

Keuzenotitie omgevingsplan

Versie 1.0



gemeente roerdalen

17 oktober 2022

Vastgesteld door de gemeenteraad op 14 december 2022

Inhoudsopgave

Vooraf.....	4
Dynamisch document.....	4
Doorkijk planning 2023 en verder	4
1. Inleiding	5
1.1 De Omgevingswet	5
1.2 Het omgevingsplan	5
1.3 Verschillen bestemmingsplan en omgevingsplan	7
1.4 Leeswijzer	8
2. Opbouw omgevingsplan	9
2.1 Onderdelen in het omgevingsplan	9
2.2 Soorten en regels voor activiteiten	10
2.3 Digitalisering.....	12
3. Ontwerp vragen	13
3.1 Hoofdkeuzes.....	13
4. Inhoudsopgave, structuur en basis regelset.....	20
4.1 Inhoudsopgave en structuur regels.....	20
4.2 Doelen van het omgevingsplan	23
4.3 Basisregelset.....	24
4.4 Vervolproces vullen omgevingsplan.....	24
5. Bruidsschat en verordeningen.....	26
5.1 De bruidsschat	26
5.2 Verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving.....	27
6. Omgevingswaarden en programma's	29
6.1 Omgevingswaarden	29
6.2 Programma's	30
6.2.1 Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Roerdalen 2050	31
7. Instructieregels.....	33
7.1 Hoofdstuk 5 Besluit kwaliteit leefomgeving	33
7.2 Instructieregels provincie Limburg	34
8. Deregulering.....	35
9. Overgangsrecht	36
9.1 Het huidige overgangsrecht	36
9.2 Waarom geen verplicht standaard overgangsrecht meer?	36
9.3 Vertaling naar het omgevingsplan.....	36
10. Kostenverhaal.....	38

10.1	Waarom kosten verhalen?	38
10.2	Wanneer kosten verhalen?	38
10.3	Hoe kosten verhalen?.....	39
11.	Participatie en procedure omgevingsplan.....	42
11.1	Vorbereiding omgevingsplan (participatie).....	42
11.2	Procedure omgevingsplan	43
11.3	Beschikbaar stellen van het omgevingsplan.....	45
11.4	TAM-IMRO.....	46

Vooraf

Dynamisch document

Deze keuzenotitie versie 1.0 geeft een eerste inzicht in de mogelijke keuzes en uitgangspunten over de opbouw en structuur van het nieuwe omgevingsplan. Deze keuzes en uitgangspunten zijn belangrijk om regie te houden op de opbouw van het nieuwe omgevingsplan, zodra de Omgevingswet in werking treedt.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet hoeft er nog niet direct een nieuw omgevingsplan gereed te zijn. Dat hoeft er pas eind 2029 te zijn. De komende jaren wordt er dus nog volop gewerkt aan de opbouw en het vullen van het omgevingsplan. Na besluitvorming over deze versie 1.0 zal de notitie op de aangegeven inhoudelijke onderdelen dan ook verder worden aangevuld op basis van actuele inzichten en informatie die steeds concreter wordt. Vanwege de onduidelijkheid rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het ook mogelijk dat de keuzenotitie nog wordt herzien of geactualiseerd en weer voor besluitvorming aan het college en, waar nodig, de gemeenteraad voorgelegd. De keuzenotitie is dus een dynamisch document en deze versie 1.0 geeft nog geen eindbeeld.

Doorkijk planning 2023 en verder

Op dit moment (oktober 2022) is er nog veel onduidelijk over de (inwerkingtreding van de) Omgevingswet, de uitvoeringspraktijk, zowel technisch als inhoudelijk, en ook de opzet en werking van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan. De verwachting is dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, welke nu voorzien is op 1 juli 2023, sprake zal zijn van een gewenningsfase. Daarnaast spelen op dit moment diverse maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwcrisis en energietransitie. Al met al zal de werkdruk hierdoor naar verwachting ook in 2023 en de jaren erna hoog blijven. Het is dus belangrijk de stip op de horizon wat betreft het gereedkomen van een volwaardig nieuw omgevingsplan niet op 1 juli 2023 te plaatsen, maar verder in de tijd. Het jaar 2023 is daarom allereerst gereserveerd voor:

- het opstellen van een basisregelset (1^e helft 2023);
- het aansluiten en oefenen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (voor zover mogelijk 1^e helft 2023);
- het wegwerken van achterstanden in de werkvoorraad (indien aan de orde) en het afhandelen van lopende procedures onder de Wet ruimtelijke ordening;
- het eigen maken van alle nieuwe werkprocessen en nieuwe systemen.

Het plaatsen van de stip c.q. het maken van een meer gedetailleerde planning is pas mogelijk als duidelijk is hoe de systemen en werkprocessen functioneren. En als er definitieve duidelijkheid is over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en eventueel daarbij horende tijdelijke maatregelen.

Het is verder de bedoeling om in de gewenningsfase zoveel mogelijk aanvragen af te handelen via een omgevingsvergunningprocedure in plaats van een wijziging van het tijdelijke omgevingsplan (zie ook het Plan van aanpak overgangsfase Omgevingswet: omgevingsplan en initiatieven, zoals vastgesteld door het college op 18 januari 2022). Initiatieven die met een wijziging van het omgevingsplan mogelijk moeten worden gemaakt, pakken we voorlopig op als TAM-IMRO plan (alternatieve maatregel, zie ook paragraaf 11.4) al dan niet in combinatie met het opstellen van de basisregelset.

1. Inleiding

De gemeenteraad stelde op 2 november 2017 het Programmaplan Omgevingswet 2017-2020 (PPO) vast. Een van de opdrachten hierin is om een omgevingsplan op te stellen. Deze keuzenotitie stelt voor hoe we dit gaan doen en welke keuzes we hierbij maken.

1.1 De Omgevingswet

Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De nieuwe wet moet zorgen voor minder en overzichtelijkere regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming.

De basis voor het stelsel van de Omgevingswet is de tekst van de Omgevingswet. De Omgevingswet voegt een groot aantal losse wetten samen tot 1 wet. In de wet staan instrumenten voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet werkt door in 4 AMvB's. In deze besluiten wordt de wet uitgewerkt in praktische regels.

De Omgevingswet heeft daarnaast twee maatschappelijke doelen:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
2. vervullen van maatschappelijke behoeften door doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Uit het op 2 november 2017 door de raad vastgestelde Programmaplan Omgevingswet 2017-2020 blijkt dat Roerdalen al diverse jaren bezig is om meer de samenwerking te zoeken met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen binnen en buiten de gemeente. Met als doel actieve burgers die meedoen, ambtenaren die luisteren naar ideeën, die denken in kansen en lokale initiatieven ondersteunen. Omdat veel burgers in Roerdalen met nieuwe initiatieven zelf hun leefomgeving willen invullen. En dit ook doen. Roerdalen werkt hiermee al in de geest van de Omgevingswet.

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren, hebben overheden verschillende instrumenten tot hun beschikking. Voor een gemeente zijn dit:

- omgevingsvisie;
- omgevingsplan;
- programma;
- vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Deze keuzenotitie gaat nader in op het instrument omgevingsplan.

1.2 Het omgevingsplan

In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente heeft één omgevingsplan. Op basis van artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het verschil met de huidige bestemmingsplanregels is dat we het niet meer hebben over de bestemming 'detailhandel', maar over de activiteit 'detailhandel'. Het omgevingsplan is op basis van artikel 4.1 van de Omgevingswet dus vooral gericht op het regelen van activiteiten in de leefomgeving.

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet). Bij het stellen van regels

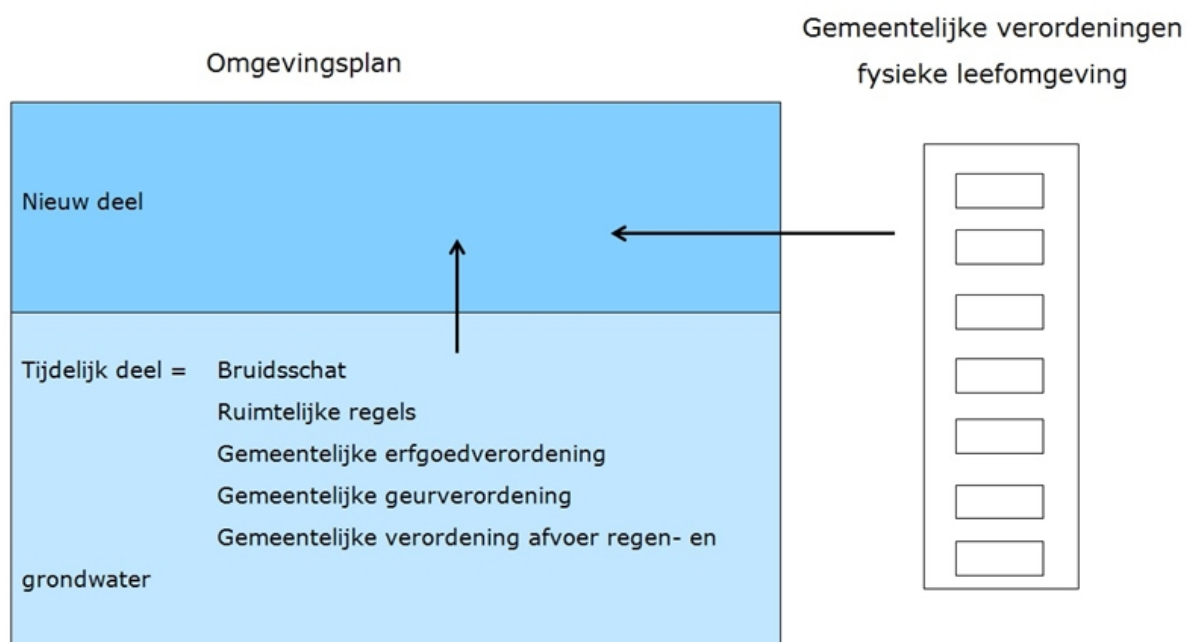
houdt de gemeente rekening met alle betrokken belangen. De gemeente kan de regels specificeren voor verschillende delen van het grondgebied. Ook kan de gemeente functies of kenmerken van locaties of gebieden aanwijzen. Aan deze aanwijzing kan de gemeente regels koppelen voor het gebruik van die locatie of dat gebied. Het omgevingsplan kan op deze manier regels gaan bevatten over onder andere vergunningplichten en indieningsvereisten, het aanwijzen van gebieden (bijvoorbeeld bebouwde kom en standplaatsen), gebiedsontwikkelingslocaties, monumenten en het aanwijzen daarvan, beheer en onderhoud (onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen en gedoogplichten), maar ook kostenverhaal en nadeelcompensatie, procesregels (voor besluitvorming en participatie) en monitoring.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege een tijdelijk deel van het omgevingsplan. In het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden alle ruimtelijke regels uit bestaande instrumenten, zoals de huidige bestemmingsplannen, samengevoegd. Het Rijk voegt regels toe aan het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit heet de bruidsschat. Naast het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijven de gemeentelijke verordeningen bestaan (met uitzondering van 3 verordeningen).

Het tijdelijk omgevingsplan is dus een formeel juridische samenvoeging van:

1. De bruidsschat (zie ook hoofdstuk 5)
2. De bestaande ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen)
3. Drie gemeentelijke verordeningen: de Erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg, de Hemelwaterverordening en de geurverordening (Wet geurhinder en veehouderij) (zie ook hoofdstuk 5).

Roerdalen heeft op dit moment alleen een geur- en erfgoedverordening vastgesteld.



Opbouw tijdelijk deel omgevingsplan

Tijdens de overgangsfase tot (vooralsnog) eind 2029 krijgt de gemeente de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan in te richten volgens de eisen van de Omgevingswet en daarmee om te zetten naar het nieuwe, volwaardige, omgevingsplan. Dit wordt gedaan door het tijdelijk deel, stapsgewijs, om te vormen tot één omgevingsplan voor de hele gemeente. Hierbij verwerkt de gemeente ook de regels uit gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan en de bruidsschat.

Het omgevingsplan moet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en is digitaal beschikbaar via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

1.3 Verschillen bestemmingsplan en omgevingsplan

Het omgevingsplan wijkt op wezenlijke onderdelen af van het bestemmingsplan. De grootste verschillen zijn hierna opgesomd:

- Eén omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied

Het omgevingsplan vervangt de geldende bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Nu gelden er meerdere bestemmingsplannen voor ons grondgebied. Onder de Omgevingswet moeten we uiteindelijk één omgevingsplan voor ons hele grondgebied vaststellen.

- Verbrede reikwijdte

Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte. Dat is het meest opvallende verschil met het bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het kan regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan, zoals regels over duurzaamheid, veiligheid en stedenbouwkundige waarden. Daarnaast kan het ook andere regels bevatten over activiteiten. Het gaat dan om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals bouwen of het kappen van bomen. De regels in het omgevingsplan zijn altijd regels over activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

- Verordeningskarakter omgevingsplan

De regels in het omgevingsplan kunnen lijken op de regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan. Het gaat dan om de vorm, inhoud en motivering van de regels over de fysieke leefomgeving. Denk aan de huidige regels voor kappen, ligplaatsen en monumenten. Het omgevingsplan kan zowel verbods- als gebodsbepalingen bevatten.

