met een regelset voor de woonwijken
In 2020 gaat de ambtelijke organisatie aan de slag met het opstellen van een regelset, waarin de standaardregels voor het omgevingsplan Soest worden opgenomen. De standaardregels voor de woonwijken worden als eerste opgepakt.

De Omgevingswet biedt veel ruimte voor het maken van keuzes bij het ontwerpen van het omgevingsplan. De ambtelijke organisatie heeft deze ontwerpkeuzes verkend en hiervoor uitgangspunten bepaald. Deze uitgangspunten geven richting bij het opstellen van de regelset:

- Soest werkt vanuit een stapsgewijs lerende aanpak;
- Soest zet het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om in het volwaardig omgevingsplan;
- Soest wacht niet met omzetting naar het volwaardig omgevingsplan tot de omgevingsvisie af is;
- Soest werkt met functies én activiteiten;
- Soest kiest voor gemeentebrede regels als uitgangspunt en locatiespecifieke regels waar nodig;
- Soest laat het gebruik van open dan wel gesloten normen afhangen van het concrete geval;
- Soest verkent of doelvoorschriften ook breder toegepast kunnen worden dan uitsluitend bij milieuthema's;
- Soest hanteert 'ja, mits' als grondhouding. Dit principe wordt beperkt vertaald in de regels van het omgevingsplan;
- Soest ziet geen noodzaak om te werken met omgevingswaarden.

Tijdens het opstellen van de regelset wordt getoetst of de gekozen uitgangspunten voor Soest werken en waar nodig worden deze bijgesteld. Zo oefent de ambtelijke organisatie met het opstellen van het omgevingsplan. Al doende leert men. De werkwijze voor het opstellen van de regels voor andere gebieden in Soest zal zo steeds efficiënter worden.

In de periode 2021 – 2029 zet Soest de volgende stappen
Vanaf 2021 worden de regels in de regelset voor de woonwijken afgerond en worden de regels voor de overige gebieden in de gemeente Soest opgesteld en aan de regelset toegevoegd. Daarnaast worden werkingsgebieden gekoppeld aan de regels in de regelset.

Voor de ontwerpkeuzes die nog niet zijn gemaakt worden vanaf 2021 uitgangspunten geformuleerd. Het gaat hier om de keuzes hoe Soest om wil gaan met bestaande bebouwing en bestaand gebruik, via welke instrumenten Soest verschillende activiteiten zal reguleren (vergunningplicht, meldingplicht of vergunningvrij) en hoe Soest om wil gaan met het bieden van maatwerk, zorgplichten en met de regels voor het kostenverhaal.

Er is een aanpak geformuleerd voor opgaven als de bruidsschat, annoteren, toepasbare regels, de integratie van verordeningen, het harmoniseren van begrippen en monitoring. Deze aanpak wordt verder uitgewerkt in 2020/2021 en in de periode 2021 - 2029 uitgevoerd.

De winkel blijft open
Gedurende de transitie zullen zich ook nieuwe initiatieven aandienen, waaraan Soest mogelijk mee wil werken. Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan zal veelal plaatsvinden met toepassing van de snelste procedure, de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA). Op voorhand kan echter niet geheel uitgesloten worden dat iedere ontwikkeling met een OPA kan worden vergund. De regelset waar de ambtelijke organisatie in 2020 aan werkt, kan gebruikt worden om waar nodig snel en adequaat een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan op te stellen en in routing te brengen, om zo het betreffende initiatief te kunnen faciliteren.

1. INLEIDING

Voor u ligt het plan van aanpak dat beschrijft hoe de gemeente Soest het omgevingsplan wil opstellen. Over een klein jaar, op 1 januari 2021, treedt de Omgevingswet in werking. De invoering van deze wet is een grote opgave. Belangrijk onderdeel van deze opgave is het opstellen van een omgevingsplan.

Het Omgevingsplan is één van de vier kerninstrumenten die een gemeente onder de Omgevingswet tot haar beschikking heeft[1]. Dit omgevingsplan vervangt onder meer de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening, Bomenverordening en de Parkeerverordening.

Op 1 januari 2021 gaat een deel van de bestaande regels automatisch op in een tijdelijk omgevingsplan, een zogeheten 'omgevingsplan van rechtswege'. Dat is nog geen volwaardig omgevingsplan dat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 de tijd om dit volwaardig omgevingsplan op te stellen.

De transitiefase beslaat de periode vanaf nu (eerste kwartaal 2020) tot uiterlijk 1 januari 2029.
In deze transitiefase moet nog veel werk worden verzet. Wij zijn ervan overtuigd dat een complexe en langdurige transitie een slimme aanpak vraagt. Niet lukraak beginnen, maar starten met een plan. In dit plan van aanpak leest u welke stappen de gemeente Soest ambtelijk en bestuurlijk zou moeten zetten om te komen tot het volwaardig omgevingsplan. Sommige van deze stappen moeten al in 2020 worden gezet (zie hoofdstuk 2), andere kunnen later (zie hoofdstuk 4). Ook leest u welke uitgangspunten gelden bij de voorbereiding op en het opstellen van het omgevingsplan (zie hoofdstuk 3). Uiteraard blijft tijdens de transitiefase 'de winkel open'. In dit plan van aanpak leest u daarom tot slot op welke wijze gedurende de transitiefase meegewerkt initiatieven kunnen worden behandeld (zie hoofdstuk 5).

In het vervolg van dit hoofdstuk leest u in paragraaf 1.1 meer over de transitiefase en krijgt u een beeld van wat het tijdelijk en volwaardig omgevingsplan inhoudt. Ook leest u meer over participatie over het omgevingsplan (paragraaf 1.2).

1.1. VAN EEN TIJDELIJK NAAR EEN VOLWAARDIG OMGEVINGSPLAN

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt elke gemeente een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan ontstaat van rechtswege en is gevuld met:

- *ruimtelijke plannen en een aantal verordeningen*: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen van provincie en Rijk en exploitatieplannen;
- *de erfgoedverordening en hemelwaterverordening*;
- *de bruidsschat*: regels voor onderwerpen (vooral het activiteitenbesluit over milieu) die het Rijk overdraagt aan gemeenten. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3.

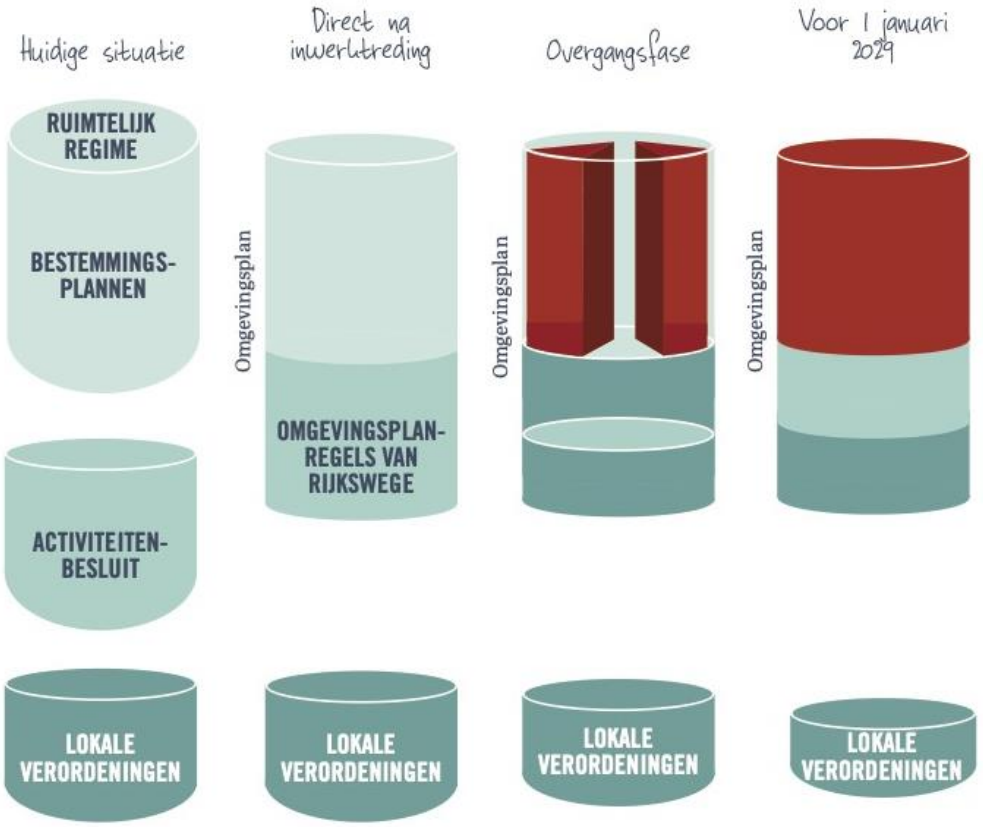
[1] In bijlage 1 vindt u een overzicht van de vier instrumenten en per instrument wie het bevoegd gezag is (raad of college), voor wie de regels in het instrument gelden, hoe participatie wettelijk geregeld is en welke rechtsbescherming er geldt volgens de Algemene wet bestuursrecht.

De regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in de gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV, Bomenverordening, Parkeerverordening en delen van de Afvalstoffenverordening gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en blijven na 1 januari 2021 zelfstandig voortbestaan. Deze (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen moeten gemeenten later alsnog opnemen in het volwaardig omgevingsplan. Niet alle verordeningen hoeven in één keer opgenomen te worden. Dit kan stapsgewijs en gemeenten hebben hiervoor tot 2029 de tijd. Regels uit gemeentelijke verordeningen die niet op tijd in het omgevingsplan zijn opgenomen en betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vervallen op 1 januari 2029. Regels uit gemeentelijke verordeningen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar bijvoorbeeld betrekking hebben op openbare orde en veiligheid mogen niet worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze blijven ook na 2029 in gemeentelijke verordeningen opgenomen.

In de transitieperiode hebben gemeenten de tijd om alles wat van rechtswege is opgegaan in het tijdelijke omgevingsplan (ook de rijksregels in de bruidsschat) waar nodig:

- inhoudelijk te actualiseren;
- beter integraal op elkaar af te stemmen;
- te laten voldoen aan de eisen die de digitalisering (Digitaal Stelsel Omgevingswet, hierna: DSO) met zich meebrengt, en;
- aan te laten sluiten bij de omgevingsvisie voor de gemeente Soest die begin 2021 wordt vastgesteld.

Dit proces ziet er als volgt uit:



Schematische weergave transitieproces van huidige situatie naar volwaardig omgevingsplan

1.2. PARTICIPATIE OVER HET OMGEVINGSPLAN

De wetgever vindt het belangrijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op het omgevingsplan van de gemeente. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit een aantal verplichte stappen opgenomen om participatie over het omgevingsplan goed te borgen.

Het tijdelijk omgevingsplan ontstaat op 1 januari 2021 van rechtswege. Hier is voor burgers geen participatie mogelijk.

Voor het volwaardig omgevingsplan is wel participatie mogelijk. Voordat de gemeente start met het maken of wijzigen van dit omgevingsplan moet zij hiervan een kennisgeving doen. Hierin moet ook worden opgenomen hoe de gemeente participatie zal vormgeven. Bij het vaststellen van (een wijziging van) het omgevingsplan moet vervolgens verslag gedaan worden van de wijze waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken en wat de resultaten van deze participatie zijn.

Welke partijen de gemeente betrekt, is afhankelijk van de aard en de omvang van de herziening van het omgevingsplan en de invloed op de fysieke leefomgeving. Zo speelt participatie een minder belangrijke rol wanneer een reeds onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan wordt verwerkt, in feite een administratieve handeling, dan wanneer in het omgevingsplan een nieuw initiatief mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast gelden in dit kader ook de bepalingen uit de gemeentelijke inspraakverordening.

2. WAT MOET IN 2020 WORDEN OPGEPAKT?

De gemeente Soest is al een aantal jaren bezig met de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarmee is er al een solide basis gelegd, waarop kan worden voortgebouwd. In paragraaf 2.1 wordt deze basis beschreven. Om na inwerkingtreding op 1 januari 2021 ook volgens de Omgevingswet te kunnen werken, is het nodig om in 2020 een aantal keuzes te maken. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op deze keuzes. In paragraaf 2.2 volgt een overzicht en een toelichting op de keuzes waarvan wordt geadviseerd dat de gemeenteraad hierover besluiten neemt, namelijk het aanwijzen van participatiegevallen, het aanwijzen van adviesgevallen en het nemen van een delegatiebesluit. In paragraaf 2.3 komen de activiteiten aan bod die de ambtelijke organisatie in 2020 zal oppakken: het opstellen van een regelset en ervaring opdoen met het omgevingsplan. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.4 afgesloten met een planning, waarin de keuzes en activiteiten zijn opgenomen.

2.1. WAAR IS OF WORDT AL AAN GEWERKT?

2.1.1. Omgevingsplein Soest

Het omgevingsplein is een digitale omgeving (website) voor inwoners, initiatiefnemers en medewerkers van de gemeente Soest waar zij het huidige beleid kunnen inzien. Dit kan middels het inzien van een pdf-bestand van het gehele beleid of door via de kaart op adresniveau te zoeken naar het relevante beleid per locatie.

De gemeente ontwikkelt dit omgevingsplein, omdat zij de aanvrager van bouwplannen aan de voorzijde meer verantwoordelijkheid wil geven over de beoordeling van de inpasbaarheid van een bouwplan. Hiervoor moet een gelijke mate van informatie voorhanden zijn bij de aanvrager en de gemeente.

Het plein bevindt zich in de inventarisatie- en ontwerpfase. Hierin worden de bestaande beleidsstukken in Soest met de betrokken beleidsadviseur onderzocht. Hierbij wordt de zogeheten beleidswaardengenerator[2] van Antea Group gebruikt. Bij iedere beleidsregel wordt bekeken of deze van directe invloed kan zijn op de beoordeling van bouwaanvragen. Gelijktijdig wordt bekeken of de regels uit het beleid meer geschikt zijn voor het omgevingsplan (handhaafbare regels) of dat ze meer thuishoren in de omgevingsvisie (ambitie).

Door deze manier van werken raken beleidsadviseurs direct betrokken bij zowel de visie als het plan. Ze krijgen meer inzicht in hoe hun beleid kan ‘landen’ in de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet. Als bijkomend voordeel ontstaat gelijktijdig de behoefte om het beleid ook aan te passen en de integrale afweging met ander beleid op te zoeken.

[2] Momenteel worden in Soest plannen, beleidsstukken en verordeningen gescreend op beleidswaarden. Deze worden verzameld en gerubriceerd in de beleidswaardengenerator, waardoor een compleet en gedetailleerd overzicht ontstaat van alle beleidswaarden die in de afgelopen jaren zijn opgesteld. Dit overzicht biedt Soest een basis om uitgangspunten en thema’s te formuleren voor de integrale omgevingsvisie en het omgevingsplan.

2.1.2. Gegevens op orde

Op 1 januari 2021 gaat het bestaande instrumentarium (de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen etc.) en de bruidsschat via het overgangsrecht op in het tijdelijk omgevingsplan. Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden aan dit tijdelijk omgevingsplan getoetst, totdat de gemeenteraad voor het betreffende gebied het volwaardige omgevingsplan heeft vastgesteld. Dit betekent dat voor wat betreft het bestaande instrumentarium de basis op orde dient te zijn. De gemeentelijke verordeningen gaan niet direct op in het tijdelijk omgevingsplan. Gemeenten kunnen deze later (stapsgewijs) opnemen in het volwaardig omgevingsplan. Hiervoor hebben zij tot 2029 de tijd. Door de ambtelijke organisatie is al een inventarisatie gemaakt van de huidige stand van zaken met betrekking tot ruimtelijke plannen en verordeningen. De belangrijkste bevindingen worden in deze paragraaf beschreven.

2.1.2.1. Ruimtelijke plannen zijn goed op orde

De ruimtelijke plannen die via het overgangsrecht overgaan in het tijdelijk Omgevingsplan zijn de ruimtelijke plannen die per 31 december 2020 beschikbaar zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het gaat om alle plannen, ongeacht de standaard waarmee deze zijn opgesteld (IMRO2006, IMRO2008 en IMRO2012). Daarnaast worden ook de bestemmingsplannen die als ontwerp voor 1 januari 2021 ter inzage zijn gelegd na vaststelling onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan.

Soest heeft haar ruimtelijke plannen goed op orde:

- op ruimtelijkeplannen.nl staat geen overbodige informatie meer, zoals concepten van reeds onherroepelijke bestemmingsplannen;
- voor vrijwel de gehele gemeente is een digitaal bestemmingsplan opgenomen op ruimtelijkeplannen.nl. Slechts voor vier kleine locaties is dat niet het geval. Het gaat om locaties waarvoor het bestemmingsplan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ooit is vernietigd. Het betreft 3 kleine delen van percelen uit het bestemmingsplan Buitengebied (2013) en 1 stukje tuinbestemming in het bestemmingplan Soest Midden-Zuid (2011). Voor deze locaties bestaat geen noodzaak om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog een bestemmingsplan op te stellen. Deze vier locaties worden meegenomen bij de eerst mogelijke herziening van het tijdelijk omgevingsplan;
- alle bestemmingsplannen op ruimtelijkeplannen.nl zijn opgesteld conform een recente standaard (IMRO 2008 of 2012) en zullen daarmee ook te zien zijn in de overbruggingsfunctie (het tijdelijke omgevingsplan) met behoud van de huidige functionaliteiten;
- de bestemmingsplannen zijn gebaseerd op dezelfde standaard, en daarmee grotendeels uniform;
- het overgrote deel van de bestemmingsplannen is inhoudelijk up-to-date. Er wordt gewerkt aan een verdere actualisering.

2.1.2.2. Pilot Omgevingsverordening om omzetting komende jaren helder in beeld te krijgen

Soest werkt aan een pilot Omgevingsverordening. Hiermee bereidt de gemeente zich voor op de omzetting van de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan.

Het doel van deze pilot is om alle regels uit de gemeentelijke verordeningen, voor zover deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, op te nemen in één verordening. Indien ervoor wordt gekozen om de Omgevingsverordening ook te laten vaststellen door de raad, kan deze na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden toegevoegd aan het volwaardig omgevingsplan.

In deze pilot zijn of worden de volgende stappen doorlopen:

1. Inventariseren welke gemeentelijke verordeningen (deels) in het omgevingsplan moeten of kunnen (zie artikel 2.7 van de Omgevingswet) worden opgenomen. Dit is reeds in beeld gebracht;
2. Inventariseren welke regels uit deze verordeningen zien op de fysieke leefomgeving (en bijvoorbeeld niet op de openbare orde). Aan deze inventarisatie wordt momenteel door het bureau Bro en een ambtelijke projectgroep gewerkt;
3. Opschonen van deze regels door ze per thema, functie en/of activiteit te harmoniseren en integreren;
4. Nadenken over het verbeteren van de regels in lijn met het gedachtegoed achter de Omgevingswet (dereguleren, meer algemene regels/meldingen en minder vergunningplichten, meer inzichtelijkheid). Het uitgangspunt van de pilot is een beleidsneutrale omzetting, dus het gaat hier met name om regels die zeer duidelijk aan herziening/schrappen toe zijn;
5. Waar mogelijk/gewenst koppelen van een werkingsgebied aan de regels;
6. Samenvoegen van de regels tot één Omgevingsverordening met regels over de fysieke leefomgeving;
7. Bepalen wat er met de overgebleven regels uit de diverse verordeningen wordt gedaan.
8. Eventueel een besluitvormingstraject in het kader van opname in het volwaardig omgevingsplan.

In 2019 is begonnen om per verordening elke regel tegen het licht te houden conform stap 2 t/m 5. Dit traject wordt in de eerste helft van 2020 voortgezet en afgerond. In de tweede helft van 2020 worden de regels omgevormd tot één Omgevingsverordening en wordt bepaald wat er met de overgebleven regels wordt gedaan (stap 6 en 7).

2.1.3. Geoefend met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

Vliegbasis Soesterberg en Zeist en het gebied Soesterberg-Noord zijn aangewezen als experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet (artikel 7c Besluit uitvoering Crisis en herstelwet (hierna: Bu Chw). Daarnaast is ook het hele grondgebied van Soest aangewezen als experimentgebied (artikel 7g Bu Chw). Daarmee kan vooruitgelopen worden op regelgeving van de Omgevingswet door het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Enerzijds helpt deze regelgeving om de ontwikkeling van een gebied als Soesterberg-Noord mogelijk te maken. Anderzijds zorgt deze pilot er ook voor dat reeds in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt en draagt deze zo bij aan de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet.

2.2. KEUZES RAAD IN 2020

Om goed voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt aanbevolen dat de gemeenteraad in 2020 al een aantal besluiten neemt. Het gaat om het aanwijzen van participatiegevallen en adviesrechtgevallen en het nemen van een delegatiebesluit. In deze paragraaf worden deze voorgestelde besluiten nader toegelicht.

2.2.1. Participatiegevallen aanwijzen

Participatie is belangrijk in de Omgevingswet. Voor omgevingsvergunningen is de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer neergelegd. De initiatiefnemer moet bij de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of en zo ja hoe hij de omgeving heeft betrokken

bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat het resultaat daarvan is. Participatie is echter niet verplicht. De initiatiefnemer kan ook besluiten om belanghebbenden niet te betrekken.

De gemeenteraad van Soest hecht veel waarde aan participatie. Daarom raden wij aan om gebruik te maken van de mogelijkheden die via de Invoeringswet aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Hiermee is het mogelijk om vooraf bepaalde gevallen aan te wijzen waarin participatie toch verplicht is voor initiatiefnemers die een aanvraag indienen. Als een aanvrager niet aan deze participatie-eis voldoet, is de aanvraag niet compleet en kan het college besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Dit kan overigens alleen bij aanvragen die niet passen binnen het (tijdelijk) Omgevingsplan (de buitenplanse omgevingsplanactiviteit[3]).

Het aanwijzen van participatiegevallen is bij uitstek een thema voor de raadswerkgroep Omgevingswet om in 2020 nader uit te werken en tot een besluit te komen.