- Onderwerpen waarvoor het Rijk geen regels meer stelt

De Omgevingswet gaat uit van het principe dat alles wat lokaal kan ook lokaal moet gebeuren. Het Rijk vindt namelijk dat veel regels beter op lokaal niveau gesteld kunnen worden. Dan kan maatwerk worden geleverd met regels die aansluiten bij de gewenste situatie op de betreffende locatie. Het gaat bijvoorbeeld om regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten. Deze regels maken deel uit van de eerdergenoemde 'bruidsschat'.

- Actualiseren

De plicht in de Wro om een bestemmingsplan binnen 10 jaar te actualiseren vervalt. De Omgevingswet gaat uit van de zogenaamde beleidscyclus; een voortgaand proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (programma) en –uitwerking (plan) waarbij beleid via monitoring en evaluatie voortdurend kan worden gevolgd en zo nodig aangepast. Dit is een dynamisch proces en de wetgever heeft daarvoor geen verplichtingen gegeven.

- Verplichting aantonen uitvoerbaarheid

De bepaling over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) komt onder de Omgevingswet niet terug. De gemeente hoeft niet meer aan te tonen dat een in het omgevingsplan opgenomen functie er ook echt zal komen. De gemeente geeft in haar omgevingsplan aan dat een functie op een zekere locatie 'kan' komen. Nu moet de gemeente nog wel veel mogelijkheden onderzoeken die misschien nooit gerealiseerd zullen worden. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat dit onderzoek in fases kan worden uitgevoerd. Pas als een concreet initiatief wordt ingediend, wordt onderzocht 'hoe' dit initiatief op een aanvaardbare wijze

gerealiseerd kan worden. Dit heeft als voordeel dat de onderzoekslasten omlaag kunnen. We moeten als gemeente wel onderzoeken of een ontwikkeling op de beoogde locatie in beginsel mogelijk is.

- Geen standaardregels overgangsrecht

Er bestaat geen verplichting om in een omgevingsplan standaard overgangsbepalingen op te nemen, zoals dat nu bij bestemmingsplannen het geval is. De gemeenteraad krijgt de keus óf en op welke wijze dit wordt vormgeven. Achterliggende gedachte daarbij is dat het omgevingsplan onderwerpen zal reguleren waarvoor het niet altijd wenselijk is eerbiedigend¹ overgangsrecht op te nemen.

In het omgevingsplan kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat laden en lossen op een bepaalde locatie of bepaald tijdstip niet meer is toegestaan. Het is dan niet gewenst dat dergelijke activiteiten op basis van eerbiedigend overgangsrecht nog jaren blijven voortbestaan.

- Digitale verplichting

Het omgevingsplan moet voldoen aan nieuwe inhoudseisen en terminologie en aan nieuwe digitale standaarden. Dat is nodig om de regels voor burgers en bedrijven makkelijker raadpleegbaar te maken.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van deze keuzenotitie wordt inzicht gegeven in de opbouw van het omgevingsplan (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 komen enkele ontwerp vragen aan bod die antwoord geven op de vraag via welke hoofdkeuzes het omgevingsplan kan worden opgebouwd. Dit gaat dan nog niet over de inhoud van het plan maar de ontwerpmogelijkheden en het werkproces rondom het opbouwen en vullen van het nieuwe omgevingsplan. Hoofdstuk 4 geeft een voorzet voor een mogelijke inhoudsopgave van het omgevingsplan. Ook wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de eerst noodzakelijke ombouwactie: het opstellen van een basisregelset. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt een eerste inzicht gegeven in de inhoudelijke en thematische toevoegingen die nodig zijn als gevolg van het invoegen van de bruidsschat en verordeningen in het omgevingsplan, omgevingswaarden en instructieregels die bepalen aan welke inhoudelijke eisen het omgevingsplan moet voldoen. Deze onderdelen, maar ook het belangrijke onderdeel deregulering (hoofdstuk 8) behoeft nog nadere uitwerking en besluitvorming. Ditzelfde geldt ook voor het overgangsrecht (hoofdstuk 9) en kostenverhaal (hoofdstuk 10). Dit zijn geen nieuwe thema's in de ruimtelijke ordening, maar wel thema's die onder de Omgevingswet flink wijzigen en die ook nog per onderwerp c.q. project een andere invulling kunnen krijgen. In deze eerste versie van het keuzedocument worden deze onderdelen toegelicht en waar mogelijk eerste voorstellen over de opzet en uitwerking hiervan gedaan. In het laatste hoofdstuk 11 wordt ingegaan op het reeds vastgestelde participatiebeleid en de relatie hiervan met het omgevingsplan en de procedure van het omgevingsplan.

¹ Bij eerbiedigende werking geldt de nieuwe regel enkel voor nieuwe situaties en worden bestaande situaties verder beheerst door het oude recht totdat ze beëindigd worden.

2. Opbouw omgevingsplan

De regels in het omgevingsplan moeten samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit staat in artikel 4.2 van de Omgevingswet. Bij het stellen van regels moeten we rekening houden met alle betrokken belangen.

De gemeente kan de regels specificeren voor verschillende delen van het grondgebied. Ook kan de gemeente functies of kenmerken van locaties of gebieden aanwijzen. Aan deze aanwijzing kan de gemeente regels koppelen voor het gebruik van die locatie of dat gebied.

- *Artikel 2.4 Ow: De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.*
- *Artikel 4.1 lid 1 Ow: Bij omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.*
- *Artikel 4.2 lid 1 Ow Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*

Naast de genoemde artikelen zijn er in de Omgevingswet bepalingen opgenomen ten aanzien van welk soorten regels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen, zoals: meldingsplicht, vergunningsplicht, maatwerkregels, voorbeschermingsregels, etc. Deze bepalen niet zozeer de opbouw van het omgevingsplan maar de vormen regels die er in opgenomen kunnen worden. In de Omgevingswet zijn geen nadere eisen gesteld aan de opbouw van het omgevingsplan.

2.1 Onderdelen in het omgevingsplan

De Omgevingswet biedt geen wettelijk kader voor de opbouw van het omgevingsplan. Voor de opbouw van het omgevingsplan is er ook geen noodzaak of verplichting om aansluiting te zoeken op de bestaande bestemmingsplannen. In paragraaf 3.2 van de Nota van Toelichting op het Omgevingsbesluit is aangegeven dat het besluit tot vaststelling c.q. wijziging van het omgevingsplan bestaat uit drie onderdelen:

- deel 1: motivering
- deel 2: regels met locaties
- deel 3: artikelsgewijze en algemene toelichting (facultatief)

Deel 1: motivering

In het eerste deel van het vaststellingsbesluit wordt gemotiveerd om welke redenen het omgevingsplan wordt aangepast. In dit motiveringsdeel wordt aangegeven op welke onderdelen een omgevingsplan wordt aangepast en wordt verwezen naar voor die aanpassingen relevant beleid uit de omgevingsvisie van gemeente, provincie of Rijk. Er wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels en instructies van de provincie en het Rijk (zie ook verderop in deze keuzenotitie). Er wordt gemotiveerd om welke redenen het besluit voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop met ingekomen zienswijzen is omgegaan. Als onderdeel van de motivering kunnen ook onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage bij dit deel van het vaststellingsbesluit zijn verbonden. Dit deel van het vaststellingsbesluit vertoont overeenkomsten met het algemene deel van de

toelichting bij andere verordeningen en met de toelichting bij een bestemmingsplan, zoals bekend onder de Wet ruimtelijke ordening.

Deel 2: regels met locaties

Het tweede deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit de regels die deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. Vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, wordt hierin aangegeven op welke wijze de regels van het omgevingsplan worden aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Ook wordt als onderdeel van de regels door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie (per gebied, per perceel of delen daarvan) verschillen. Dit tweede deel van het besluit gaat onderdeel uitmaken van de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan.

- **Regels op de kaart**

Met behulp van daarvoor relevante software (Berkley bridge) is het uiteindelijke doel er voor te zorgen dat initiatiefnemers met één klik op kaart kunnen zien welke regels gelden op een perceel en kunnen zien of voor de activiteit die ze willen uitvoeren een vergunning noodzakelijk is. Om dit mogelijk te maken, moeten de regels objectgericht geschreven worden, zodat ze aan een perceel gekoppeld kunnen worden en moeten ze geannoteerd worden.

Deel 3: artikelsgewijze en algemene toelichting

Dit deel kan aan het besluit worden toegevoegd als het nodig is een artikelsgewijze toelichting te geven. De artikelsgewijze toelichting is facultatief, en dus niet verplicht. Als er voor een artikelsgewijze toelichting is gekozen bestaat dit deel van het besluit uit de volledige artikelsgewijze toelichting (bij de eerste vaststelling van een omgevingsplan) dan wel uit de wijzigingen die worden aangebracht in de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting (bij een besluit tot wijziging van het omgevingsplan). Dit deel zal dus overeenkomen met de artikelsgewijze toelichting, zoals die bij wetten en verordeningen gebruikelijk is.

Aan deze artikelsgewijze toelichting kan ook een algemene toelichting worden toegevoegd met bijvoorbeeld gegevens over de gemeente en een beschouwing over de visie van de gemeente op het omgevingsplan (globaal, gedetailleerd, wijze waarop invulling is gegeven aan de gemeentelijke beleidsvrijheid etc.). Wanneer dat nodig is, kan bij een wijziging van de regels van het omgevingsplan ook de algemene toelichting worden geactualiseerd. Als dat gewenst is kunnen ook aan dit deel bijlagen worden toegevoegd.

De omgevingsplandelen van alle opeenvolgende besluiten tot vaststelling c.q. wijziging van het omgevingsplan (de geconsolideerde versie) vormen samen de actuele geldende versie van het omgevingsplan waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend. Het motiveringsdeel en de daarbij behorende gegevens en bescheiden over bijvoorbeeld onderzoek en zienswijzen maken geen deel uit van het omgevingsplan. Dat geldt ook voor de eventuele artikelsgewijze en algemene toelichting. Deze onderdelen van het besluit zijn niet juridisch bindend. Wel kunnen deze delen uiteraard een rol spelen bij de interpretatie van de regels van het omgevingsplan.

2.2 Soorten en regels voor activiteiten

Burgers, bedrijven en overheden kunnen activiteiten uitvoeren die de fysieke leefomgeving beïnvloeden. In de Omgevingswet staan regels voor deze activiteiten. Er kunnen meerdere activiteiten van toepassing zijn op een situatie. Voor verschillende thema's is het volgende onderscheid in activiteiten te maken (toegespitst op de situatie in Roerdalen):

Omgevingsplanactiviteit

Het begrip omgevingsplanactiviteit ziet op alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan. Daarin onderscheiden we binnenplanse- en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die voldoet aan de regels van het omgevingsplan en waar een vergunning voor nodig is, omdat het omgevingsplan dat bepaalt. De gemeente bepaalt deze activiteiten. Dat kan alleen niet als het Rijk in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bepaalt dat een activiteit vergunningvrij voor het bouwen is.

De reden voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit kan zijn dat het voor een initiatiefnemer niet altijd duidelijk is of een activiteit aan de (beoordelings)regels uit het omgevingsplan voldoet. Bijvoorbeeld bij een open norm als 'redelijke eisen van welstand'.

De aanvraagvereisten voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit staan in het omgevingsplan (en volgen uit de bruidsschat).

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit

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

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

Beoordelingsregels

Een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan alleen verleend worden als wordt voldaan aan de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de instructieregels van de provincie.

Beoordelingsregels binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit gelden decentrale beoordelingsregels. Dit staat in artikel 8.0a van het Bkl. Als de aanvraag voldoet aan die beoordelingsregels, wordt de vergunning verleend.

Beoordelingsregels zijn door de gemeente vastgesteld en kunnen divers zijn. Niet alleen regels gericht op een evenwichtige toedeling van functies, maar alle regels met het oog op de doelen van de wet kunnen een beoordelingsregel zijn. Als de aanvraag niet voldoet aan de decentrale beoordelingsregels, wordt het vanzelf een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Beoordelingsregels buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels uit het Bkl. Dat betekent dat de vergunning alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies (artikel 8.0a, tweede lid van het Bkl) als daarbij voldaan wordt aan de beoordelingsregels uit artikel 8.0b tot en met 8.0e van het Bkl. Die beoordelingsregels komen overeen met de regels die gelden voor het opstellen van een omgevingsplan. Dat betekent dat ook de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl gelden.

De knip: scheiden van technisch en ruimtelijk bouwen

Met de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de ruimtelijke (bouw)activiteit. Deze scheiding noemen we 'de knip'.

- Technische bouwactiviteit

De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwqualiteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en zoals nu nog zijn opgenomen in het

Bouwbesluit 2012. Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Door de knip zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen.

- Omgevingsplanactiviteit die bestaat uit het bouwen

De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan noemen we een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Voorbeelden zijn de bouwhoogte en het bebouwingspercentage. Maar ook regels over het uiterlijk van een bouwwerk (welstand) en de functietoedeling in het omgevingsplan.

- Vergunningvrije categorieën

Zowel voor de technische bouwactiviteit als voor de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk heeft het Rijk vergunningvrije gevallen aangewezen:

- vergunningvrije (technische) bouwactiviteiten;
- vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten.

Bij het type regel over activiteiten moeten keuzes worden gemaakt over de regel-vorm: vergunningvrij, vergunningplichtig of meldingplichtige activiteiten. In het kader van deregulering is dit mogelijke onderscheid van groot belang. De volgende verschijningsvormen zijn op basis van de Omgevingswet toegestaan:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan);
2. Activiteit toestaan onder algemene regels:
 - a. alleen specifieke zorgplicht
 - b. i.c.m. zorgplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
 - c. i.c.m. meldplicht (artikel 5.1 Ow)
3. Activiteiten verbieden zonder omgevingsvergunning (artikel 5.1 Ow)
4. Activiteiten absoluut verbieden.

Het bevoegd gezag kan zelf de naam van de activiteit bepalen. Uiteraard ligt het voor de hand om waar mogelijk aan te sluiten bij in de Omgevingswet (en bijbehorende regelgeving) en de in de bestaande praktijk gebruikte benamingen voor activiteiten.

2.3 Digitalisering

Het omgevingsplan moet via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) gepubliceerd worden. Via de LVBB komt het omgevingsplan ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het daarvan onderdeel uitmakende omgevingsloket. Daar kan iedereen de regels uit het omgevingsplan inzien, zoals nu een bestemmingsplan op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het omgevingsloket laat initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving.

Voor het bekendmaken en beschikbaar kunnen stellen, is het nodig om het omgevingsplan machineleesbaar te maken en de gebruikte gegevens uitwisselbaar te maken. Dat betekent dat het omgevingsplan vanuit informatiekundig en technisch oogpunt moeten worden gestructureerd en gestandaardiseerd. De Omgevingswet biedt hiervoor de mogelijkheid door het stellen van regels over de inrichting en vormgeving van het omgevingsplan, die zijn vastgelegd in de Standaard Officiële Publicaties (STOP) en het daarbij behorende Toepassingsprofiel Omgevingsplan (TPOD). Zie verder ook hoofdstuk 11 voor een nadere uitleg over de digitale uitwisselbaarheid van het omgevingsplan en het DSO.

3. Ontwerp vragen

3.1 Hoofdkeuzes

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 (zie hoofdstuk 7), maar we hebben veel ruimte om daarnaast zelf keuzes te maken bij het ontwerpen van het omgevingsplan.

Voorafgaand aan de start van de transitiefase naar een volwaardig omgevingsplan is het daarom goed alvast na te denken over de mogelijke opbouw van het omgevingsplan en de hierbij te maken hoofdkeuzes voor de opbouw van het plan en de integratie van diverse nieuwe onderdelen:

- gebiedsgerichte gebruiks- en bouwactiviteiten, zoals die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen (zie ook hoofdstuk 4);
- allerlei activiteiten uit diverse gemeentelijke verordeningen, zowel gebiedsgericht als algemeen geldend voor het gehele gemeentelijke grondgebied (integratie van verordeningen in het omgevingsplan) (zie hoofdstuk 5);
- algemeen geldende regels voor bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, aanlegactiviteiten met betrekking tot (spoor)wegen en overige activiteiten uit de bruidsschat die gemeenten naar eigen inzichten kunnen laten vervallen, overnemen of wijzigen (zie hoofdstuk 5);
- de doorwerking van de instructieregels van het Rijk en de provincie (zie hoofdstuk 7).

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. Daarom willen we het omgevingsplan stap voor stap opbouwen. Dit opbouwproces kan langs een aantal onderwerpen met daarbij behorende hoofdkeuzes worden vormgegeven. Bij het maken van deze keuzes hebben een aantal criteria een rol gespeeld: het effect op de dienstverlening, beschikbare middelen en capaciteit, juridische overwegingen, maatschappelijke opgave en het handelen in de geest van de Omgevingswet².

De hoofdkeuzes voor de opbouw van het omgevingsplan zijn hierna beschreven. De te integreren onderwerpen komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

1. Ontwikkelprincipe

Keuze: ontwerpgerichte aanpak
Van een visie op het omgevingsplan naar het opstellen van een raamwerk en dit vervolgens vullen met regels.

Keuze: stapsgewijs lerende aanpak
Uitgaan van de huidige regels en deze geleidelijk door ontwikkelen.

Keuze:
een combinatie van beide aanpakken waarbij een raamwerk wordt opgezet in de vorm van een inhoudsopgave. Voor de inhoudelijke invulling wordt vervolgens eerst uitgegaan van het ombouwen van de bestaande regels van de bestemmingsplannen. Deze basisregelset kan vervolgens aangevuld worden met andere thema's en regelgeving uit verordeningen en de bruidsschat. Uitgangspunt hierbij is in eerste instantie een beleidsneutrale omzetting met waar mogelijk deregulering.
Direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er behoefte ontstaan aan een eerste deel van het omgevingsplan bijvoorbeeld omdat er nieuw beleid is of zich initiatieven aandienen. Ad-hoc beslissen over structuur en insteek van het omgevingsplan kan langdurig gevolgen hebben. Het

² De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering. Een andere manier van samenwerken, integraal en in samenhang. Van nee, tenzij naar ja, mits: uitnodigingsplanologie.

werken met een 'raamwerk' voor het omgevingsplan (structuur, voorkeuren voor typen regels) voorkomt vertraging, extra werk en verwarring.

2. Wijze van omzetten

Keuze: themagerichte omzetting Voor de hele gemeente één thema in één keer in het omgevingsplan borgen. Resultaat: Er ontstaat een uniforme regeling voor één beleidsveld, bijvoorbeeld natuur of veiligheid.	Keuze: gebiedsgerichte omzetting Voor een bepaald gebied een compleet omgevingsplan opstellen: volledige regel set en functietoedeling. Bijvoorbeeld voor de kernen of het buitengebied.	Keuze: combinatie Een deel van de regels wordt themagericht aangevuld en andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan.
---	---	---

Om het verschil in de mogelijkheden aan te geven het volgende voorbeeld:

- Gebiedsgericht: voor gebied 1 maken we parkeerregel X en voor gebied 2 parkeerregel Y.
- Themagericht: we maken parkeerregel X en verklaren die van toepassing in gebied 1, 2, en 4 met behulp van een werkingsgebied.

Keuze:

Bij de keuze over de wijze van omzetten moet rekening worden gehouden met het feit dat het niet mogelijk is één enkele regel op een locatie in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (oude bestemmingsplan) te laten vervallen. Je kunt het oude bestemmingplan namelijk alleen in zijn geheel (alle regels per locatie) laten vervallen. Dat betekent dat als het wenselijk is dat een nieuwe thematische regel, één regel in een bestemmingsplan vervangt zonder daarbij de gehele locatie te laten vervallen, je een voorrangsregel in het nieuwe omgevingsplan op moet nemen. Met deze voorrangsregel wordt dan aangegeven dat voor een bepaald thema de regel uit het nieuwe omgevingsplan geldt en niet meer de regels uit het oude deel. Het werken met voorrangsregels heeft invloed op de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de juridische regels.

Door het ombouwen van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel te starten met het in een keer ombouwen van de planologische activiteiten voor de kernen of het buitengebied kan verwarring door het gebruik van meerdere voorrangsregels worden voorkomen.

Om het verordenende karakter van een omgevingsplan beter tot zijn recht te laten komen en daarnaast zoveel mogelijk overlap in regels te voorkomen wordt, zoals hiervoor al aangegeven, voorgesteld de planologische activiteiten als eerste uit te werken. Gezien de huidige scheiding in een plan voor het buitengebied en een plan voor de kernen is het daarbij wel zinvol om deze uitwerking gebiedsgericht te splitsen in een uitwerking voor het buitengebied en een uitwerking voor de kernen (bijvoorbeeld een algemene planologische bouwregeling voor de activiteit wonen in de kernen).

Hiermee ontstaat in de eerste plaats een gebiedsgerichte, integrale aanpak waarbij het ombouwen in zo groot mogelijke delen plaatsvindt waarna verdere uitwerkingen thematisch plaats kan vinden (zoals het toevoegen van verordeningen). Door deze aanpak wordt in de overgangsfase het naast elkaar bestaande van twee regelingen zo veel mogelijk beperkt. De leesbaarheid van het plan en het dienstverleningsniveau is hiermee ook hoger.

3. Verwerken van input uit omgevingsvisie

Keuze: wachten op beleidskeuzes uit omgevingsvisie tot de visie is vastgesteld
Het omgevingsplan wordt direct geladen met input uit de omgevingsvisie.

Keuze: starten met omgevingsplan en later het omgevingsplan aanpassen op omgevingsvisie
De ambities uit de omgevingsvisie worden later na vertaald naar concrete regels.

Keuze:

De Omgevingsvisie Roerdalen 2050 is al vastgesteld. Dit betekent dat hiermee al rekening kan worden gehouden bij het vullen van het omgevingsplan.

4. Omgevingsplan vanuit 'ja, mits' of 'nee, tenzij'

De omgevingswet gaat uit van het uitgangspunt 'ja, mits'. Activiteiten die niet in het omgevingsplan worden gereguleerd, zijn toegestaan. Het huidige recht steunt op een 'nee, tenzij' principe. Bouwen is bijvoorbeeld pas toegestaan als dit volgens de regels van het bestemmingsplan mogelijk is en zo niet, dan is het verboden.

Keuze:

Ja, mits. Deze werkwijze handelt in de geest van de Omgevingswet en sluit ook aan bij onze gemeentelijke kernwaarden en hetgeen hierover al eerder beschreven is.

5. Te hanteren aanpak voor het opstellen van het omgevingsplan

Keuze: projectmatige aanpak
Aan de hand van een plan van aanpak/projectplan het omgevingsplan uitvoeren.

Keuze: flexibele en wendbare aanpak
Direct aan de slag. Een deel van het omgevingsplan opzetten en vervolgens in tijdframes kijken wat er nog moet gebeuren.

Keuze:

Van belang in de aanpak is de beschikbare capaciteit, maar ook flexibel en wendbaar kunnen zijn. Onderhavige keuzenotitie geeft een eerste aanzet voor een projectmatige aanpak, echter het daadwerkelijk vullen van het plan zal al lerend en in de praktijk plaatsvinden aan de hand van de opgedane kennis op dat moment. Gezien de stand van zaken in het wetgevingsproces en de techniek/software is het niet mogelijk om op voorhand alle keuzes en mogelijkheden over de regelwijze aan de voorkant uit te denken. Ook omdat nog niet voor alle thema's van het omgevingsplan nu al duidelijk is wat op welke wijzen geregeld moet worden.

6. Functies, activiteiten en/of gebieden

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

1. door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten;
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 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 kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Functies

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, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben.

Belangrijk is om onderscheid te maken tussen activiteiten in de zin van het omgevingsplan en activiteiten of handelingen die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een aanbouw aan zijn woning gaat bouwen. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond.	Aan een bepaalde wijk kan de functie 'wonen' worden toegeedeeld. Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie wel en niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten. Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel. Dit helpt bij het stellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.
--	--

Keuze:

In het domein van de Omgevingswet is een activiteit ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijk nalaten waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.

Op grond van artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet bevat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door het zodanig stellen van regels over activiteiten en de locaties waar die activiteiten wel of juist niet verricht mogen worden dat onderling evenwicht ontstaat.

De evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan in het omgevingsplan worden vastgelegd door gebieden een functie te geven en die gebieden te begrenzen met coördinaten waardoor ze op een kaart als functie worden weergegeven, in combinatie met het stellen van regels over bij die functie behorende activiteiten. Dit wordt een functie-aanduiding genoemd. In deze zin is een functie het gebruiksdoel of de status die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

Het uitsluitend toedelen van functie-aanduidingen aan een locatie heeft geen zelfstandig rechtsgevolg en leidt op zichzelf niet tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het rechtsgevolg en het evenwicht ontstaan pas door regels te stellen over activiteiten.

Het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook door het stellen van regels over activiteiten zonder gebruik te maken van functie-aanduidingen.

Op deze manier kan een aantal varianten van het omgevingsplan ontstaan:

- in het omgevingsplan wordt het hele grondgebied van de gemeente gevuld met functie-aanduidingen;
- in het omgevingsplan komen geen functie-aanduidingen voor (er wordt alleen gereguleerd met activiteiten). Dus een opzet in de vorm van een verordening. Wat mag er? Hierbij is inzicht in bestaande gebruik en/of bebouwing via separaat product in DSO van belang. Dit is niet handig/praktisch;
- in het omgevingsplan komen functie-aanduidingen voor maar niet grondgebied-dekkend (er zijn delen waar niet met functie-aanduidingen maar alleen met activiteiten wordt gereguleerd).

Enkele andere aandachtspunten zijn:

- termen functie en activiteit kunnen door elkaar worden gebruikt.
- er is geen verplichting om een gebruiksdoel (= bestemming) van een locatie (via een functie) vast te leggen.
- het omgevingsplan bevat geen verbeelding, zoals een bestemmingsplan. Wel is er een vertaling van de juridische regels naar een kaartbeeld als deze geannoteerd zijn (regels op de kaart in het DSO-LV),

- in het DSO zal veelal gezocht worden op activiteiten (vanaf een adres).

Conclusies:

er wordt voor gekozen activiteiten centraal te stellen: uitgangspunt is een standaardregeling (voor bijvoorbeeld kappen, bouwen, wonen) en maatwerk waar nodig. Bij het werken vanuit functie is er namelijk veel overlap met (regels over) activiteiten, bijvoorbeeld bouwregels die voor veel functies hetzelfde zijn.

Opgemerkt wordt dat de wetgever er in een aantal gevallen van uitgaat dat voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving de systematiek van functie-aanduiding in het omgevingsplan wordt toegepast. Een voorbeeld is de begripsbepaling van beschermd monument in de begripsbepalingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving: monument of archeologisch monument waaraan in het omgevingsplan de functie-aanduiding gemeentelijk monument is gegeven.