2.2.2. Adviesrechtgevallen aanwijzen

Het vaststellen van het omgevingsplan is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Besluiten over het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning is de bevoegdheid van het college. Het college heeft ook de bevoegdheid om bij het nemen van dergelijke besluiten af te wijken van de kaders van het omgevingsplan.

Als in de huidige situatie een initiatief niet past binnen de kaders van een geldend bestemmingsplan worden in Soest meestal nieuwe (postzegel) bestemmingsplannen opgesteld. De gemeenteraad besluit vervolgens of dit (postzegel)bestemmingsplan wordt vastgesteld. Conform de kaders van de Omgevingswet, waarmee de Tweede Kamer in 2015 heeft ingestemd, zou het college na 1 januari 2021 zonder tussenkomst van de gemeenteraad besluiten kunnen nemen om af te wijken van het omgevingsplan met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in 2019 was de Tweede Kamer echter van mening dat de rol van de gemeenteraad sterker in de Omgevingswet verankerd moet worden. Daarom is de Omgevingswet via de Invoeringswet gewijzigd en mag de gemeenteraad zelf vooraf situaties aanwijzen waarbij de raad een bindend advies uitbrengt aan het college bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit betekent dat het college na 1 januari 2021 dus niet in alle situaties zonder tussenkomst van de gemeenteraad kan besluiten om af te wijken van het omgevingsplan met een buitenplanse omgevingswetactiviteit.

Ook dit is een thema dat zich leent om in 2020 in de raadswerkgroep Omgevingswet te bespreken en tot een besluit te komen. Enerzijds om situaties aan te wijzen waarbij de gemeenteraad gebruik maakt van het adviesrecht. Anderzijds om een werkproces in te richten om vanuit de gemeenteraad juridisch goed onderbouwde adviezen te geven aan het college.

2.2.3. Delegatiebesluit nemen

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Via een delegatiebesluit kan de raad bepalen binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden het college delen van het omgevingsplan kan vaststellen. Deze bevoegdheid laat zich enigszins vergelijken met de huidige wijzigingsbevoegdheid in bestemmingsplannen.

[3] In paragraaf 5.1.2. is dit instrument verder uitgewerkt.

Via een delegatiebesluit kan de raad ervoor zorgen dat de uitvoering van het beleid ook bij het uitvoerende orgaan, het college, wordt neergelegd. Daarbij zijn bijvoorbeeld één of meerdere van de volgende varianten denkbaar:

- het vertalen van reeds onherroepelijke omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit: de Omgevingswet bepaalt dat deze binnen vijf jaar verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Het gaat hier in feite om een administratieve handeling, waar geen nieuwe beleidsafwegingen aan ten grondslag liggen, en/of;
- het delegeren van ontwikkelingsmogelijkheden aan het college, vergelijkbaar met de huidige wijzigingsbevoegdheid in bestemmingsplannen: behalve via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kunnen nieuwe ontwikkelingen ook mogelijk worden gemaakt via een wijziging van het omgevingsplan (zie paragraaf 5.1.2). De gemeenteraad kan het college in het delegatiebesluit bepaalde kaders meegeven voor nieuwe ontwikkelingen, waarmee het college vervolgens het omgevingsplan kan wijzigen, en/of;
- het vertalen van delen van de omgevingsvisie in het omgevingsplan: de gemeenteraad geeft de kaders mee in de omgevingsvisie. Het college kan binnen deze kaders dit beleid verder uitwerken. Via een delegatiebesluit kan het college deze uitwerking vervolgens ook formaliseren in het omgevingsplan.

Wij adviseren de raadswerkgroep Omgevingswet om in 2020 hierover na te denken en al dan niet een delegatiebesluit te nemen.

2.3. ACTIES AMBTELIJKE ORGANISATIE: OPSTELLEN REGELSET EN ERVARING OPDOEN MET OMGEVINGSPLAN

In paragraaf 1.1 is beschreven dat gemeenten in de transitieperiode het tijdelijk omgevingsplan moeten omzetten in het volwaardig omgevingsplan. Om dit goed te kunnen doen zal de gemeente de regels, waar nodig, inhoudelijk moeten actualiseren, beter op elkaar moeten afstemmen en aanvullen met de regels uit de gemeentelijke verordeningen. Daarnaast zal er in deze periode ook voor gezorgd moeten worden dat het volwaardig omgevingsplan voldoet aan alle vereisten die de wetgever aan het omgevingsplan stelt. In deze paragraaf worden de activiteiten beschreven waarmee de gemeente Soest in 2020 al aan de slag gaat: het opstellen van een regelset en ervaring opdoen met de werking van het omgevingsplan in de praktijk.

2.3.1. Veel vrijheid voor gemeente bij ontwerpen omgevingsplan

De Omgevingswet biedt veel ruimte bij de vormgeving van het omgevingsplan. Uiteraard moet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en provinciale instructieregels worden voldaan, maar gemeenten hebben veel ruimte om daarnaast zelf keuzes te maken bij het ontwerpen van het omgevingsplan. In het vierde kwartaal van 2019 heeft de ambtelijke organisatie deze ontwerpkeuzes verkend en voor een groot deel van de ontwerpkeuzes uitgangspunten bepaald. Hiermee zijn de eerste uitgangspunten voor het opstellen van het omgevingsplan bekend. Deze worden beschreven in hoofdstuk 3. In 2020 gaat de ambtelijke organisatie op basis van deze uitgangspunten een regelset opstellen en ervaring opdoen met deze uitgangspunten.

2.3.2. Opstellen regelset

De gemeente Soest start in 2020 met het opstellen van een regelset. Hierin worden de standaardregels voor het omgevingsplan Soest opgenomen. De regelset kent de indeling zoals het volwaardig omgevingsplan eruit zal gaan zien en het bevat de regels die voor een groot deel van Soest zullen voldoen. Bij het opstellen van de regels in de regelset wordt een integrale afweging gemaakt tussen alle belangen die samenkomen. In 2020 wordt allereerst gefocust op de standaardregels voor de woonwijken. Deze keuze is ingegeven door het feit dat circa 80% van de aanvragen om een omgevingsvergunning afkomstig zijn uit de woonwijken in Soest.
De regels in deze regelset zullen vanaf 2021 gekoppeld worden aan werkingsgebieden. De verzameling van regels en werkingsgebieden vormt vervolgens het omgevingsplan Soest (zie verder paragraaf 4.1). Het starten met het schrijven van een regelset heeft een aantal voordelen:

- de regels in het omgevingsplan Soest zullen uiteindelijk grotendeels uniform zijn, omdat gewerkt wordt vanuit een centrale regelset met daarin alle standaardregels;
- door in 2020 te starten met deze regelset, zullen na inwerkingtreding van de Omgevingswet de standaardregels voor de woonwijken al (grotendeels) gereed zijn, waardoor snel meegewerkt kan worden aan verzoeken om het tijdelijk omgevingsplan te wijzigen.

Voor het opstellen van de regelset worden de bestaande regels in bestemmingsplannen en verordeningen als uitgangspunt genomen. Daarnaast worden het casco (de indeling of het raamwerk van het omgevingsplan), de ontwerpvragen (een tool die helpt met het opstellen van regels) en staalkaarten (voorbeeldregels) van de VNG als leidraad gebruikt voor het opstellen van de regelset[4].

2.3.3. Ervaring opdoen

Het opstellen van de regels voor de regelset vormt tegelijkertijd een goede proef om te toetsen of de gekozen ontwerpkeuzes voor het omgevingsplan werken: leren door te doen. Pakken de keuzes in de praktijk ook zo uit als op voorhand verwacht? Op die manier krijgt de gemeente Soest meer grip op het schrijven van de regelset en de effecten van de keuzes die bij de totstandkoming van het omgevingsplan gemaakt kunnen worden. Deze proef biedt bovendien de ruimte om indien nodig keuzes bij te stellen om zo efficiënter te kunnen werken bij het opstellen van de regels voor andere gebieden in de gemeente Soest.

[4] https://vng.nl/artikelen/omgevingsplan

2.4. PLANNING

In de paragrafen hiervoor is beschreven welke activiteiten in 2020 moeten worden opgepakt om goed voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021. In onderstaande tabel zijn deze activiteiten in een planning weergegeven.

Activiteit	Wie	2020 Q1	2020 Q2	2020 Q3	2020 Q4	Vanaf 2021
Keuzes gemeenteraad						
Participatiegevallen aanwijzen	Raadswerkgroep Omgevingswet					
Adviesrechtgevallen aanwijzen	Raadswerkgroep Omgevingswet					
Delegatiebesluit nemen	Raadswerkgroep Omgevingswet					
Regelset						
Opstellen eigen casco / finetunen casco VNG	Ambtelijke organisatie					
Schrijven planregels voor woonwijken	Ambtelijke organisatie					
Ervaring opdoen						
Ervaring opdoen met omgevingsplan	Ambtelijke organisatie					

3. UITGANGSPUNTEN VOOR HET OPSTELLEN VAN HET OMGEVINGSPLAN

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de ambtelijke organisatie onder meer aan de slag gaat met het opstellen van een regelset en daarbij gebruik maakt van een aantal uitgangspunten. Door ervaring op te doen met het opstellen van deze regels, worden deze uitgangspunten getoetst aan de praktijk en waar nodig bijgeschaafd. In dit hoofdstuk leest u welke uitgangspunten de gemeente Soest vooralsnog hanteert bij de voorbereiding op en het opstellen van het omgevingsplan.

Veel van deze uitgangspunten zijn gebaseerd op een keuze uit meerdere varianten. We noemen eerst de meest passende variant die het best gekozen kan worden als uitgangspunt. Daarna schetsen we als achtergrondinformatie kort de keuzemogelijkheden en de motivering voor de gemaakte keuze.

3.1. UITGANGSPUNTEN MET BETREKKING TOT PROCES

3.1.1. Uitgangspunt 1: Soest werkt vanuit een stapsgewijs lerende aanpak

Varianten
In de transitie van de huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan kunnen grofweg twee ontwikkelprincipes onderscheiden worden: een stapsgewijs lerende aanpak of een ontwerpgerichte aanpak. Het gaat hierbij om een procesvraagstuk: op welke wijze komt Soest van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan? Bij de stapsgewijs lerende aanpak ligt de focus op een geleidelijke doorontwikkeling vanuit de huidige situatie, waaruit een eindbeeld ontstaat gedurende het proces. Bij de ontwerpgerichte aanpak start men met het opstellen van het eindbeeld, waar vervolgens naar toe wordt toegewerkt.

Motivering keuze
De gemeente Soest gaat vooralsnog uit van de stapsgewijs lerende aanpak, ofwel een geleidelijk veranderproces. Bij deze aanpak is sprake van een geleidelijke doorontwikkeling van de huidige regels richting het omgevingsplan. Dit sluit aan bij de gedachte dat de gemeente Soest streeft naar een evolutie in plaats van een revolutie. De stapsgewijs lerende aanpak heeft als voordeel dat wordt gewerkt vanuit de ervaring en er gaandeweg het proces ingespeeld kan worden op de kansen die de Omgevingswet biedt. Daarnaast biedt de stapsgewijs lerende aanpak de flexibiliteit om gedurende het proces in te spelen op ontwikkelingen binnen de gemeente Soest of lessons learned bij andere publieke organisaties. In het traject werkt Soest planmatig en doelgericht, met tussentijdse mijlpalen waarbij evaluatiemomenten een belangrijke rol spelen.