7. Regels voor activiteiten

Keuze: gemeente brede regels

Keuze: locatie specifieke regels

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 gemeente breed worden gereguleerd. Indien nodig kunnen vervolgens gebiedsgerichte regels worden opgenomen. Indien ook daarmee niet volstaan kan worden, kunnen locatiegerichte regels opgenomen worden.

Keuze:

De keuze op dit onderdeel hangt samen met keuze onder punt 6. Het uitgangspunt is om regels breed in te steken (activiteit-gericht) en locatie specifiek waar moet of nodig is.

8. Open of gesloten normen

Open normen: kwalitatieve beschrijving, bijvoorbeeld een goede ruimtelijke kwaliteit (en hier beleid op maken).

Gesloten normen: direct duidelijke normen, bijvoorbeeld de hoogte van een gebouw mag maximaal X meter zijn, of 'de geurbelasting door activiteiten op een geurgevoelig gebouw bedraagt in de hele gemeente niet meer dan 3,0 odour units'.

Voordelen open normen

Open normen bieden meer flexibiliteit. Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder dat het omgevingsplan hoeft te worden aangepast. Dat betekent een tijdsvoordeel. Open normen bieden meer beoordelingsvrijheid, op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Nadelen open normen

Open normen laten zich moeilijk vertalen in toepasbare regels. Daarmee zal een initiatiefnemer op basis van een open norm niet met zekerheid kunnen beoordelen of het plan voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Een gemeentelijke toets is in (vrijwel) alle gevallen noodzakelijk. Open normen bieden minder duidelijkheid dan gesloten normen, omdat er nog een gemeentelijk afweging gemaakt moet worden. Open normen zijn ook niet in alle gevallen toepasbaar. Met name bij (handhavings-)bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld, moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

Keuze:

We laten het gebruik van open of gesloten normen afhangen van het concrete geval.

Voorgesteld wordt om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel gesloten

norm daarvoor het meest geschikte instrument is. Het is niet mogelijk om hiervoor generiek een keuze te maken. Voor bijvoorbeeld een bestaande woonwijk waar slechts in beperkte mate ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen is het gebruik van veelal gesloten normen meer voor de hand liggend dan in een gebied waar veel ruimte wordt geboden voor initiatieven. Voor een thema als vergunningsvrij bouwen ligt het gebruik van gesloten normen meer voor de hand dan voor een thema als parkeren. Voor laatstgenoemd thema wordt in veel bestemmingsplannen al gebruik gemaakt van open normen.

9. Doel- of middelvoorschriften

Het stellen van regels om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen

Doelvoorschriften

Een voorschrift met norm. De initiatiefnemer kan zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen.

Bijvoorbeeld: een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Om dit te bereiken kan initiatiefnemer zelf bepalen hoe hij onder dit maximum blijft. Het bevordert innovatie.

Middelvoorschriften

Initiatiefnemer mag slechts een techniek/maatregel toepassen. Bijvoorbeeld: alleen bebouwing realiseren als deze voorzien wordt van een dove gevel. De toepassing van een geluidscherm is dus niet toegestaan. Regulering is met middelvoorschriften beter controleerbaar.

Wel is in de wet nog de mogelijkheid van gelijkwaardigheid opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk. Belangrijk is in dat geval dat voor het betreffende middelvoorschrift is opgenomen met welk motief die regel is gesteld, om daarmee af te kunnen wegen of er sprake is van gelijkwaardigheid.

Keuze:

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te werken met doelvoorschriften. In overleg met de milieuspecialisten wordt onderzocht of dit werkbaar is.

10. Bestaande activiteiten reguleren/bestaande situatie

Het omgevingsplan heeft meer het karakter van een verordening dan het bestemmingsplan.

Het reguleert activiteiten die nieuw zijn of waaraan iets verandert. De bestaande (legale) situatie wordt gerespecteerd. Er zijn echter verschillende redenen waarom het wenselijk is om inzicht te hebben in wat die bestaande (legale) situatie is.

Regels in het omgevingsplan kunnen verwijzen naar bestaande bebouwing of een bestaande situatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vergunningvrij mogen plaatsen van een dakkapel of bijgebouw bij een bestaand hoofdgebouw. Of aan uitbreidingsmogelijkheden onder de voorwaarde dat het aantal woningen niet toeneemt. In deze situaties is het van belang te weten wat het hoofdgebouw is of hoeveel woningen er al aanwezig zijn.

Ook zal een inwoner of ondernemer die een pand wil kopen, moet kunnen controleren of het betreffende pand legaal aanwezig is. Dat kan nu 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 niet meer te controleren of de betreffende bebouwing legaal aanwezig is. Dat kan dan alleen door contact op te nemen met de gemeente om vergunningen op te vragen. Dat past niet bij het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Ook vanuit toezicht en handhaving is het eenvoudiger om bestaande bebouwing te kunnen controleren op basis van het omgevingsplan, dan in alle gevallen de verleende vergunningen op te moeten zoeken.

Keuze:

Het vastleggen van de bestaande bebouwing in het omgevingsplan of separaat hiervan in het DSO. Het DSO biedt de mogelijkheid om de bestaande situatie als extra kaartlaag beschikbaar te stellen. De bestaande situatie is dan beschikbaar, maar geen onderdeel van het omgevingsplan. Op dit moment is de keuze dat de bestaande situatie inzichtelijk moet zijn. Of dit juridisch in het omgevingsplan zal zijn of met een losstaande kaartlaag of extern systeem bepalen we zodra er meer informatie over de voor- en nadelen beschikbaar is en we meer weten over de mogelijkheden die het DSO biedt. Ook de ervaringen die we opdoen met het opstellen van de regelset zullen hierbij bepalend zijn. Het vastleggen van de bestaande situatie in een separaat systeem lijkt vanuit financieel en arbeidsintensief oogpunt niet haalbaar.

In de veranderopgave van meerdere bestemmingsplannen, verordeningen, beleidsregels en andere wet- en regelgeving naar één omgevingsplan staat in de eerste fase een beleidsneutrale transitie voorop.

4. Inhoudsopgave, structuur en basis regelset

Op basis van de hoofdkeuzes, zoals voorgesteld in hoofdstuk 3, kan een verdere verdieping plaatsvinden over waar de verschillende mogelijke regels in de opbouw van het omgevingsplan een plek krijgen. Het gaat dan om regels over:

- gebiedsgerichte gebruiks- en bouwactiviteiten, zoals die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen;
- allerlei activiteiten uit diverse gemeentelijke verordeningen, zowel gebiedsgericht als algemeen geldend voor het gehele gemeentelijke grondgebied (integratie van verordeningen in het omgevingsplan);
- algemeen geldende regels voor bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, aanlegactiviteiten met betrekking tot (spoor)wegen en overige activiteiten uit de bruidsschat die gemeenten naar eigen inzichten kunnen laten vervallen, overnemen of wijzigen;
- de doorwerking van de instructieregels van het Rijk en de provincie.

4.1 Inhoudsopgave en structuur regels

De opbouw van de regels in deel 2 is in principe vrij, maar dient wel te voldoen aan de zogenaamde 'artikelstructuur' omdat dit deel machineleesbaar moet zijn. De regels bestaan in ieder geval altijd uit hoofdstukken met daarin artikelen. Er moet worden begonnen met een *hoofdstuk 1. Algemene bepalingen* dat in ieder geval dient te bestaan uit de begripsbepalingen en de meet- en rekenbepalingen.

- **Hoofdstuk**
- Titel
- Afdeling
- Paragraaf
- Subparagraaf
- Subsubparagraaf
- **Artikel**
- Lid

Bij het opstellen van een omgevingsdocument moet rekening worden gehouden met de manier waarop onderdelen van dat document in het stelsel opereren, wat een gebruiker van het omgevingsloket straks te zien krijgt en hoe je kunt zorgen dat de dienstverlening die wordt geleverd past bij het ambitieniveau. De manier waarop het omgevingsplan wordt opgesteld en gestructureerd heeft dus consequenties voor andere onderdelen van het dienstverleningsniveau. Het doel is niet alleen een machineleesbaar omgevingsplan te creëren (dus raadpleegbaar in het DSO), maar ook een omgevingsplan dat zo is opgebouwd dat deze voor de burger (maar ook de interne gebruiker) logisch navolgbaar is (oftewel mensleesbaar).

Mede op basis van voorbeelden van de VNG en Op Dezelfde Leest³ wordt voor de inhoudsopgave c.q. structuur van het regeldeel de volgende opzet (op hoofdlijnen) voorgesteld:

³ Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio

Hoofdstuk 1 Algemeen

Afdeling 1.1 Begrippen

- Artikel 1.1 Begripsbepalingen
- Artikel 1.2 Meet- en rekenbepalingen

Afdeling 1.2 Algemene indieningsvereisten omgevingsvergunning

Afdeling 1.3 Anti-dubbeltelbepaling

Afdeling 1.4 Normadressaat

Hoofdstuk 2 Doelen en omgevingswaarden

Afdeling 2.1 Doel omgevingsplan

- Artikel 2.1 Algemene omgevingsdoelen
- Artikel 2.2 Specifieke omgevingsdoelen [gereserveerd]

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden [gereserveerd]

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden [gereserveerd]

Hoofdstuk 3 Programma's [optioneel/gereserveerd]

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysiek leefomgeving

Afdeling 4.1 Gebieden

Paragraaf 4.1.1 Woongebied

Paragraaf 4.1.2 Buitengebied

Paragraaf 4.1.3 Werkgebied

Paragraaf 4.1.4 Bodem

Paragraaf 4.1.5 Natuur en landschap

Paragraaf 4.1.6 Archeologie

Paragraaf 4.1.7 Water

Afdeling 4.2 Objecten

Paragraaf 4.2.1 Monumenten

Afdeling 4.3 Thema's ⁴

Paragraaf 4.3.1 Parkeren

Paragraaf 4.3.2 Welstand

Paragraaf 4.3.3 Cultureel erfgoed

Paragraaf 4.3.4 Kabels en leidingen

Paragraaf 4.3.7 Geur

Paragraaf 4.3.8 Externe veiligheid

Paragraaf 4.3.9 Geluid

Paragraaf 4.3.10 Flora en fauna

Paragraaf 4.3.11 Energie

Paragraaf 4.3.12 Gezondheid

Paragraaf 4.3.13 Trillingen[gereserveerd]

Paragraaf 4.3.14 Luchtkwaliteit [gereserveerd]

⁴ Alternatief: Afdelingen verdelen in Fysieke functies, Thematische functies, Milieuthema's

Optie: Benaming/onderverdeling in gebieden/thema's gelijk stellen aan benamingen uit omgevingsvisie

Hoofdstuk 5 Activiteiten⁵

Afdeling 5.1. Gebruik

Paragraaf 5.1.1 Gebruik algemeen

- Artikel 5.1 Strijdig gebruik
- Artikel 5.2 Erven en terrein

Paragraaf 5.1.2 Wonen

- Artikel 5.3 Wonen
- Artikel 5.4 Woonwagen
- Artikel 5.5 Kamerverhuur
- Artikel 5.6 Bedrijf aan huis
- Etc.

Paragraaf 5.1.3 Bedrijf

Paragraaf 5.1.4 Groen

Paragraaf 5.1.5 Verkeer

Etc.

Afdeling 5.2 Bouwen

Paragraaf 5.2.1 Algemene bouwregels

Paragraaf 5.2.2 Hoofdgebouw

Paragraaf 5.2.3 Bijbehorende bouwwerken

Paragraaf 5.2.4 Garageboxen

Etc.

Afdeling 5.3 Oprichten, instandhouden, wijzigen en slopen van bouwwerken

Afdeling 5.4 (Civiel)technische werken

Afdeling 5.5 Bedrijfsmatige activiteiten

Afdeling 5.6 Kappen

Afdeling 5.7 Standplaatsen

Afdeling 5.8 Markten

Afdeling 5.9 Overige activiteiten

Etc.

Hoofdstuk 6 Financiële bepalingen

Afdeling 6.1 Kostenverhaal

Afdeling 6.2 Nadeelcompensatie

Hoofdstuk 7 Beheer en onderhoud

Afdeling 7.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen

Hoofdstuk 8 Procesregels

Afdeling 8.1 Voorbereiding van besluiten [gereserveerd]

Afdeling 8.2 Advies

- Artikel 8.1 Omgevingscommissie

Afdeling 8.3 Maatschappelijk draagvlak/participatie

Hoofdstuk 9 Toezicht en handhaving

Afdeling 9.1 Kwaliteitsbevordering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Afdeling 9.2 Strafbepaling [gereserveerd]

⁵ Waar nodig regels splitsen in woongebied, buitengebied en werkgebied

Hoofdstuk 10 Monitoring [gereserveerd]

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Afdeling 11.1 Overgangsrecht

Afdeling 11.2 Bruidsschat

Hoofdstuk 12 t/m 21 gereserveerd

Hoofdstuk 22 Activiteiten bruidsschat⁶

Hoofdstuk 23 gereserveerd

Hoofdstuk 24 TAM-IMRO plannen

Hoofdstuk 25 Slotbepalingen

Afdeling 25.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

Afdeling 25.2 Overige bepalingen

Bijlagen bij het omgevingsplan

De beoogde opzet van de inhoudsopgave heeft een zogenaamde systematische opbouw. De opbouw van het omgevingsplan is gebaseerd op de groepering van regels met eenzelfde functie of doel: wat de regels beogen te regelen. Deze opbouw past in feite bij elke aanpak (thematisch, gebiedsgericht of een combinatie daarvan, zie hoofdstuk 3). De voordelen van een systematische structuur/opbouw is dat er een platte, eenvoudige opzet met weinig/minder dwarsverbanden ontstaat.

NB. De voorgestelde inhoudsopgave/structuur is nog niet volledig ingevuld. De aangegeven afdelingen, paragrafen en artikelen zijn niet limitatief opgesomd. In de verdere uitwerking van de regelset (zie ook paragraaf 4.3) wordt deze verder uitgediept.

4.2 Doelen van het omgevingsplan

Artikel 2.1 bepaalt de doelen van het omgevingsplan. In artikel 1.3 Omgevingswet staan de maatschappelijke doelen van de wet beschreven. Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. De gemeente kan wel verduidelijken waar het omgevingsplan zich op richt, met andere woorden: welke doelen, met het oog op de doelen van artikel 1.3 Omgevingswet worden nagestreefd. Als in het omgevingsplan geen uitwerking van de doelen is opgenomen, gelden de maatschappelijke doelen van de wet.

Het opnemen van een specifieke doelstelling kan de beheerslasten verlagen aangezien de doelstelling doorwerkt in het VTH-proces op grond van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bij het opstellen van maatwerkvoorschriften op basis van het omgevingsplan of bij het beoordelen van gelijkwaardige maatregelen. De doelstelling kan daarnaast ook doorwerken in de zorgplicht. Bij het bepalen of aan de zorgplicht is voldaan, kan betekenis toekomen aan de doelstelling. Tot slot kan de doelstelling van het omgevingsplan doorwerken in de manier waarop activiteiten worden gereguleerd.

Voor de beginfase wordt er voor gekozen om in artikel 2.1 uit te gaan van de vaste, en relevante, doelen die voortvloeien uit de Omgevingswet en de gemeentelijke Omgevingsvisie. Dit is in beginsel

⁶ Dit betreft de bruidsschat die van rechtswege in het tijdelijke omgevingsplan staat

een vaste opsomming van doelen die in zekere mate in elk gebied relevant zijn. In artikel 2.2 is ruimte om doelen die specifiek relevant zijn voor de betreffende wijziging van het omgevingsplan op te nemen. Dit zijn optionele doelen die per gebied kunnen verschillen. Deze worden alleen opgenomen als de algemene doelen hierin onvoldoende voorzien of als een nadere concretisering gewenst is.

Algemene doelen

Het omgevingsplan is, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

- a. het beschermen van Roerdalen als een landelijke en groene gemeente;
- b. het waarborgen van een prettig woon-, werk- en reactief klimaat;
- c. het waarborgen van de veiligheid;
- d. het beschermen van de gezondheid;
- e. het beschermen van het milieu;
- f. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening;
- g. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
- h. het behoud van cultureel erfgoed;
- i. de natuurbescherming;
- j. het tegengaan van klimaatverandering en waarborgen van duurzaamheid;
- k. de kwaliteit van bouwwerken;
- l. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- m. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten;
- n. het beheer van infrastructuur;
- o. het beheer en behoud van watersystemen;
- p. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen;
- q. het beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- r. het beheer van natuurgebieden;
- s. het gebruik van bouwwerken;
- t. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

4.3 Basisregelset

Om van het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege tot het daadwerkelijke omgevingsplan te komen wordt, zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven, voorgesteld om te starten met de transformatie van de huidige bestemmingsplanregels (al dan niet fasegewijs per type gebied). Aansluitend bij de voorgestelde inhoudsopgave worden dan de huidige ruimtelijke regels uit onze huidige bestemmingsplannen gegroepeerd en vertaald naar de juiste plek in de structuur van het omgevingsplan (met name de hoofdstukken 4 en 5). Deze regels vormen dan de (beleidsneutrale) basisregelset. Het voordeel van het werken met een basisregelset is dat wij als gemeente zelf de opzet en inhoud van het (eerste) nieuwe deel van het omgevingsplan bepalen en dit niet overlaten aan de eerste initiatiefnemer die voor een bepaald project het tijdelijke omgevingsplan moet wijzigen in een nieuw deel en hierbij dan zelf de opzet bepaalt. De wetgever heeft namelijk bepaald dat er maar één omgevingsplan voor het gehele ambtsgebied van de gemeente mag zijn.

4.4 Vervolgproces vullen omgevingsplan

Nadat de basis regelset is opgesteld, dit kan eventueel in de vorm van een pilot bij een eerste project, en verankerd in het DSO is de vervolgstap om op basis van de keuzes over de ontwerpvrAGEN uit hoofdstuk 3 deze basis regelset verder aan te vullen door het toevoegen van de onderdelen/regels van de verordeningen en beleidsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en daarna de bruidsschat.

Het opstellen van het omgevingsplan is en blijft voorlopig echter een proces waarbij we al doende zullen leren. Dit leidt onherroepelijk tot gewijzigde inzichten. Het proces dat we volgen zal dus vooral lerend zijn. Het blijft altijd mogelijk om ook de opbouw van het omgevingsplan weer aan te passen. Als dat noodzakelijk en aan de orde is, zal hierover afzonderlijke besluitvorming plaatsvinden.

Het is overigens wel onze ambitie de regels van het omgevingsplan uiteindelijk zodanig vorm te geven dat de regelgeving kan bijdragen aan betere en snellere besluitvorming. Denk bijvoorbeeld aan een beter inzicht vooraf over vergunningplichten en indieningsvereisten. Wij zullen daarom vanuit de bedoeling van de Omgevingswet voor alle regels (zoveel als mogelijk beleidsneutraal) nagaan of ze nodig zijn (deregulering), of ze begrijpelijk zijn (juridisch) en of ze toepasbaar gemaakt moeten worden. Toepasbare regels zijn een vertaling van de juridische regels voor activiteiten in de vorm van een vragenboom. Initiatiefnemers kunnen door deze vragenbomen in het DSO direct hun initiatief toetsen. Het maken van toepasbare regels op basis van het omgevingsplan is echter geen verplichting. In de overgangsfase wordt daarom de nadruk eerst gelegd op het stapsgewijs opbouwen van het volwaardige nieuwe omgevingsplan. Pas daarna zal worden bekeken of op basis van het omgevingsplan toepasbare regels kunnen worden opgesteld.

Te wijzigen en vast te stellen onderdelen van het omgevingsplan zullen voor besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad of het college (indien hiervoor een delegatiebesluit is genomen).

5. Bruidsschat en verordeningen

5.1 De bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit Omgevingswet voor dat deze regels, voor gemeenten, automatisch in het tijdelijke omgevingsplan komen. Deze regels noemt men de 'bruidsschat'.

De bruidsschat bestaat uit regels die ruwweg kunnen worden ingedeeld in drie thema's:

- activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen;
- milieubelastende activiteiten;
- overige activiteiten.

Het overzetten van deze rijksregels is beleidsneutraal of beleidsarm gedaan: de essentie van de regels is ongewijzigd. Wel is de bruidsschat aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet. Ze voldoen echter nog niet aan álle eisen van de Omgevingswet. Bovendien kunnen de regels afwijken van lokale regels.

De bruidsschat is, zoals eerder al beschreven, onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan en staat al in het omgevingsloket van het DSO. De bruidsschat vormt daardoor digitaal gezien het eerste omgevingsplan en bestaat uit:

- een hoofdstuk 1 met artikel 1.1 waarin de begripsbepalingen zijn opgenomen;
- een hoofdstuk 22 waarin regels over activiteiten zijn opgenomen.

Een (deel)omgevingsplan dat in het omgevingsloket van het DSO wordt geplaatst, vormt samen met de bruidsschat digitaal gezien één geconsolideerd omgevingsplan. Dat omgevingsplan bestaat dan uit een tijdelijk deel (de bruidsschat) en een nieuw deel. De begripsbepalingen in de hoofdstukken 1 van de bruidsschat en het (deel)omgevingsplan dienen op elkaar aan te sluiten c.q. mogen geen overlap hebben. Hoofdstuk 22 van de bruidsschat zal in het begin van de overgangsfase als een apart tijdelijk hoofdstuk in het geconsolideerde omgevingsplan blijven staan.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen we de bruidsschatregels omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. We mogen zelf bepalen of we de regels van de bruidsschat ongewijzigd omzetten, ze aanpassen en omzetten of laten vervallen. Enkele redenen om de regels uit de bruidsschat kritisch te bekijken zijn:

- het aanpassen van de regels aan de situatie in de gemeente. Bijvoorbeeld indien er sprake is van een gebied waarin handhavers niet makkelijk kunnen werken met bijvoorbeeld de standaard geluidvoorschriften uit de bruidsschat;
- het vereenvoudigen of verruimen van de regels en normen. Denk hierbij aan een bedrijventerrein waarbij de set geluidvoorschriften uit de bruidsschat wordt vervangen door een voorschrift om in pandig te laden en te lossen;
- het schrappen van regels over activiteiten die niet in de gemeente voorkomen. Door specifieke zorgplichten in de bruidsschat is er altijd een vangnet voor gevallen waarin zo'n regel toch nodig blijkt;
- het opstellen van maatwerkvoorschriften voor bijzondere situaties. Denk aan een enkel bedrijf dat op korte termijn niet kan voldoen aan de regels van de bruidsschat. Hiervoor kunnen maatwerkvoorschriften worden opgesteld;
- het aanpassen van de regels aan nieuwe ontwikkelingen. Denk aan technische ontwikkelingen of milieu gerelateerde aspecten.

Gezamenlijk met de MER gemeenten en Omgevingsdienst is een werkgroep bruidsschat samengesteld die bezig is met de inhoudelijke beoordeling van de bruidsschat. De voorstellen en keuzes die uit deze werkgroep naar voren komen en moeten leiden tot een inpassing in het nieuwe omgevingsplan en worden nog afzonderlijk voor besluitvorming voorgelegd. Indien de uitvoeringspraktijk met zich meebrengt dat bepaalde onderwerpen uit de bruidsschat eerder gewijzigd moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan dan wordt dit onderdeel naar voren gehaald in de planning. Niet alle regels uit de bruidsschat voldoen namelijk aan de eisen van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit betreft met name de regels voor geur, geluid en trillingen. Indien noodzakelijk wordt deze onderdelen eerder in een afzonderlijk wijzigingsbesluit voorbereid. Op dit moment is deze noodzaak er overigens niet.

5.2 Verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven maakt een aantal verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving van rechtswege deel uit van het tijdelijke omgevingsplan:

1. de regels uit de gemeentelijke verordening over de archeologische monumentenzorg (artikel 38 eerste lid van de Monumentenwet 1988 zoals deze luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet);
2. de gemeentelijke geurverordening (artikel 6 Wet geurhinder en veehouderij);
3. de gemeentelijke verordening over het afvloeien van hemelwater (artikel 10.32a Wet milieubeheer).

Daarnaast zijn er regels voor de fysieke leefomgeving die nu nog in andere dan de hierboven genoemde gemeentelijke verordeningen staan, bijvoorbeeld in de APV en de Bouwverordening. Deze maken geen deel uit van het tijdelijke Omgevingsplan en worden ook niet zichtbaar in het DSO.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt voor alle in werking zijnde verordeningen, nadere regels en ook beleidsregels voor Roerdalen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, geïnteriseerd welke grondslag deze hebben en welke verwijzingen naar wet- en regelgeving er in deze verordeningen en regels staan en komen te vervallen als gevolg van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze technische aanpassingsronde is nodig om de rechtsgeldigheid van deze verordeningen in stand te houden na inwerkingtreding van de Omgevingswet voor zolang dat deze nog niet zijn verankerd in het nieuwe omgevingsplan. Dit wordt middels een afzonderlijk raadsbesluit aan de gemeenteraad voorgelegd.

Stap 2 is vervolgens een inventarisatie van de regels uit verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving en overheveling hiervan naar het omgevingsplan. Tot dat de verordeningen zijn verwerkt in het Omgevingsplan, blijven de verordeningen gewoon gelden. De gemeente heeft tot eind 2029 de tijd om de noodzakelijke regels uit de verordeningen om te zetten naar het Omgevingsplan.

De gemeentelijke verordeningen die van rechtswege onderdeel uitmaken van het tijdelijke omgevingsplan zijn niet zonder meer in het omgevingsloket (als aparte laag) zichtbaar en het is dus aan de gemeente om te bepalen hoe ze daarmee om gaat. Het is bijvoorbeeld mogelijk om deze verordeningen als het type beheersverordening alsnog op www.ruimtelijkeplannen.nl te plaatsen door middel van een werkingsgebied met daaraan een PDF gekoppeld. Dan worden ook deze regelingen automatisch via de overbruggingsfunctie in het omgevingsloket van het DSO getoond. Er ontstaat dan een vergelijkbare situatie als voor bestemmingsplannen; de laag ‘verordeningsregels’ is apart in het omgevingsloket zichtbaar als onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan. Een andere mogelijkheid om de zichtbaarheid van deze gemeentelijke verordeningen te regelen, is om bij het opstellen van het eerste (deel)plan meteen de regels die zien op de fysieke leefomgeving uit deze gemeentelijke verordeningen over te hevelen uit het tijdelijke deel naar het volwaardige omgevingsplan. Vanwege capaciteit richten we ons nu eerst op de minimale acties die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten worden uitgevoerd en het opstellen van een basisregelset. Vooralsnog worden er geen werkzaamheden uitgevoerd wat betreft de zichtbaarheid van de bedoelde gemeentelijke verordeningen in het omgevingsloket.