3.1.2. Uitgangspunt 2: Soest zet het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om in het volwaardig omgevingsplan

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. De VNG adviseert daarom om het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen.

Varianten
Dit proces kan op een aantal manieren worden vormgegeven:

- *Themagericht*: per thema wordt het volwaardig omgevingsplan (aan)gevuld met regels voor de gehele gemeente. Bijvoorbeeld 'parkeren' of 'evenementen'. Het volwaardig omgevingsplan Soest zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit de parkeerregels die vervolgens worden aangevuld met de regels voor evenementen. Zo wordt het omgevingsplan thema voor thema verder opgebouwd. Voor de onderwerpen die nog niet in het volwaardig omgevingsplan zijn opgenomen, blijven de regels in het tijdelijk omgevingsplan of de gemeentelijke verordening staan;
- *Gebiedsgericht*: voor een bepaald afgebakend gebied wordt een volledig omgevingsplan opgesteld, bijvoorbeeld het centrum of de wijk Soest-Zuid. Het omgevingsplan Soest zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het centrum en wordt vervolgens aangevuld met de regels voor Soest-Zuid. Het omgevingsplan wordt bij deze werkwijze gebied voor gebied opgebouwd;
- *Combinatie* van beide: een deel van de regels wordt themagericht aangevuld, andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan.

Motivering keuze
Soest gaat vooralsnog uit van een gebiedsgerichte omzetting van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan. De reden hiervoor is dat verwacht wordt dat in het geval van themagewijze omzettingen de urgentie om te komen tot integrale regels vervalt. De prioritering voor de omzetting van de verschillende gebieden wordt echter wel themagewijs bepaald. Soest start met het gebiedsgericht omzetten van de woonwijken. Deze gebieden krijgen prioriteit, omdat 80% van de aanvragen om omgevingsvergunningen betrekking heeft op gebieden waar nu een woonbestemming geldt. Door deze gebieden als eerst op te pakken kan de gemeente Soest deze aanvragen vanaf 1 januari 2021 ook behandelen als een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan noodzakelijk is. Wanneer er in gebieden een ontwikkeling speelt waarvoor een snelle aanpassing van het tijdelijk omgevingsplan noodzakelijk is, dan wordt de omzetting van dit gebied in de tijd naar voren gehaald.

3.1.3. Uitgangspunt 3: Soest wacht niet met de omzetting naar het volwaardig omgevingsplan tot de omgevingsvisie klaar is

Conform de huidige planning wordt de omgevingsvisie van de gemeente Soest begin 2021 vastgesteld. Vervolgens dienen de ambities uit deze visie vertaald te worden naar concrete regels.

Varianten
De vertaling van de ambities uit de omgevingsvisie naar het omgevingsplan kan op twee momenten:

1. gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan, of;
2. pas na het vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Bij optie één worden de ambities uit de omgevingsvisie vertaald in de regels van het omgevingsplan, die vervolgens gebiedsgericht gekoppeld worden aan werkingsgebieden. Daarmee wordt het volwaardig omgevingsplan direct geladen met de input uit de omgevingsvisie. Dit zou volgens de huidige planning voor de omgevingsvisie kunnen vanaf 2021. Bij optie twee wordt het volwaardig omgevingsplan 'beleidsneutraal' opgebouwd. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen worden omgevormd naar het volwaardig omgevingsplan. Nadat dat is afgerond, wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het volwaardig omgevingsplan.

Motivering keuze
Er wordt niet gewacht met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan tot de omgevingsvisie gereed is. Op dit moment zijn de inhoud van de omgevingsvisie en keuzes die daarin gemaakt worden nog onvoldoende duidelijk. Wanneer een snelle aanpassing van het tijdelijk omgevingsplan noodzakelijk is, moet dit mogelijk zijn, ongeacht of de omgevingsvisie al gereed is. In dat geval wordt de input uit de visie voor die gebieden op een later moment toegevoegd.

De gemeente Soest maakt op een later moment de keuze op welke wijze de input uit de omgevingsvisie vertaald wordt in het omgevingsplan.

3.2. INHOUDELIJKE UITGANGSPUNTEN

3.2.1. Uitgangspunt 4: Soest werkt met functies én activiteiten

De Omgevingswet bepaalt dat in het omgevingsplan regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee voor het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Varianten
Voor het stellen van regels in het omgevingsplan kunnen twee systemen worden gebruikt:

1. door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten, of;
2. door in het omgevingsplan een functie toe te kennen aan een locatie en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functie.

Activiteiten
In deze systematiek staan de activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de grond of gebruiksactiviteiten als wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van een kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Functies én activiteiten
Naast het borgen van een goede kwaliteit van de leefomgeving door het opnemen van activiteiten, kan in het omgevingsplan aanvullend ook een functie toegekend worden aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen of woonwijk, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld aan de wijk Soest-Zuid de functie 'wonen' of 'woonwijk' toedelen. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben.

Motivering keuze
Soest gaat vooralsnog uit van het werken met functies én activiteiten. Door het toevoegen van functies kan de dienstverlening worden verbeterd. Functies fungeren als een oriëntatiemiddel, waarbij de visie op een bepaald gebied direct duidelijk is. Door de functie 'wonen' aan een woonwijk toe te kennen is duidelijk dat de gemeente een dergelijke wijk ziet als woonwijk en dat daarmee binnen dit gebied alleen activiteiten zullen zijn toegestaan die passen bij een woonwijk.

3.2.2. Uitgangspunt 5: Soest kiest voor gemeentebrede regels als uitgangspunt en locatiespecifieke regels waar nodig

In het omgevingsplan komen de regels uit het milieuspoor, gemeentelijke verordeningen en ruimtelijke plannen samen. De regels uit het milieuspoor en uit gemeentelijke verordeningen hebben een (gemeente)brede insteek. Regels zijn veelal voor de hele gemeente gelijk. Ruimtelijke plannen, met name bestemmingsplannen, zijn daarentegen opgebouwd vanuit locaties: er wordt een bestemming of functie toegekend aan een perceel of aantal percelen. Om deze verschillende type regels op te kunnen nemen in het omgevingsplan is een keuze nodig.

Varianten
Er zijn in beginsel twee varianten mogelijk:
1. de regels worden zoveel mogelijk *gemeentebreed* ingestoken, of;
2. de regels worden zoveel mogelijk *locatiespecifiek* ingestoken.

De visie van de wetgever op het omgevingsplan is dat het omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Passend binnen dit uitgangspunt is dat activiteiten zoveel mogelijk gemeentebreed worden gereguleerd. Indien nodig kunnen vervolgens gebiedsgerichte regels worden opgenomen. Indien ook daarmee niet volstaan kan worden, kunnen locatiegerichte regels opgenomen worden.

Motivering keuze
De gemeente Soest kiest er vooralsnog voor om het uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk het reguleren van activiteiten op een zo groot mogelijk schaalniveau, over te nemen. Waar nodig worden locatiespecifieke regels toegevoegd om zo lokaal maatwerk te kunnen bieden.

3.2.3. Uitgangspunt 6: Soest laat het gebruik van open dan wel gesloten normen afhangen van het concrete geval

Met de Omgevingswet wordt het mogelijk om meer flexibiliteit te bieden in het omgevingsplan. Dat kan onder meer door het gebruik van zogeheten open normen. Tegelijkertijd blijven ook gesloten normen mogelijk.

Varianten
In de huidige bestemmingsplannen wordt veelal gewerkt met *'gesloten normen'*. Het is dan direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Wanneer bijvoorbeeld de hoogte van een gebouw niet meer mag bedragen dan 8 meter dan weet iedereen dat een initiatief met een hoogte van 7,9 meter wel past binnen de regels, maar een initiatief met een hoogte van 8,1 meter niet.

Met het omgevingsplan wordt het beter mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel *'open normen'* genoemd. Maar hoe bepalen we of een aanvraag voldoet aan bijvoorbeeld 'een goede ruimtelijke kwaliteit'? Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben bij een

dergelijk begrip. Om toch handvatten mee te geven hoe de gemeente een bepaalde open norm bedoelt, worden deze regels uitgewerkt in beleidsregels. In de beleidsregel wordt aangegeven hoe de regels moeten worden uitgelegd. Gebruikers van het omgevingsplan moeten bij het gebruik van open normen dus wel meerdere (beleids)regels lezen om te weten wat er mag. De beleidsregels kunnen door het college worden aangepast, waardoor de regels meer flexibel zijn. In het voorbeeld van 'een goede ruimtelijke kwaliteit' zal in de beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven worden welke bouwhoogte, welk bebouwingspercentage en/of welke dichtheid in een bepaald gebied passend geacht wordt.

Open normen worden nu ook al in beperkte mate toegepast, met name in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Een voorbeeld is opgenomen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Soesterberg Noord:

Op de voor Bedrijventerrein als bedoeld in het bepaalde in 3.1 aangewezen gronden dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid conform de gemeentelijke parkeernorm

Motivering keuze
De gemeente Soest kiest er vooralsnog voor om per te reguleren thema/activiteit allereerst te bepalen wat de gemeente Soest al dan niet wil regelen. Wat de gemeente Soest wil regelen volgt uit bestaande regels (bijvoorbeeld bestemmingsplannen of verordeningen), de omgevingsvisie, het borgen van de belangen van bestaande activiteiten of de keuze om een nieuw initiatief mogelijk te maken. Vervolgens zal zij aan de hand daarvan bepalen of een open dan wel gesloten norm het meest geschikte instrument is. Het is niet mogelijk om hiervoor generiek een richting te bepalen. Het gebruiken van open of gesloten normen moet geen doel op zich zijn, maar ten dienste staan van de bedoeling van de regeling.

3.2.4. Uitgangspunt 7: Doelvoorschriften vormen voor milieuthema's een goed instrument om te reguleren. Soest verkent of dit breder kan worden toegepast.

Varianten
In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Dat kan op twee manieren:

1. door het opnemen van *doelvoorschriften*, of;
2. door het opnemen van *middelvoorschriften*.

Een doelvoorschrift is een voorschrift met een norm. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.
Een middelvoorschrift is een voorschrift waarin een bepaalde techniek of maatregel wordt voorgeschreven die gebruikt moet worden. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te werken met doelvoorschriften.

Met name middelvoorschriften worden nu veelvuldig toegepast in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld:

'[...] de woningen in het zuidelijk gelegen bouwvlak mogen niet eerder in gebruik worden genomen, dan nadat ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - geluidscherm" op de verbeelding een geluidwerend scherm is gebouwd en in stand wordt gehouden, met de volgende eigenschappen [...]' (Bestemmingsplan Goudsmidsgaarde, Gemeente Den Haag).

In bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt al gebruik gemaakt van doelvoorschriften, bijvoorbeeld:

'[...] archeologische waarden worden niet onevenredig verstoord' (Omgevingsplan Rijnhaven Oost, gemeente Alphen aan den Rijn)

Motivering keuze
De gemeente Soest gaat ervan uit dat doelvoorschriften een goed instrument zijn om te reguleren, met name voor milieuregels. Hier wordt in het huidige milieuspoor ook al gebruik van gemaakt. Aangezien doelvoorschriften voor milieuthema's een goed instrument zijn gebleken om te reguleren, verkent de gemeente Soest of doelvoorschriften ook breder, op andere thema's, toegepast kunnen worden. Deze verkenning voert de gemeente uit bij het opstellen van de regelset en het oefenen met het omgevingsplan.

3.2.5. Uitgangspunt 8: Soest hanteert 'ja, mits' als grondhouding, maar dit principe wordt beperkt vertaald in de regels van het omgevingsplan

Een belangrijk uitgangspunt is welke grondhouding de gemeente hanteert in de omgang met initiatieven en of deze grondhouding ook wordt vertaald in de regels van het omgevingsplan.

Varianten
Er zijn twee varianten mogelijk:
1. 'ja, mits', of;
2. 'nee, tenzij'.

In de huidige bestemmingsplannen wordt uitgegaan van 'nee, tenzij'. Gebruik of bouwen is pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan mogelijk is. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden. Met de Omgevingswet wordt een verschuiving naar 'ja, mits' beoogd. Dit uitgangspunt vertaalt zich onder meer in de keuze dat de activiteiten die niet in het omgevingsplan gereguleerd zijn, zijn toegestaan.

Motivering keuze
In de gemeente Soest wordt al gewerkt volgens een ja, mits-houding. Ten aanzien van het omgevingsplan wil de gemeente Soest hieraan vasthouden. De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven en is bereid daaraan mee te werken, mits aan voorwaarden uit door de raad vastgesteld beleid wordt voldaan. Met die voorwaarden wordt de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee het woongenot van de inwoners van Soest geborgd.

De gemeente Soest kiest er in beperkte mate voor om dit principe ook in de regels van het omgevingsplan te vertalen en daarmee meer ruimte te bieden voor nieuwe initiatieven. In de regels zal ruimte geboden worden voor nieuwe initiatieven indien het mogelijk is om heldere kaders te stellen voor nieuwe ontwikkelingen, waarbij de belangen van omwonenden goed geborgd kunnen

worden. Een voorbeeld hiervan is de uitgestelde onderzoeksplicht. Door het opnemen van randvoorwaarden kan meer ruimte worden geboden voor initiatieven zonder dat de uitvoerbaarheid bij de vaststelling van het omgevingsplan al helemaal moet zijn onderzocht en onderbouwd. Bij de aanvraag om de omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer de noodzakelijke onderzoeken aanleveren.

Voor grotere ontwikkelingen met meer impact op de omgeving zal het niet altijd wenselijk zijn om op voorhand al ruimte te bieden. Voor die gevallen is een nadere afweging gewenst. Er wordt dan ook aangestuurd op vooroverleg met de initiatiefnemer. Richting de initiatiefnemer wordt gecommuniceerd dat er samen met de buurt een zorgvuldige afweging gemaakt wordt over de wenselijkheid van en het draagvlak voor een initiatief. Daarbij wordt nadrukkelijk de kwaliteit van de leefomgeving van omwonenden betrokken. Daarna zal (mogelijk) het omgevingsplan worden aangepast of worden afgeweken van het omgevingsplan via de procedure van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

3.2.6. Uitgangspunt 9: Soest ziet geen noodzaak om te werken met omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn “normen voor de kwaliteit die een gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken.” In het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft de wetgever al een aantal omgevingswaarden via de bruidsschat mee aan gemeenten. Deze omgevingswaarden zijn: lucht, externe veiligheid, geluid, trilling, geur van veehouderijen en bodem. De omgevingswaarden op het gebied van luchtkwaliteit en externe veiligheid kennen grenswaarden. Gemeenten mogen enkel een lagere, gunstigere omgevingswaarde hanteren. De omgevingswaarden op het gebied van geluid, trillingen, geur en bodem hebben een standaardwaarde die door middel van de bruidsschat van rechtswege in het omgevingsplan belanden. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Omgevingswaarden zijn één van de instrumenten waarmee gemeenten het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren. De omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen, moeten gemeenten taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden ook worden behaald. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels voor activiteiten in het omgevingsplan, maar het kan ook door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Als in het omgevingsplan omgevingswaarden zijn opgenomen, dan zijn gemeenten ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moeten zij een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen.

Motivering keuze
De gemeente Soest is terughoudend met het opstellen van aanvullende of afwijkende omgevingswaarden. In de meeste gevallen regelt het Rijk of de provincie standaarden of grenswaarden die de gemeente overneemt. Het sturen op het bereiken van beleidsdoelen uit de omgevingsvisie kan ook middels andere instrumenten, zoals het stellen van randvoorwaarden aan initiatieven. De gemeente Soest ziet op dit moment dan ook geen noodzaak om te werken met omgevingswaarden.

4. TRANSITIEAANPAK 2021-2029

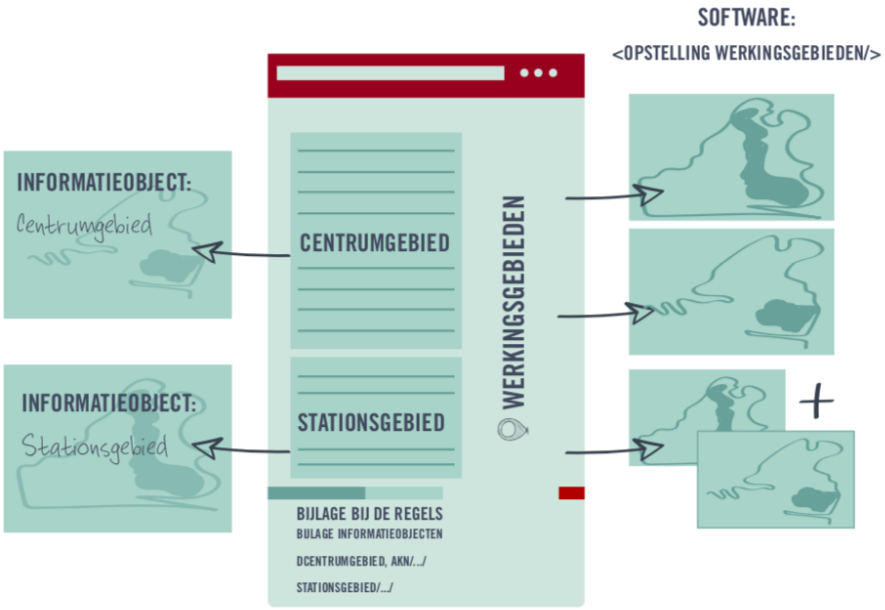
In de vorige hoofdstukken is onder meer beschreven dat de ambtelijke organisatie aan de slag gaat met het opstellen van een regelset voor de woongebieden. Ook is een aantal uitgangspunten beschreven die daarbij gehanteerd worden. Hiermee is de regelset nog niet klaar. Er dient nog een aantal (inhoudelijke) keuzes gemaakt te worden over het omgevingsplan en over opgaves als annoteren, toepasbare regels en het harmoniseren van begrippen. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke activiteiten de gemeente Soest vanaf 2021 zal oppakken om uiteindelijk op 1 januari 2029 te kunnen beschikken over een omgevingsplan dat aan alle wettelijke regels voldoet en in voldoende mate ontsloten is via toepasbare regels.

In paragraaf 4.1 wordt allereerst beschreven op welke wijze de regelset wordt afgerond en beschreven hoe deze regelset vervolgens vertaald wordt in het omgevingsplan. Daarna worden in paragraaf 4.2 de inhoudelijke keuzes beschreven die nog gemaakt moeten worden. Vervolgens worden achtereenvolgens de bruidsschat (paragraaf 4.3), annoteren (paragraaf 4.4), toepasbare regels (paragraaf 4.5), integratie van verordeningen (paragraaf 4.6), het harmoniseren van begrippen (paragraaf 4.7) en monitoring (paragraaf 4.8) beschreven. In paragraaf 4.9 worden deze keuzes tot slot vertaald naar een planning om te komen tot het volwaardig omgevingsplan.

4.1. AFRONDEN REGELSET EN KOPPELING REGELSET AAN WERKINGSGEBIEDEN

Vanaf 2021 worden de regels in de regelset voor de woonwijken afgerond en worden de regels voor de overige gebieden in de gemeente Soest opgesteld en aan de regelset toegevoegd.

Daarnaast wordt gestart met het koppelen van werkingsgebieden aan de regels in de regelset. Daarmee wordt bepaald waar de betreffende regels gelden. In de volgende afbeelding wordt dit schematisch weergegeven.



Conceptuele weergave van de koppeling tussen regels en werkingsgebieden

Op dat moment wordt ook gekeken of de standaardregels voldoende zijn of dat aanvullende regels moeten worden gesteld om lokaal maatwerk te bieden. Met deze opgave wordt allereerst gestart voor de woonwijken. Vervolgens worden ook voor de overige gebieden in de gemeente Soest werkingsgebieden aan de regels uit de regelset gekoppeld. In 2021 zal hier een meer gedetailleerde planning voor worden opgesteld.

4.2. NOG TE MAKEN INHOUDELIJKE KEUZES OMGEVINGSPLAN

In hoofdstuk 3 zijn de uitgangspunten beschreven die vooralsnog door de gemeente Soest gehanteerd worden bij de voorbereiding op en het opstellen van het omgevingsplan. Hiermee zijn echter nog niet alle inhoudelijke keuzes gemaakt. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke keuzes er verder nog gemaakt moeten worden.

4.2.1. Hoe om te gaan met bestaande bebouwing en bestaand gebruik?

4.2.1.1. Wat is de opgave?

Net als een bestemmingsplan, reguleert een omgevingsplan in ieder geval nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw huis, roeren van de grond, etc.). Een bestemmingsplan regelt daarnaast ook bestaande bebouwing en bestaand gebruik, bijvoorbeeld door de bouwvlakken rondom bestaande bebouwing. Door het verordenend karakter van het omgevingsplan is de vraag of ook in een omgevingsplan bestaande bebouwing moet worden gereguleerd.

Het kan wenselijk zijn om bestaande bebouwing en bestaand gebruik in het omgevingsplan of in een systeem naast het omgevingsplan vast te leggen, onder andere om de volgende redenen.

- Een inwoner of ondernemer die een pand wil kopen, moet kunnen controleren of het betreffende pand legaal aanwezig is. Dat kan nu vrijwel altijd door in het bestemmingsplan te controleren of bijvoorbeeld de betreffende bebouwing is opgenomen binnen een bouwvlak. Indien de regels in het omgevingsplan alleen betrekking hebben op nieuwe activiteiten, is het niet eenvoudig om te controleren of de betreffende bebouwing legaal aanwezig is. Dat kan alleen door contact op te nemen met de gemeente en door vergunningen op te vragen.
- Vanuit toezicht en handhaving is het eenvoudiger om bestaande bebouwing te kunnen controleren op basis van het omgevingsplan, dan om in alle gevallen de verleende vergunningen op te moeten zoeken.