6. Omgevingswaarden en programma's

6.1 Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Deze moet objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn. De rijksomgevingswaarden zijn vastgesteld in hoofdstuk 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Met een omgevingswaarde legt de gemeente de kwaliteit vast die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar het Rijk of de provincie dat niet hebben gedaan. In sommige gevallen mag de gemeente wel aanvullende of strengere omgevingswaarden vaststellen. Het Rijk of de provincie geeft bij de omgevingswaarde aan of deze mogelijkheid bestaat. Een gemeente kan geen strengere omgevingswaarde vaststellen als dat leidt tot onevenredige nadelen voor andere aspecten van de leefomgeving.

Afwijkende omgevingswaarde

Een afwijkende omgevingswaarde is een norm die afwijkt van een omgevingswaarde van het Rijk, bijvoorbeeld als de gemeente een strengere norm voor fijnstof wil hanteren.

Aanvullende omgevingswaarde

Een aanvullende omgevingswaarde geeft een norm die van belang is voor een onderwerp dat het Rijk regelt, terwijl die norm toch niet afwijkt van wat het Rijk regelt. Emissie van roet bijvoorbeeld, is een onderdeel van het onderwerp luchtkwaliteit. Het Rijk stelt eisen aan luchtkwaliteit. De eisen gaan echter niet specifiek over roet, dus hier is een aanvullende omgevingswaarde mogelijk.

Strengere afwijkende omgevingswaarde

De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, zwemwater en grond- en oppervlaktewaterkwaliteit komen voort uit Europese richtlijnen. Deze Europese normen hebben een minimale resultaat- of inspanningsverplichting. Een afwijkende omgevingswaarde mag daarom alleen strenger zijn. Provincies en gemeenten krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities.

Provincies en gemeenten mogen aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen voor luchtkwaliteit. Bij een aanvullende of afwijkende omgevingswaarde moet de gemeente of provincie ook de economische effecten betrekken. Het gaat dan om effecten op vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid. Voor zwemwater en grond- en oppervlaktewaterkwaliteit mag alleen de provincie afwijkende waarden vaststellen.

Andere omgevingswaarden dan het Rijk heeft vastgesteld

Een provincie of gemeente kan zelf besluiten om een omgevingswaarde te stellen voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarden stelt. Zo stelt het Bkl geen omgevingswaarde voor geur- of lichthinder. Een provincie of gemeente kan hier wel voor kiezen. Hierbij weegt de overheid de samenhang van het beschermen en benutten van de leefomgeving af (artikel 2.1, lid 3 en 4 Omgevingswet). Als een gemeente zelf omgevingswaarden vaststelt, moet ze hiervoor onderzoek laten doen door een onafhankelijk deskundige. Behalve als de omgevingswaarden worden gesteld op grond van instructieregels van het Rijk of de provincie.

Op dit moment zijn er vanuit de diverse specialismen/milieuthema's nog geen definitieve keuzes gemaakt om voor het grondgebied van de gemeente Roerdalen een afwijkende omgevingswaarde vast te leggen. Indien dit in een latere fase nodig blijkt/wenselijk is, wordt dit afzonderlijk ter besluitvorming voorgelegd.

Botsende belangen

Een omgevingswaarde heeft direct invloed op de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld op wat er gebouwd mag worden. Daarom kan een omgevingswaarde botsen met andere belangen. De overheid moet altijd rekening houden met de samenhang tussen al die verschillende aspecten en belangen. Dit volgt uit artikel 2.1 lid 2 van de Omgevingswet. Een overheid mag geen strengere omgevingswaarde vaststellen als dat tot onevenredige nadelen voor andere aspecten van de leefomgeving leidt.

Gemeenten mogen geen decentrale omgevingswaarden stellen die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg of hoofdspoorweg rechtstreeks belemmeren (artikel 5.163 Bkl).

Voorbeeld

Voor een gemeente hoort donkerte tot een van de kernkwaliteiten van het landschap. Net als rust en ruimte. Lichthinder moet daarom worden voorkomen. Als een gemeente in een kassengebied de lichtemissie van een individueel bedrijf beoordeelt, lijkt een aanvaardbaar hinderniveau haalbaar. Maar als er meerdere kassen bij elkaar staan, stapelt de lichtemissie zich op. Dat kan dan toch leiden tot onaanvaardbare hinder.

De gemeente kan dit in 2 stappen oplossen. Allereerst door een omgevingswaarde voor licht vast te stellen voor het kassengebied. En vervolgens door in het omgevingsplan vast te leggen dat de cumulatie van licht van alle bedrijven getoetst moet worden aan de omgevingswaarde. De gemeente kan van deze cijfers gebruikmaken als een nieuw bedrijf om toelating vraagt.

Verplichte omgevingswaarde

Het geluidsproductieplafond bij industrieterreinen is de enige verplichte omgevingswaarde die opgenomen moet worden in het omgevingsplan. Roerdalen heeft 3 gezoneerde industrieterreinen. Voor alle gezoneerde industrieterreinen moeten de huidige geluidzones worden omgezet naar de systematiek van geluidsproductieplafonds (GPP's). Dit zijn referentiepunten gelegen rondom het industrieterrein. Het moment waarop de zonering van industrieterreinen uiterlijk moet zijn omgezet is nu nog niet bekend. Waarschijnlijk wordt dat ook 31-12-2029 (einde van de overgangsfase). De industrieterreinen moeten in ieder geval zijn omgezet wanneer voor een industrieterrein een omgevingsplan wordt opgesteld. Op dat moment is het noodzakelijk dat de zoneboekhoudingen van de industrieterreinen geüpdatet en geactualiseerd zijn. Een extern adviesbureau zal de berekeningen en rapportages voor het bepalen van de GPP's moeten maken, tenzij in RUD-verband werkzaamheden worden opgepakt.

Voor zover bekend zijn er op dit moment geen gezoneerde industrieterreinen waarbij op voorhand aanpassing eerder dan het einde van de overgangsfase gewenst is.

6.2 Programma's

Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsinstrument. Het programma is een flexibel instrument dat de gemeente kan toepassen om de ambities en opgaven die zijn opgenomen in de omgevingsvisie nader uit te werken. In een programma formuleert de gemeente maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Er zijn onder de Omgevingswet vier soorten programma's, twee daarvan zijn verplicht:

- verplichte programma's vanwege Europese richtlijnen;
- verplichte programma's bij het overschrijden van een omgevingswaarde;
- programmatische aanpak;
- vrijwillig programma.

De gemeente Roerdalen hoeft geen verplicht programma op te stellen, maar kan er dus wel voor kiezen om een vrijwillig programma op te stellen.

Een vrijwillig programma wil zeggen dat dit type programma uit eigen initiatief en behoefte inzetbaar is. Het zijn programma's waarmee je als gemeente kunt laten zien welke doelen je belangrijk vindt en graag binnen een bepaalde termijn wilt behalen, waarbij concreet gemaakt moet worden hoe je dat doel precies wilt behalen. Het vrijwillige programma komt het meest voor en is een flexibel instrument. Je kunt bijvoorbeeld de inzet van andere instrumenten aankondigen, aangeven dat je een subsidieregeling wilt starten, beleidsregels wil opstellen, een communicatiecampagne beginnen, een samenwerkingsverband wil aangaan of de uitvoering van projecten ter hand wil nemen. Onderwerpen als energietransitie, klimaatadaptatie, gebiedsontwikkeling, verkeer en vervoer lenen zich goed om uit te werken in een programma.

Programma's kunnen gelijktijdig met of volgend op een omgevingsvisie door het college worden vastgesteld. Met een programma committeert een overheid zich niet alleen aan het nemen van concrete, samenhangende maatregelen, het zorgt ook voor kenbaarheid van beleid.

Het programma is zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen. Er is geen sprake van direct toezicht of handhaving op een programma. Wel is er een monitoringsplicht voor het bindende orgaan.

6.2.1 Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Roerdalen 2050

In 2020 en 2021 is in samenspraak met inwoners, ondernemers, bezoekers, ketenpartners en raadsleden de Omgevingsvisie Roerdalen 2050 tot stand gekomen. De omgevingsvisie is op 8 juli 2021 door de gemeenteraad vastgesteld. Daarmee is de omgevingsvisie het belangrijkste ruimtelijke strategische kader voor de komende jaren. Om de doelen uit omgevingsvisie te kunnen realiseren zijn bij de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie (hoofdstuk 6: Werken met de Omgevingsvisie) maatregelen genoemd. Eén van deze maatregelen is het opstellen van een projectenlijst met daarin fysieke projecten (passend in de Omgevingsvisie Roerdalen 2050) die de komende jaren uitgevoerd gaan worden. De projectenlijst is verankerd in het Uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Roerdalen 2050. In dit programma wordt de gemeentelijke projectenlijst, als concrete uitwerking van de omgevingsvisie, nader uitgewerkt en toegelicht en per project een relatie gelegd met de omgevingsvisie.

Buiten het realiseren van projecten die bijdragen aan het bereiken van de doelen uit de omgevingsvisie is een projectenlijst ook noodzakelijk in het kader van kostenverhaal. In de omgevingsvisie is het Kwaliteitskader Roerdalen opgenomen, waarin voor projecten buiten de contour een (financiële) tegenprestatie wordt gevraagd. Voor deze te ontvangen financiële middelen moet worden aangetoond op welke wijze deze worden ingezet. Ook daarvoor dient het programma, omdat het projecten in samenhang met de omgevingsvisie en onderling tussen de projecten brengt. Tevens kan dit programma als opstap worden beschouwd voor de nadere uitwerking van het kostenverhaal binnen de gemeente. Hiermee kunnen we kostendragers (winstgevendende projecten) inzetten voor de realisatie van projecten die geld kosten (zoals bijvoorbeeld de verdunningsgebieden).

Eén van de maatregelen die in een programma kan worden opgenomen, is het sturen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving door het opnemen van juridische bindende regels in het omgevingsplan. Uit het uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie Roerdalen 2050 volgen geen juridische regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Indien er in de toekomst wel van zulke regels zijn vanuit andere/nieuwe uitvoeringsprogramma's dan worden die verwerkt in het omgevingsplan.

7. Instructieregels

7.1 Hoofdstuk 5 Besluit kwaliteit leefomgeving

Een omgevingsplan moet worden opgesteld en gewijzigd conform de eisen van de Omgevingswet en voldoen aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Bkl stelt kaders aan het omgevingsplan. Hoofdstuk 5 van Het Bkl bevat de normen en instructieregels die gelden voor omgevingsplannen en die zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels gaan over het uitvoeren van taken en het gebruiken van instrumenten.

De inhoud van het omgevingsplan wordt dus niet alleen bepaald door de onderdelen die er van rechtswege in zijn ondergebracht, maar ook door instructieregels van rijk en provincie. Deze instructieregels maken het noodzakelijk of juist onmogelijk, regels in het omgevingsplan op te nemen over activiteiten.

Hoofdstuk 5, afdeling 5.1, van het Bkl stelt regels met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- waarborgen van de veiligheid – externe veiligheid - (paragraaf 5.1.2)
- beschermen van de waterbelangen, zoals primaire watergangen (paragraaf 5.1.3)
- beschermen van de gezondheid en van het milieu - kwaliteit van de buitenlucht, geluid, trillingen, bodemkwaliteit, geur - (paragraaf 5.1.4)
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5)
- behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6)
- behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7)
- bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8)

In afdeling 5.2 van het Bkl zijn instructieregels opgenomen over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving.

De instructieregels in de genoemde afdelingen zijn inhoudelijk van aard en dus niet zozeer van invloed op de opbouw van het omgevingsplan. Wel moeten de instructieregels doorwerken, en dus een plek krijgen, in het omgevingsplan.

De mate en de wijze waarop met deze instructieregels in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden is afhankelijk van de gekozen formulering. Instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving kennen drie formuleringen:

- betrekken bij – wat wil zeggen dat ze in de afweging moeten worden betrokken;
- rekening houden met – wat wil zeggen dat er gemotiveerd van kan worden afgeweken als wel rekening wordt gehouden met de belangen van de instructieregels;
- in acht nemen – wat wil zeggen dat de instructieregels dwingend zijn voorgeschreven zonder beoordelingsruimte of ruimte om daarvan af te wijken.

De diverse instructieregels zijn grotendeels afkomstig uit bestaande wetgeving, zoals de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en betreft veelal zaken waarmee nu, bij het opstellen van een bestemmingsplan, ook rekening moet worden gehouden. In overleg met de specialisten van de MER-OD wordt een overzichtslijst opgesteld waarin de hiervoor genoemde onderwerpen zijn opgenomen. Uit deze lijst zal moeten blijken welke onderwerpen relevant zijn voor Roerdalen en dus terug moeten komen in het omgevingsplan.

7.2 Instructieregels provincie Limburg

Alle provinciale regels die betrekking hebben op het omgevingsbeleid zijn ondergebracht in de Omgevingsverordening Limburg. Dit zijn regels op het gebied van milieu, wegen, water, grond, landbouw, natuur, wonen en ruimte.

De Omgevingsverordening bevat grofweg twee typen regels:

1. instructieregels gericht tot gemeenten of het waterschap;
2. regels voor activiteiten die rechtstreeks voor een ieder gelden of voor specifieke doelgroepen.

De nieuwe Omgevingsverordening Limburg (2021) is inmiddels vastgesteld. Deze treedt in werking op het moment dat ook de Omgevingswet inwerking treedt. Bij het opstellen/wijzigen van het omgevingsplan moet met deze instructieregels rekening worden gehouden.

8. Deregulering

De Omgevingswet geeft de decentrale overheid ruimte om verder te dereguleren met minder vergunningplicht als gevolg.

De Omgevingswet gaat dus uit van het principe 'decentraal, tenzij...', De bevoegdheid om regels te stellen ligt daarmee voor een groot deel bij de gemeente. Zo kan er maatwerk geleverd worden dat past bij de lokale omstandigheden. Alleen als dat niet anders kan, stelt het Rijk regels. De Omgevingswet verwacht ook van de provincies dat die alleen in noodzakelijke gevallen regels stellen.

Regels kunnen op verschillende manieren worden opgesteld:

- a. **Algemene zorgplicht.** De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht. Dit houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus niet alleen de overheid. De algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn.
- b. **Specifieke zorgplicht voor bepaalde activiteiten.** Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.
- c. **Algemene regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden.** Algemene regels zijn regels die voor iedereen gelden. Met 'iedereen' bedoelen we iedereen die iets doet of wil doen waarop de regels van toepassing zijn. Activiteiten in het omgevingsplan kunnen worden geregeld door middel van een algemeen geldende regel, ook wel direct werkende regel. In een dergelijke regel staan concrete voorwaarden waar eenieder die de activiteit uitvoert, aan moet voldoen.
- d. **Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder dit vooraf te melden (meldingsplicht).** Aan een algemene regel kan een informatie- of meldplicht worden gekoppeld. Bij het opnemen van een informatieplicht moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt. Voorkomen moet worden dat initiatiefnemer onnodig informatie moet aanleveren.
- e. **Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning (vergunningplicht).** Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. De keuze tussen een melding- of vergunningplicht roept onder meer de vraag op tussen toetsing vooraf of toezichthouden en handhaving achteraf.
- f. **Regels die een activiteit verbieden (verbod).**

Dereguleren (mate en wijze) heeft sterke invloed op de benodigde gemeentelijke capaciteit, maar ook op de leges. De effecten werken tegengesteld, dus er is eigenlijk per saldo geen positief financieel effect (voor de gemeentelijke organisatie) te creëren door deregulering.

Bij het omzetten en vastleggen van de diverse ruimtelijke regels in het nieuwe omgevingsplan wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de uitgangspunt van de Omgevingswet en de mogelijkheden voor deregulering. Vragen die we ons hierbij moeten stellen zijn hoe ontstaat er meer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen (uitnodigingsplanologie) door bijvoorbeeld deregulering (minder regels en minder vergunningplichten), globaler bestemmen en het inbouwen van flexibiliteit door middel van afwegingsruimte.

9. Overgangsrecht

Onder de oude wetgeving (voor inwerkingtreding van de Omgevingswet) is het op grond van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verplicht om standaardregels voor overgangsrecht in een bestemmingsplan op te nemen.

9.1 Het huidige overgangsrecht

Als er een nieuw planologisch kader wordt vastgesteld, kan de bestemming van een perceel veranderen. De mogelijkheden die een eigenaar had op zijn perceel, kunnen dan beperkt worden. Bijvoorbeeld een bestaand café dat niet meer is toegestaan, omdat de bestemming wijzigt van horeca naar wonen. Een café exploiteren is dan in strijd met het bestemmingsplan. Voor deze situaties bestaat overgangsrecht. Het overgangsrecht zorgt ervoor dat de bestaande legale situatie niet strijdig is met het bestemmingsplan. Een voorbeeldbepaling uit het bestemmingsplan '1^e herziening Kernen Roerdalen': "Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet." Ook voor bouwwerken is er overgangsrecht opgenomen. Het Besluit ruimtelijke ordening verplicht gemeenten om standaardregels zoals hierboven op te nemen in bestemmingsplannen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt deze verplichting om standaard overgangsrecht op te nemen. Gemeenten kunnen zelf het overgangsrechtelijke regime bepalen voor het omgevingsplan. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om meer differentiatie aan te brengen in het overgangsrecht, zodat maatwerk kan worden geboden.

9.2 Waarom geen verplicht standaard overgangsrecht meer?

Het loslaten van verplicht standaard overgangsrecht heeft ermee te maken dat het omgevingsplan een ander uitgangspunt heeft dan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan gaat uit van toelatingsplanologie: er kunnen enkel verbodsbepalingen in het bestemmingsplan staan opgenomen. Een eigenaar kan daarom niet verplicht worden om een bestemming uit te voeren. Evenmin kan hij verplicht worden om bestaand gebruik te wijzigen. Het omgevingsplan heeft een ander karakter dan het bestemmingsplan. De gemeente mag in het omgevingsplan gebodsbepalingen opnemen. Een gebodsbepaling is een plicht om een bestaande feitelijke situatie te wijzigen.

Het belang van de fysieke leefomgeving kan de plicht rechtvaardigen om een bestaande toestand te wijzigen. Standaard overgangsrecht kan dit beperken. De toelichting bij het Omgevingsbesluit vermeldt hierover het volgende: "Overgangsrecht beperkt de mogelijkheid voor gemeenten die het gebruik van gronden wilden wijzigen om zelf locatie specifieke afwegingen te maken en, binnen de grenzen van de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid, tot maatwerkoplossingen te komen. Zeker nu het omgevingsplan ook onderwerpen zal reguleren waarvoor het niet nodig en ook niet wenselijk is om altijd eerbiedigend overgangsrecht op te nemen, kan er geen gestandaardiseerd eerbiedigend overgangsrecht meer worden voorgeschreven."

9.3 Vertaling naar het omgevingsplan

Geen verplicht standaard overgangsrecht betekent niet dat er geheel geen overgangsrecht meer mogelijk is in het omgevingsplan. Er wordt maatwerk geboden en per geval bekeken of er overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen en, zo ja, wat de inhoud van dat overgangsrecht moet zijn. Hierbij zal er steeds een belangenafweging moeten worden gemaakt. Ook blijft het overgangsrecht zoals we dat onder het Besluit ruimtelijke ordening kennen bruikbaar. Het wordt alleen niet meer als standaard voorgeschreven.

De verdere juridische uitwerking en vertaling naar het omgevingsplan word nader bekeken bij de verder uitwerking van de opbouw van het omgevingsplan c.q. de eerste wijziging van het omgevingsplan (maatwerk per geval). Enkele aandachtspunten op voorhand zijn de volgende:

Algemene beginselen

Het is niet zo dat bij het ontbreken van een wettelijke plicht tot het opnemen van overgangsbepalingen in een omgevingsplan, in iedere situatie zonder meer van dergelijke bepalingen kan worden afgezien. Of en in hoeverre een overgangsbepaling nodig is, vereist een door de planwetgever te maken belangenafweging in de context van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Overgangstermijn stellen

Aandachtspunt bij het variëren met de duur van de overgangstermijn is dat, indien er bijvoorbeeld voor een overgangstermijn van vijf jaar wordt gekozen, het overgangsrecht na die vijf jaar eindigt. Het gebruik van de betreffende locatie zal dan in overeenstemming moeten zijn met de nieuwe regels van het omgevingsplan. Indien dat niet het geval is, is in beginsel sprake van strijdig gebruik waartegen handhavend kan worden opgetreden. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, kan deze situatie zich binnen de huidige regeling onder het Bro niet voordoen, omdat overgangsrecht nu niet beperkt is in de tijd.

10. Kostenverhaal

10.1 Waarom kosten verhalen?

De Omgevingswet biedt ruimte voor de ontwikkeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor de ontwikkeling van gebieden zal ook de overheid vaak kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen en het wijzigen van het omgevingsplan. De aanleg van voorzieningen vindt in veel gevallen plaats voor rekening van de gemeente. De initiatiefnemers van de ontwikkeling profiteren meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten te verhalen op de initiatiefnemers, het zogenaamde kostenverhaal, zoals dit ook onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) bekend is. De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.

10.2 Wanneer kosten verhalen?

De gemeente mag alleen kosten verhalen als sprake is van:

- a. kosten die toerekenbaar zijn en proportioneel zijn in verhouding tot het profijt;
- b. een kostenverhaalsplichtige activiteit.

De afdeling kostenverhaal in de Omgevingswet mag alleen worden toegepast bij de volgende besluiten:

- een omgevingsplan,
- een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of;
- een projectbesluit.

De mogelijkheid voor kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften geldt alleen voor nieuwe bouwactiviteiten of functieveranderingen, niet voor al eerder mogelijk gemaakte bouwactiviteiten.

Bouwactiviteiten waarvan kosten moeten worden verhaald, zijn:

- a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft of
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Als er geen sprake is van kostenverhaalsplichtige activiteit dan is er geen kostenverhaal mogelijk.

Belangrijkste verschil/ wijzigingen Omgevingswet en Wet ruimtelijke ordening

Het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de regeling in de Wro. Zo is er geen exploitatieplan meer. Publiekrechtelijk kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse

omgevingsplanactiviteit. In plaats van een exploitatieplan komen kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit. De plicht tot jaarlijkse actualisering van de cijfers is vervallen. De term grondexploitatie wordt niet meer gebruikt. De term grondexploitatiekosten is vervangen door kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen. De verplichting uit de Wro om een expliciet besluit te nemen dat kostenverhaal anderszins verzekerd is, is ook vervallen. Bestaande exploitatieplannen die betrekking hebben op een bestemmingsplan of wijzigingsplan gaan op in het omgevingsplan. Een exploitatieplan maakt dus onderdeel uit van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 Omgevingswet. Roerdalen heeft geen exploitatieplannen.

10.3 Hoe kosten verhalen?

Kostenverhaal kan op twee manieren plaatsvinden:

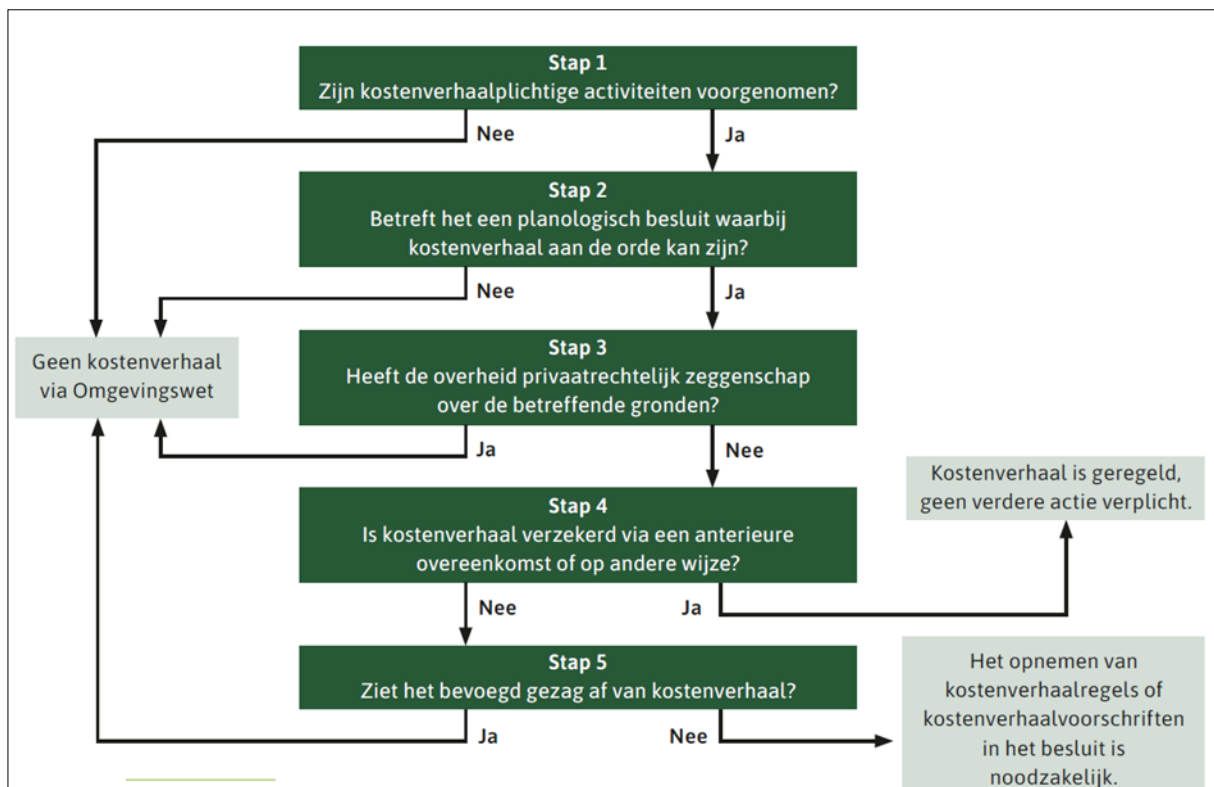
1. Via het privaatrecht door een anterieure overeenkomst te sluiten.
De overeenkomst bevat afspraken over kostenverhaal. Er zijn geen eisen aan de inhoud van de afspraken over kostenverhaal. Partijen mogen één totaalbedrag afspreken, of werken met deelbedragen per kostensoort of activiteit. De term anterieur (voorafgaand) wordt gebruikt omdat de overeenkomst voorafgaat aan een besluit tot wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning.
2. Via het publiekrecht: in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.
Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet 2 systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Het systeem van kostenverhaal met tijdvak is het systeem van kostenverhaal uit de Wro. De plannen hebben dan een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen.
Er is een nieuw systeem voor kostenverhaal toegevoegd. Dit heet kostenverhaal zonder tijdvak. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling. Dus voor plannen zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum. Het gaat om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt. Dat maakt het moeilijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is dan geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Het bevoegd gezag kan rekening houden met verschillende scenario's van gebiedsontwikkeling. Het kostenplafond wordt bepaald op basis van een scenariostudie, waarin scenario's voor het gebied worden vergeleken. Bij dit kostenverhaal zonder tijdvak worden de kosten en bijdragen pas bij de aanvraag geconcretiseerd.