4.2.1.2. Aanpak

Of en in welke mate bestaande bebouwing en bestaand gebruik zal worden vastgelegd, wordt in 2021 bepaald.

4.2.2. Activiteiten direct toestaan (via algemene regels), vooraf melden of alleen na het verkrijgen van een omgevingsvergunning?

4.2.2.1. Wat zijn een vergunningplicht, een meldingplicht of algemene regels?

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om activiteiten te reguleren: een vergunningplicht, een meldingplicht of het stellen van algemene regels (vergunningvrij) voor het verrichten van activiteiten.

De vergunningplicht, meldingplicht of vergunningvrij (geen preventieve toets)

Vergunningplicht: het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten houdt een preventieve toets in alvorens een activiteit mag worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de huidige omgevingsvergunning voor bouwen.

Meldingsplicht: in het geval van een meldingsplicht mag een activiteit niet aanvangen alvorens er een melding van is gedaan. Het bevoegd gezag (het college) kan naar aanleiding van de melding besluiten meer informatie te willen en de initiatiefnemer verplichten tot het sturen van informatie over de te verrichten activiteit.

In het geval van een meldingsplicht geeft dat de gemeente het vertrouwen dat de initiatiefnemer eerst een melding zal doen en daarbij zal aantonen dat aan de vereisten voor de betreffende activiteit wordt voldaan. Het doen van de melding geeft de initiatiefnemer vervolgens de mogelijkheid de activiteit te verrichten.

Algemene regels (vergunningvrij): een derde variant is het stellen van algemene regels in het omgevingsplan, zonder een vergunning- of meldingplicht. Deze variant is vergelijkbaar met het huidige vergunningvrij bouwen. Als een initiatief voldoet aan de algemene regels die gesteld worden, mag de initiatiefnemer zonder preventieve toets een activiteit uitvoeren.

Belangrijk in de keuze voor een van deze instrumenten is het effect dat dit heeft op de mogelijkheid tot het heffen van leges. Wanneer met minder vergunningplichten gewerkt wordt en in plaats daarvan meldingplichten ingesteld zijn of algemene regels worden gesteld, zal dit leiden tot minder legesinkomsten.

4.2.2.2. Aanpak

In 2020 en 2021 wordt verder en breder het gesprek gevoerd over hoe de gemeente Soest wil omgaan met vergunning- en meldingplichten en het opnemen van algemene regels (vergunningvrij). Deze keuze is van belang voor onder meer de inrichting van de organisatie, toezicht en handhaving, rechtsbescherming van derden en leges.

4.2.3. Hoe om te gaan met het bieden van maatwerk?

4.2.3.1. Wat is maatwerk?

Met de Omgevingswet wil de regering meer mogelijkheden bieden voor maatwerk. Dat kan onder meer door in het omgevingsplan onderwerpen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Maatwerkvoorschriften zijn voorschriften waarmee de algemene regels kunnen worden aangevuld, versoepeld en aangescherpt maar ook waarvan kan worden afgeweken.

Maatwerkvoorschriften worden opgenomen in een beschikking (een besluit of vergunning) en zijn daarmee individuele besluiten die worden opgelegd aan diegene die een bepaalde activiteit verricht. Deze voorschriften zijn niet nieuw. Voor onder meer milieubelastende activiteiten worden ook nu al maatwerkvoorschriften gesteld. In de Omgevingswet, in AMvB's en in de provinciale omgevingsverordening is (of wordt als het gaat om de omgevingsverordening) opgenomen ten aanzien van welke onderwerpen het mogelijk is om maatwerkvoorschriften te stellen. Met name het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) biedt veel mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen.

Naast maatwerkvoorschriften kan in het omgevingsplan ook maatwerk mogelijk worden gemaakt via maatwerkregels. Hierbij gaat het niet om maatwerk voor een bepaald individu, maar om maatwerk voor een bepaald gebied of een bepaalde activiteit of meerdere activiteiten. Deze maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen enkel worden gesteld voor onderwerpen die door het Rijk of de provincie zijn aangegeven. Een voorbeeld van maatwerkregels: bij de afwatering van een wijk kunnen problemen in het rioolstelsel en het watersysteem ontstaan. Om dit te beperken kunnen in het omgevingsplan regels voor de afwatering van percelen van een wijk als maatwerkregels gesteld worden.
Vanuit de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving moet in sommige gevallen het bevoegd gezag verplicht maatwerkregels stellen. Het gaat om de bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare bouwwerken tegen geur, geluid, externe veiligheid en trillingen.

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels hebben geen vastgelegde volgorde en bestaan daarmee naast elkaar. Een maatwerkvoorschrift wordt vaker naar aanleiding van een melding opgelegd, waardoor het een reactief karakter krijgt, in tegenstelling tot een maatwerkregel die juist een proactief karakter heeft. Een maatwerkregel kan namelijk ook voor toekomstige activiteiten gelden. Een maatwerkvoorschrift kan sneller worden opgelegd dan een maatwerkregel vanwege de procedure die gevolgd moet worden. Een maatwerkvoorschrift heeft immers de vorm van een beschikking waardoor het stellen van een dergelijk voorschrift enkele weken behelst. Dit in tegenstelling tot een maatwerkregel die de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan moet volgen. Dit kan maanden in beslag nemen.

4.2.3.2. Aanpak

Bij het koppelen van regels aan werkingsgebieden (zie paragraaf 4.1) zal worden bekeken of en in welke gevallen het nodig is om maatwerkvoorschriften of -regels te stellen.

4.2.4. Hoe om te gaan met zorgplichten?

4.2.4.1. Wat zijn zorgplichten?

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook inwoners en ondernemers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke gemeentelijke regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke gemeentelijke of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

In de AMvB's zijn specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving als het Besluit bouwwerken leefomgeving staan specifieke zorgplichten. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten, het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en brandveilig gebruik van bouwwerken. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken gebruikt.

De specifieke zorgplichten in de AMvB's zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven. Daarnaast kunnen ook in het omgevingsplan nog specifieke zorgplichten worden opgenomen.

Het handhaven op een (specifieke) zorgplicht is mogelijk. Wel vraagt de eis van de rechtszekerheid dat inwoners en ondernemers slechts kunnen worden aangesproken op naleving van de zorgplicht als zij vooraf hadden kunnen weten dat hun handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Het bevoegd gezag moet een in het kader van bestuurlijke handhaving gegeven last concreet invullen, zodat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat te doen of na te laten. Het is niet voldoende om in de last uitsluitend aan te geven dat de zorgplicht moet worden nageleefd.

4.2.4.2. Aanpak

In 2021 zal worden bekeken of en in welke gevallen het wenselijk is om in de regels van het omgevingsplan specifieke zorgplichten op te nemen.

4.2.5. Hoe om te gaan met regels voor kostenverhaal?

4.2.5.1. Wat is het kostenverhaal?

Voor nieuwe bouwontwikkelingen zijn in de Wet ruimtelijke ordening regels opgenomen over het verhalen van kosten. Het gaat dan om onder meer over ambtelijke uren, maar ook over ingrepen in het openbaar gebied. Ook in de Omgevingswet zullen regels gaan gelden voor kostenverhaal. Deze regels worden via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet toegevoegd.

Als gevolg daarvan zullen ook voor het onderwerp kostenverhaal keuzes gemaakt moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verdeelsleutel voor kosten voor de verschillende activiteiten. Dienen bijvoorbeeld initiatiefnemers die sociale woningen realiseren ook mee te betalen aan bovenplanse kosten? En welke verhouding hanteert de gemeente Soest tussen de bouw van woningen en de bouw van voorzieningen?

4.2.5.2. Aanpak

Het wetgevingstraject rond de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is op dit moment nog niet afgerond. Het is verstandig om de besluitvorming en het daaraan gekoppelde Aanvullingsbesluit af te wachten, alvorens deze keuzes te maken. Daarom blijft de gemeente Soest de ontwikkelingen rondom de wetgeving volgen en bepaalt zij vanaf 2021 hoe deze regelgeving vertaald wordt in het omgevingsplan.

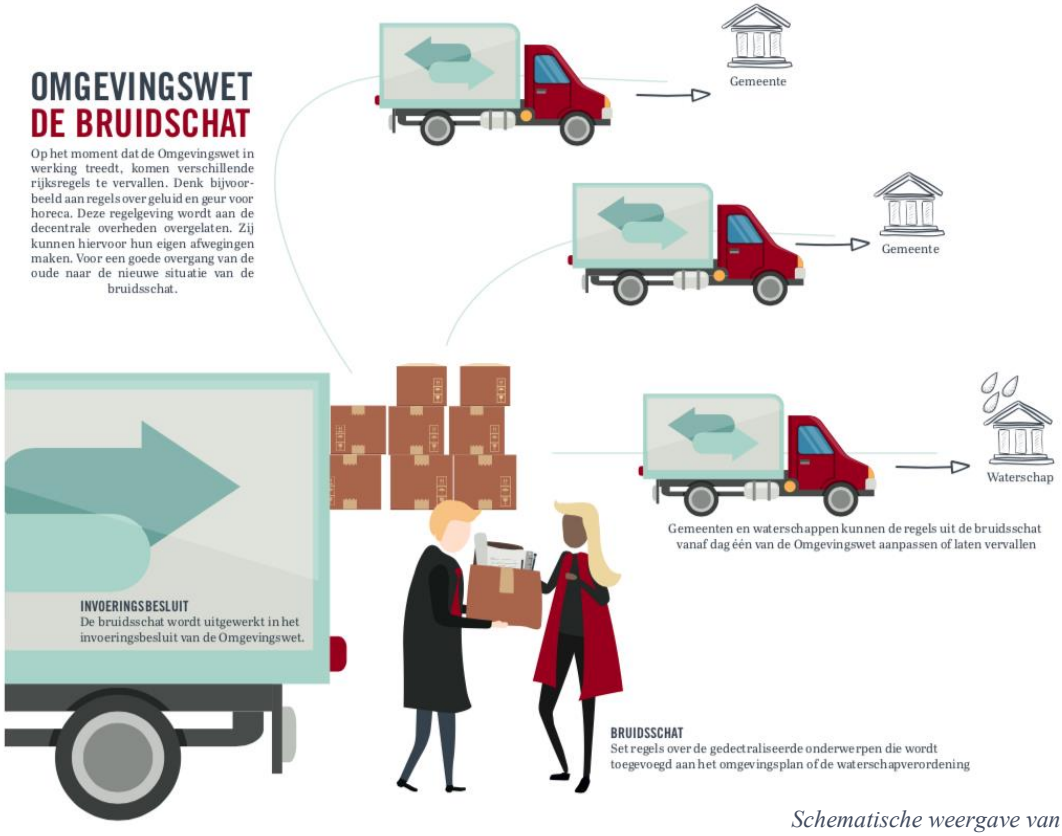
4.3. BRUIDSSCHAT

4.3.1. Wat is de bruidsschat?

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om lokaal afwegingen te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld over horeca en huishoudelijk afvalwater, zaken die nu nog door het Rijk worden geregeld. Er zijn op hoofdlijnen 4 soorten onderwerpen die worden opgenomen in de bruidsschat:

- regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
- regels over lozingen;
- regels over de gevolgen van emissie van geluid, geur en trillingen door bedrijven;
- regels op het gebied van bouwen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten zelf bepalen of en welke regels ze over deze thema's willen stellen. Het is echter onmogelijk voor gemeenten deze keuzes direct in hun omgevingsplan te verwerken. Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket van regels dat automatisch onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan wordt. Deze regels worden de bruidsschat genoemd. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen.



Schematische weergave van de bruidsschat

Tijdens de transitiefase (2021 tot 2029) mogen gemeenten de regels uit de bruidsschat intrekken en wijzigen. Daarnaast zullen nog niet alle regels in de bruidsschat helemaal voldoen aan de kaders van de Omgevingswet. Een voorbeeld zijn de instructieregels voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Hiermee is de opgave drieledig:

1. *specificeren*: om lokaal maatwerk te kunnen regelen;
2. *schrappen*: voor onderdelen uit de bruidsschat die voldoende zijn geborgd via een specifieke zorgplicht en waarvoor geen lokale knelpunten bestaan;
3. *afstemmen*: het afstemmen van regels uit de bruidsschat op de gewijzigde regels in de Omgevingswet.

4.3.2. Aanpak

In 2020 werkt de gemeente Soest voor de inventarisatie van de bruidsschat samen met de Omgevingsdienst Utrecht en de U10-gemeenten. In multidisciplinaire teams met adviseurs vanuit verschillende gemeenten wordt de bruidsschat geïnventariseerd en worden de mogelijkheden voor de verwerking van de bruidsschatregels in het omgevingsplan in beeld gebracht. Vervolgens wordt vanaf 2021 een keuze gemaakt uit deze mogelijkheden en worden deze regels opgenomen in de regelset.

4.4. ANNOTEREN

4.4.1. Wat is annoteren?

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken is het onder andere van belang dat mensen regels kunnen lezen en kunnen zien op welk gebied een regel van toepassing is. Daarnaast kunnen regels makkelijker doorzoekbaar worden gemaakt als er zoektermen worden gebruikt. Om dit mogelijk te maken, zullen de regels uit het omgevingsplan moeten worden geannoteerd.

Annoteren is het toevoegen van informatie aan een gedeelte van de tekst van het omgevingsplan. Een markering (label, tag, etc.) heet een annotatie. Het feitelijk ‘markeren’, of het voorzien van een (ken)merk voorzien van tekst, kan handmatig of geautomatiseerd gedaan worden. Met het annoteren kan je regels filteren: je kan een selectie van regels oproepen op basis van de aan de teksten toegekende annotatie.

Om uniformiteit te bevorderen kunnen gemeenten de annotaties niet vrij kiezen. Er is landelijk een aantal standaard annotaties geformuleerd. Denk daarbij aan de annotatie ‘onderwerp’ waarbij uit een aantal waarden zoals ‘bodem’ of ‘natuur’ een keuze gemaakt kan worden. Een annotatie kan een limitatieve waardelijst hebben of een uitbreidbare waardelijst:

- een *limitatieve waardelijst*: er moet een waarde gekozen worden uit een lijst met vooraf gedefinieerde waarden. Er mag geen waarde gebruikt worden die niet op de lijst voorkomt, of
- een *uitbreidbare waardelijst*: er is een lijst met vooraf gedefinieerde waarden. Wanneer de gewenste waarde op de waardelijst voorkomt, wordt die gebruikt. Als de gewenste waarde niet op de waardelijst voorkomt, wordt een eigen waarde gekozen.

Annoteren is niet nieuw. Ook in het huidige stelsel van ruimtelijke plannen wordt reeds geannoteerd. Door op www.ruimtelijkeplannen.nl te klikken op de verbeelding worden de relevante planregels getoond. Dat is mogelijk doordat onderdelen van de bestemmingsplannen zijn voorzien van annotaties. Op dit moment is echter nog veel onduidelijk rondom annoteren. Zo zijn de landelijke standaarden voor het omgevingsplan, waarin ook de standaarden voor annoteren worden opgenomen, nog niet definitief. Daarnaast zijn leveranciers van software waarmee annoteren mogelijk wordt gemaakt nog bezig met de ontwikkeling van hun software.

Drie vormen van annotaties
Een aantal annotaties is verplicht. Dit betreft de zogeheten Bekendmakingwet-annotaties.

Bekendmakingswet-annotaties zijn verplichte annotaties die nodig zijn om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening. Het gaat hierbij om gegevens zoals het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, de datum waarop het besluit is genomen en de gebruikte versie van de standaard alsmede de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied. Dit is het juridisch minimumniveau waarop het bevoegde gezag dient te annoteren.

Een aantal andere annotaties is (deels) optioneel. Het gaat dan om zogeheten 'Omgevingswet-annotaties' en 'Service-annotaties'.

Omgevingswet-annotaties of functionele annotaties zijn deels optionele en deels onder voorwaarden verplichte annotaties. Deze annotatiesoort zorgen er onder meer voor dat in de viewer getoond wordt waar een bepaald type regel geldt. Voorbeelden zijn het annoteren van activiteiten, functies en omgevingswaarden.

Service-annotaties zijn optionele annotaties. Deze annotaties bieden gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om de regels van het omgevingsplan op een minimaal niveau te kunnen tonen. Voorbeelden van deze annotatiesoort zijn de volgende annotaties: Regelkwalificatie (geeft bijvoorbeeld aan dat een regel een vergunningplicht of een meldingsplicht bevat), Thema en Onderwerp.

4.4.2. Aanpak

In de eerste helft van 2021 wordt een aanpak voor annoteren opgesteld. Dat geeft enerzijds tijd om de ontwikkelingen rondom de standaarden en software af te wachten. Anderzijds zorgt deze planning ervoor dat de aanpak gereed is op het moment dat voor de eerste gebieden of initiatieven regels aan werkingsgebieden gekoppeld zullen worden (zie paragraaf 4.1). Daarmee zijn de annotaties beschikbaar op het moment dat een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan ter inzage wordt gelegd.

In de aanpak wordt onder meer ingegaan op:

- het soort annotaties dat de gemeente Soest wil gebruiken: enkel de bekendmakingswet-annotaties of ook (een aantal van) de Omgevingswet- en service annotaties?
- afstemming met (keten) partners: wil de gemeente Soest de aanpak afstemmen op de annotatieaanpak van haar ketenpartners?
- het niveau van annoteren: annoteert de gemeente Soest op het niveau van artikelen of van regels?
- de waarden die de gemeente Soest wil invoeren: wil de gemeente Soest de standaard waardenlijsten uitbreiden?
- verwijzingen en relaties tussen artikelen: wil Soest hier gebruik van maken?

4.5. TOEPASBARE REGELS

4.5.1. Wat zijn toepasbare regels?

Toepasbare regels vormen de 'bouwstenen' van vragenbomen. Met vragenbomen kunnen burgers en bedrijven nagaan of een vergunning of melding voor hun initiatief nodig is. Ook kunnen met toepasbare regels formulieren worden gemaakt voor het opstellen van een vergunningaanvraag die zich automatisch aanpassen aan het initiatief en de gegeven antwoorden.

Toepasbare regels worden gebruikt om gebruikers, zoals inwoners en ondernemers, optimaal te ondersteunen bij het checken of een vergunning nodig is of en er een aanvraag ingediend moet worden. Met de vergunningcheck krijgt de initiatiefnemer een concreet antwoord op onder meer de volgende vragen: *'Mag ik op deze locatie zonder vergunning mijn initiatief starten of moet ik daar een vergunning voor aanvragen?*' en '*Moet ik daarvoor een melding doen of geldt er een andere informatieverplichting?'*.

Als blijkt dat er een vergunning, melding of andere informatieverplichting nodig is wordt door middel van toepasbare regels het juiste aanvraagformulier klaargezet. Toepasbare regels zijn daarmee de vertaling van juridische regels in begrijpelijke taal. Het DSO bevat nog geen toepasbare regels. Deze moeten door het bevoegde gezag zelf worden gemaakt.

4.5.2. Aanpak

De gemeente Soest zal in 2021 ervaring opdoen met het opstellen van toepasbare regels en vervolgens de toepasbare regels daadwerkelijk gaan opstellen. Om toepasbare regels op te kunnen stellen, is software noodzakelijk. De aanschaf hiervan is voorzien in 2020.

4.6. INTEGRATIE VERORDENINGEN IN HET OMGEVINGSPLAN

4.6.1. Wat is de opgave?

In het omgevingsplan worden regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Ook delen van gemeentelijke verordeningen worden dus in het omgevingsplan opgenomen. Met de inventarisatie (zie paragraaf 2.1) is het speelveld duidelijk: er is in beeld gebracht welke regels mee moeten en mee kunnen in het omgevingsplan.

Er dient vervolgens gekozen te worden op welk moment de gemeente de verordeningen zal integreren:

1. gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan, of;
2. na het vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

4.6.2. Aanpak

In 2021 wordt verder verkend op welke wijze en op welk moment verordeningen zullen worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Daarbij wordt ook de vraag betrokken of allereerst een zelfstandige verordening voor de fysieke leefomgeving wordt gemaakt, met alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, en of deze ook als zodanig ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Deze verordening zou dan vervolgens geïntegreerd worden in het omgevingsplan.

4.7. HARMONISEREN VAN BEGRIPPEN

4.7.1. Wat is de opgave?

In de bestemmingsplannen en verordeningen van de gemeente Soest worden nog niet altijd dezelfde begrippen gebruikt. Bij de integratie van de regels uit bestemmingsplannen en verordeningen in het omgevingsplan is dat wel noodzakelijk.

Daarnaast wordt voor het DSO een begrippenkader ontwikkeld: de Stelselcatalogus. Deze catalogus is - sterk vereenvoudigd - een digitaal woordenboek waarmee gemeenten en andere bevoegde gezagen een gemeenschappelijk begrippenkader kunnen ontwikkelen en daar hun eigen specifieke aanvullingen in kunnen opnemen.

De Stelselcatalogus zal begrippen bevatten uit wet- en regelgeving, uit landelijke standaarden en normen, en uit decentrale regelgeving, alsmede omschrijvingen van die begrippen en relaties tussen de diverse begrippen. Daarmee zal de Stelselcatalogus een belangrijke ondersteuning vormen voor het harmoniseren van de begrippen die de gemeente Soest in het omgevingsplan zal gebruiken.

4.7.2. Stappenplan VNG

Door de VNG is een praktijkproef georganiseerd voor het harmoniseren van begrippen (Praktijkproef Harmoniseren van Begrippen, 2018). In deze praktijkproef is gebruik gemaakt van een stappenschema om het harmoniseren van begrippen te vereenvoudigen. De deelnemers waren enthousiast over dit stappenplan.

Stappenschema harmoniseren van begrippen (VNG):

1. Bepalen of het definiëren van een begrip nodig is (of is het begrip reeds voldoende duidelijk in het dagelijks taalgebruik).
2. Filteren of het begrip niet reeds in de Omgevingswet, AMvB's of andere wet- en regelgeving is gedefinieerd, waardoor het opnemen van een definitie in het omgevingsplan niet meer nodig is.
3. Bepalen of er verschillen bestaan tussen de definities die voor het begrip worden gebruikt in de Stelselcatalogus, gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen.
4. Nagaan of het begrip onder de Omgevingswet nog op dezelfde wijze kan worden gedefinieerd.
5. Nagaan of er op basis van jurisprudentie een noodzaak bestaat om het begrip en/of de definitie aan te passen.
6. Definities uitsluiten die normen bevatten, zoals bijvoorbeeld 'een bedrijf aan huis mag maximaal 30% van de woning...'.
7. Maken van een keuze voor de te hanteren definitie tussen de verschillende definities die na het doorlopen van de stappen 3 tot en met 6 naar voren zijn gekomen.

4.7.3. Aanpak

Allereerst worden de begrippen en definities van de bestemmingsplannen van de gemeente Soest geïnventariseerd. Daarmee wordt in beeld gebracht hoe uniform de gehanteerde begrippen en definities zijn. Voor de woonwijken wordt hier in 2020 mee begonnen. De begrippen en definities van de gemeentelijke verordeningen zijn reeds geïnventariseerd en er is een voorzet gedaan hoe de begrippen definities na 2021 moeten luiden.

Vervolgens worden de begrippen en definities in de bestemmingsplannen vergeleken met de begrippen en definities in de Stelselcatalogus en in de gemeentelijke verordeningen. Daarmee is duidelijk uit welke varianten gekozen kan worden. Het daadwerkelijk definiëren van begrippen wordt gelijktijdig opgepakt met het opstellen van de regels voor de regelbibliotheek. Op dat moment is duidelijk welke begrippen gebruikt worden en in welke context.

Bij de koppeling van de regels aan werkingsgebieden (zie paragraaf 4.1) wordt bekeken of maatwerkregels het noodzakelijk maken om aanvullende begrippen dan wel afwijkende definities op te nemen.

Vooralsnog kiest de gemeente Soest ervoor om ook voor het harmoniseren van begrippen voor het omgevingsplan gebruik te maken van het stappenplan. Tijdens het oefenen met het omgevingsplan in 2020 wordt bekeken of dit stappenplan ook in de praktijk goed werkt.

4.8. MONITORING

Monitoring is een vorm van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Bestuursorganen verzamelen gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan. Deze monitoringsinformatie kan vervolgens gebruikt worden om te beoordelen of doelstellingen worden gehaald, of aan verplichtingen wordt voldaan en of er nog gebruiksruimte voor nieuwe ontwikkelingen is. Ook inwoners en ondernemers hebben belang bij de beschikbaarheid van de gegevens. Door actief monitoringsgegevens beschikbaar te stellen, kunnen onderzoekslasten voor concrete initiatieven verminderd worden.

Er zijn verschillende vormen van monitoring van (onderdelen van het omgevingsplan) denkbaar:

- *monitoring van omgevingswaarden*: indien in het omgevingsplan omgevingswaarden worden opgenomen, zijn gemeenten verplicht om te monitoren of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan, of;
- *monitoring van gebruiksruimte*: in het omgevingsplan kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat in een gebied maximaal 1.500 woningen gebouwd kunnen worden. Vervolgens dient gemonitord te worden hoeveel van deze woningen gebouwd en vergund zijn en hoeveel van deze gebruiksruimte nog beschikbaar is voor aanvragen om een omgevingsvergunning, of;
- *monitoring van ambities*: in het omgevingsplan kunnen ambities uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie vertaald worden in juridische regels. Via monitoring kan informatie worden verzameld om te evalueren of de gestelde ambities ook gehaald worden. Daarmee vormt monitoring een belangrijk element in de beleidscyclus en geeft het college en de gemeenteraad belangrijke sturingsinformatie.

De opzet van de monitoring is daarmee afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de omgevingsvisie en de wijze waarop de regels worden opgesteld. In 2020 en 2021 wordt verder onderzocht hoe monitoring vormgegeven zal worden.

4.9. PLANNING

In de paragrafen 4.1 tot en met 4.8 zijn de keuzes beschreven die vanaf 2021 nog gemaakt moeten worden, alsmede de acties die nog moeten worden opgepakt. Daarmee is de opgave bekend en kan deze worden vertaald naar een planning waarmee duidelijk wordt welke stappen de gemeente Soest wanneer gaat zetten om te komen tot het volwaardig omgevingsplan. In deze paragraaf worden de acties uit dit gehele hoofdstuk in een planning weergegeven.

Activiteit	Al in 2020 gestart	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Regelset									
Schrijven regels regelset voor woonwijken									
Schrijven regels regelset voor overige gebieden									
Koppelen regels aan regelset woonwijken									
Koppelen regels aan regelset overige gebieden									
Omgevingsvisie									
Verwerken input omgevingsvisie in regelset									
Keuzes									
Bestaande bebouwing en bestaand gebruik									
Activiteiten direct toestaan, vooraf melden of alleen na het verkrijgen van een omgevingsvergunning									
Maatwerk									
Zorgplichten									
Kostenverhaal									
Bruidsschat									
Inventariseren									
Vertalen in regelset									
Annoteren									
Opstellen aanpak									
Harmoniseren van begrippen									
Inventariseren van begrippen en definities									
Vergelijken definities en begrippen									
Definiëren van begrippen omgevingsplan									

Activiteit	Al in 2020 gestart	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Toepasbare regels									
Ervaring opdoen									
Opstellen toepasbare regels									
Integreren verordeningen in omgevingsplan									
Opstellen aanpak									
Annoteren									
Monitoren									
Opstellen aanpak									

5. DE WINKEL BLIJFT OPEN

De transitie naar het volwaardig omgevingsplan is een omvangrijke opgave die jaren in beslag zal gaan nemen. Gedurende deze periode zullen zich echter ook initiatieven aandienen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe medewerking verleend kan worden aan deze initiatieven, oftewel hoe de gemeente Soest ervoor zorgt dat de winkel open blijft.

5.1. WETTELIJK KADER AANVRAGEN EN INITIATIEVEN

5.1.1. Periode tot inwerkingtreding Omgevingswet

Aanvragen om omgevingsvergunning die tot en met 31 december 2020 worden ingediend, worden beoordeeld en getoetst volgens het huidige recht. Het gaat hierbij zowel om aanvragen om omgevingsvergunning die passen binnen het huidige bestemmingsplan als om aanvragen die daarmee in strijd zijn, dus waarvoor wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

Aanvragen die direct na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2021) worden ingediend worden beoordeeld volgens het nieuwe recht en hiervoor worden de bijbehorende procedures doorlopen. Gemeenten hebben dus te maken met een periode direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet waarin procedures volgens zowel het oude als het nieuwe recht naast elkaar lopen. Aanvragende partijen zullen in de periode net voor de inwerkingtreding een afweging maken om aanvragen juist nog net voor de inwerkingtreding in te dienen, zodat ze volgens het oude recht worden afgehandeld, of juist te wachten tot na de inwerkingtreding.

5.1.2. Periode na inwerkingtreding Omgevingswet

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er aanvragen komen voor zowel initiatieven die passen in het tijdelijk (of na aanpassing het volwaardig) omgevingsplan, als initiatieven die niet passen binnen het tijdelijk omgevingsplan. Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan is dan mogelijk met behulp van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (hierna: OPA) of door wijziging van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

De afwijking middels een OPA is de meest eenvoudige methode van afwijken en min of meer vergelijkbaar met de huidige buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wabo. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk. Het afwijken middels een OPA is onder meer niet mogelijk als ook regels van omliggende percelen moeten worden aangepast. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de situatie waarin de geur- of geluidscontour van een naastgelegen bedrijf over de kavel van de initiatiefnemer is gelegen die een woningbouwplan heeft. In dat geval is afwijken alleen mogelijk door het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

5.1.3. Overgangsrecht voor lopende bestemmingsplanprocedures

Voor bestemmingsplannen waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, geldt nog de huidige procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Specifiek voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is in artikel 7c, achttiende lid van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaald dat tot 1 januari 2024 gebruik kan worden gemaakt van de vrijstellingen, mits voor 1 januari 2021 een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd.

5.2. MEEWERKEN AAN INITIATIEVEN

Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan zal veelal plaatsvinden met toepassing van de OPA. Dit is immers de snelste procedure. Op voorhand is echter niet uit te sluiten dat iedere ontwikkeling met een OPA kan worden vergund of dat iedere initiatiefnemer altijd de voorkeur geeft aan toepassing van de OPA. Daarom wordt in 2020 gewerkt aan de regelset (zie paragraaf 2.3.2). Deze regelset kan gebruikt worden om snel en adequaat een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan op te stellen en in routing te brengen en op die manier het betreffende initiatief te faciliteren.

Hiervoor wordt in 2020 software aangeschaft. Hiermee wordt het mogelijk om na 1 januari 2021:

- aanvragen om een omgevingsvergunning en verleende omgevingsvergunningen te publiceren;
- werkingsgebieden te koppelen aan de regels in de regelset;
- wijzigingen van het tijdelijk omgevingsplan in procedure te brengen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE VIER INSTRUMENTEN UIT DE OMGEVINGSWET

BEVOEGD GEZAG	INSTRUMENT	BINDEND VOOR	PARTICIPATIE volgens de wet	AWB rechtsbescherming
RAAD	OmgevingsVISIE Strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving	GEMEENTE	✓ Bij vaststellen visie **motiveren** hoe participatie plaatsvond en wat gedaan met inbreng.	ZIENSWIJZE BIJ RAAD
	OmgevingsPLAN Regels en plankaart voor de hele gemeente die zorgen voor evenwichtige toedeling van functies aan locaties.	IEDEREEN	✓ Vooraf **kennis geven** over maken/actualiseren plan en vormgeving participatie. Bij het besluit **motiveren** hoe participatie plaatsvond en wat met inbreng gedaan.	ZIENSWIJZE BIJ RAAD BEROEP BIJ RAAD VAN STATE
B&W	OmgevingsPROGRAMMA Concrete set maatregelen waarmee je doelen uit de Omgevingsvisie realiseert.	GEMEENTE	✓ Bij vaststellen programma **motiveren** hoe participatie plaatsvond en wat gedaan met inbreng.	ZIENSWIJZE BIJ RAAD BEROEP BIJ RAAD VAN STATE
	OmgevingsVERGUNNING Toetsing of initiatieven passen binnen de geldende regels. **3 varianten:**	INITIATIEFNEMER	Participatie niet verplicht. Initiatiefnemer geeft bij aanvraag aan OF participatie plaatsvond. ZO JA, HOE en wat met inbreng gedaan.	ZIENSWIJZE OF BEZWAAR BIJ B&W BEROEP BIJ RECHTBANK OF RAAD VAN STATE
	Buitenplanse afwijking wijkt af van omgevingsplan RAAD *raad geeft B&W bindend advies*		? Gemeenteraad kan vooraf een lijst van situaties vaststellen waarin participatie toch verplicht is. Invulling door initiatiefnemer is vormvrij.	
	Binnenplanse afwijking wijkt af van omgevingsplan maar blijft wel binnen flexibele ruimte in het omgevingsplan		✗ Participatie niet verplicht.	
	Passend in Omgevingsplan		✗ Participatie niet verplicht.	