Voor privaatrechtelijk kostenverhaal gelden de volgende aandachtspunten:

- de verschuldigde kosten zijn de kosten zoals genoemd in artikel 13.11 Ow jo. Ob en alleen voor aangewezen activiteiten;
- de overeenkomst bevat afspraken over kostenverhaal. Er zijn geen eisen verbonden aan de inhoud van de afspraken. Dus je mag één totaal bedrag afspreken of werken met deelbedragen per kostensoort of activiteit;
- degene die kosten is verschuldigd is degene aan wie de kostenverhaalsbeschikking moet worden gericht: de initiatiefnemer van de activiteit;
- er is geen expliciet besluit meer nodig om af te zien van kostenverhaal door de raad, wel moet gemotiveerd worden dat kostenverhaalsregels niet meer nodig zijn (er is sprake van een anterieure overeenkomst);
- als de ontwikkelaar de kosten nog niet heeft voldaan voor de besluitvorming, moet de gemeente nagaan of er afdoende zekerheid is over betaling (bijvoorbeeld met een bankgarantie). Als er geen zekerheid is, is kostenverhaal niet verzekerd en zal dit alsnog

publiekrechtelijk geregeld moeten worden. Dit is dus een belangrijke toets bij het opstellen van het omgevingsplan;

- de gemeente plaatst de kennisgeving van de inzage van de overeenkomst in het elektronisch gemeentebblad binnen twee weken na het aangaan van de overeenkomst. Er is geen verplichting voor publicatie in een huis-aan-huisblad. De uitzonderingsgrond uit de Woo is toepasbaar op bedragen, maar de afspraken moeten dus openbaar worden gemaakt.
- samenloop met nadeelcompensatie (planschade): de Ow biedt een zelfstandige grondslag voor het sluiten van een overeenkomst over nadeelcompensatie (incl. planschade). Het is echter niet nodig om een afzonderlijke overeenkomst over nadeelcompensatie te sluiten op grond van artikel 13.3c Ow als de kosten van nadeelcompensatie van besluiten volgens artikel 15.1 lid 1 Ow (lees: omgevingsplan, bopa en projectbesluit) deel uitmaken van de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit.



Schematisch overzicht mogelijkheden kostenverhaal

Keuze

Het verhalen van kosten kan nog steeds geregeld worden in een overeenkomst, zoals dat nu ook de gebruikelijke werkwijze is in Roerdalen. Voorgesteld wordt de huidige werkwijze van anterieur kostenverhaal dan ook zoveel mogelijk (en waar mogelijk) in stand te houden. Alleen als dit niet mogelijk is, worden regels over kostenverhaal opgenomen in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Wanneer kostenverhaal via het omgevingsplan of de omgevingsvergunning aan de orde is, zijn in hoofdzaak de volgende acties nodig:

- a. bepaal het kostenverhaalsgebied;
- b. kies de kostenverhaalsmethode (met of zonder tijdvak);
- c. stel kostenverhaalsregels in omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften in omgevingsvergunning of projectbesluit.

De wijze waarop kostenverhaalregels opgesteld moeten worden, wordt nader uitgewerkt. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de voorbeeldregels die hiervoor inmiddels door het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) beschikbaar zijn gesteld.

11. Participatie en procedure omgevingsplan

Het opnemen van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan gebeurt met een wijzigingsbesluit. De regels in het wijzigingsbesluit moeten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Ze moeten voldoen aan de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en provinciale instructieregels in de provinciale omgevingsverordening.

11.1 Voorbereiding omgevingsplan (participatie)

Bij het opstellen van (onderdelen van) het omgevingsplan is participatie belangrijk om de opzet en inhoud te staven. Bij het opstellen van het plan kan op diverse manieren gebruik worden gemaakt van participatie:

1. Via een raadswerkgroep en/of
2. door het samenwerken met inwoners en/of
3. door middel van de formele terinzagelegging van het ontwerp wijzigingsbesluit (zie paragraaf 11.2).

Raadswerkgroep Omgevingswet

Vanuit de raadsadviescommissie- en raadsleden is er een raadswerkgroep Omgevingswet samengesteld. In deze raadswerkgroep worden raadsbesluiten die zien op Omgevingswet gerelateerde onderwerpen voorbereid. Het omgevingsplan wordt in de overgangperiode omgebouwd van het van rechtswege ontstane tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe omgevingsplan. Onderdeel van de wijzigingen is het overhevelen van huidige regels die zien op de fysieke leefomgeving uit verordeningen, het vertalen van de bruidsschat en het toevoegen van nieuwe thema's, zoals gezondheid, in het omgevingsplan. Daar waar sprake is van het wijzigen van het omgevingsplan met nieuwe, niet technische, onderdelen en die nieuw zijn onder de Omgevingswet worden deze voorgesproken in de raadswerkgroep. Dit geldt dus niet voor het wijzigen van het omgevingsplan voor projecten of plannen van derden. Deze onderwerpen worden, net als nu, voorbereid in het reguliere raadsproces.

Samenwerking met inwoners

Roerdalen zoekt al enige jaren nadrukkelijk de samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen binnen en buiten de gemeente. Met als doel actieve inwoners die meedoen, ambtenaren die luisteren naar ideeën, denken in kansen en lokale initiatieven ondersteunen. Omdat inwoners met initiatieven zelf hun fysieke en sociale leefomgeving willen invullen. En dit ook doen.

De doelen van de Omgevingswet (integraliteit en minder regels) vormen de basis voor het Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen (vastgesteld door de gemeenteraad op 29 september 2021). Daarnaast gaan we uit van de vier kernwaarden van onze gemeente: vertrouwen, respect, gelijkwaardigheid en verantwoordelijkheid. In het participatiebeleid onderscheiden we twee vormen:

1. beleid en plannen van de gemeente (burgerparticipatie);
2. plannen van andere organisaties of personen (overheidsparticipatie).

Burgerparticipatie

- Bij het opstellen van de Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan is er voor onze gemeente een motivatieplicht op basis van artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit.
- Op basis van 'Andere Overheid' en 'Samen Doen' vinden we de inbreng van inwoners en ondernemers bij onze plannen belangrijk. Hierin hebben we de afgelopen jaren geïnvesteerd en deze manier van (samen)werken zetten we ook bij de Omgevingswet door.

- Bij ruimtelijke plannen (waaronder omgevingsplannen) informeren we belanghebbenden en betrokkenen altijd over onze gemeentelijke plannen. Wanneer mogelijk mogen ze meedenken over of meewerken aan de planvorming.

Overheidsparticipatie

- Op basis van artikel 7.4 Omgevingsregeling moeten initiatiefnemers aangeven op welke wijze belanghebbenden betrokken zijn bij de planvorming.
- Participatie is wettelijk niet verplicht ('nee' is dus ook een antwoord).
- We vertrouwen erop dat initiatiefnemers zelf de meerwaarde van tijdige participatie inzien en stellen daarom nog geen 'Lijst verplichte participatie' op.
- Om initiatiefnemers te faciliteren wordt er een handreiking Participatiebeleid opgesteld. Deze kunnen initiatiefnemers gebruiken als inspiratiedocument bij het organiseren van participatie.

In het proces van wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe omgevingsplan (in de overgangsfase) willen we voortborduren op de wijze waarop wij nu als gemeente al werken. Daarom stellen we voor, zodra de eerste contouren voor het nieuwe deel van het omgevingsplan bekend zijn en het plan ook visueel is, een of meerdere informatieve bijeenkomsten voor onze inwoners te organiseren. Enerzijds om ze kennis te laten maken met het nieuwe instrument omgevingsplan en anderzijds om ze ook inhoudelijk te informeren over de omzetting van de huidige regels.

In het kader van het wijzigen van het omgevingsplan voor inpassing van nieuw beleid of gemeentelijke projecten wordt per geval, en met in acht name van het hiervoor genoemde beleid voor burgerparticipatie, bekeken of voor een toelichting op het betreffende plan een afzonderlijke informatieavond noodzakelijk is of dat het volgen van de wettelijke mogelijkheden voor inspraak, zoals in de volgende paragraaf toegelicht, voldoende zijn. Wel zal altijd een kennisgeving met participatieparagraaf worden gedaan in het elektronisch gemeenteblad en op onze website. Hiermee wordt voldaan aan het participatiebeleid dat we altijd informeren. Als er ruimte voor is, bieden we de daarnaast mogelijkheid tot 'meedenken' en eventueel 'meewerken'.

In het geval een wijziging van het omgevingsplan nodig is voor plannen van derden (overheidsparticipatie), is het niet mogelijk om af te dwingen dat derden omwonenden mee laten denken, mee laten werken of zelfs mee laten beslissen. De ruimte die een initiatiefnemer geeft aan participanten om mee te denken of mee te werken is een eigen verantwoordelijkheid. Wij vinden het wel belangrijk dat de belanghebbenden in ieder geval wel tijdig worden geïnformeerd.

11.2 Procedure omgevingsplan

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit staan regels voor het vaststellen van het omgevingsplan. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben gemeenten, zoals eerder aangegeven, feitelijk al een (tijdelijk) omgevingsplan. Dit ontstaat door samenvoeging van alle ruimtelijke regels uit bestaande instrumenten en de zogenoemde bruidsschat. In de praktijk zal dus steeds sprake zijn van een wijziging van het omgevingsplan in plaats van het opstellen van een nieuw omgevingsplan. De gemeente zet dan een deel van de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan om naar het nieuwe deel. Of regels over de fysieke leefomgeving uit gemeentelijke verordeningen. Of ze stelt regels over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Kennisgeving voornemen wijzigen omgevingsplan

De gemeenteraad moet een kennisgeving doen van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen. Voor de publicatie van deze kennisgeving geldt artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat de kennisgeving gepubliceerd moet worden in het gemeenteblad. In de kennisgeving moet de gemeenteraad aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken

(participatie). Als bij de wijziging van het een omgevingsplan een milieueffectrapportage (mer) moet worden gemaakt, kan dat ook in de kennisgeving worden opgenomen.

Vorbereidingsbesluit

De gemeente kan een voorbereidingsbesluit vaststellen voor het opnemen van voorbeschermingsregels in het omgevingsplan. Voorbeschermingsregels beschermen het betreffende gebied tegen ongewenste ontwikkelingen in de tijd dat de wijziging van het omgevingsplan in procedure is.

Ook het Rijk en de provincie kunnen voorbeschermingsregels in het omgevingsplan opnemen. Dit kan als het Rijk of de provincie een projectbesluit wil voorbereiden. Of als het Rijk of de provincie een instructie wil geven of een instructieregel wil stellen gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan.

Vorbereidingsprocedure

Op de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Daarnaast geven de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit aanvullende procedurele regels.

Ontwerp-omgevingsplan en zienswijzen

De gemeente maakt een ontwerpversie van de wijziging van het omgevingsplan. Er wordt, gelijk aan de huidige situatie, niet gewerkt met voorontwerp wijzigingsplannen. De gemeente maakt het ontwerp bekend door kennisgeving in het elektronisch gemeentebblad. Iedereen kan gedurende 6 weken (schriftelijk of mondeling) zienswijzen indienen tegen het ontwerp. Zienswijzen kunnen geen betrekking hebben op het deel van het ontwerp dat zijn grondslag vindt in een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De gemeente moet bij het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan in de motivering ingaan op de ingediende zienswijzen. Deze procedurastap wijkt niet af van de bekende procedure voor bestemmingsplannen onder de Wro.

Vaststellen omgevingsplan

De gemeenteraad stelt de wijziging van het omgevingsplan vast. Los van de gebruikelijke motiveringsplicht van artikel 3:46 Awb, geeft de gemeenteraad ook aan welke rol publieksparticipatie heeft gespeeld. De gemeente geeft in ieder geval aan:

- hoe ze aan publieksparticipatie heeft gedaan;
- wat de resultaten daarvan zijn;
- hoe ze invulling heeft gegeven aan haar participatiebeleid.

Als er tijdens de termijn van 6 weken geen zienswijzen op het ontwerpbesluit zijn gekomen, dan doet de gemeente hiervan zo spoedig mogelijk mededeling in het elektronische gemeentebblad en neemt de gemeenteraad het besluit tot vaststelling binnen vier weken nadat de termijn voor zienswijzen is verstreken.

Soms kan het college van burgemeester en wethouders de wijziging van het omgevingsplan vaststellen. Dit kan alleen als de gemeenteraad dit in haar delegatiebesluit heeft vastgelegd (artikel 2.8 Omgevingswet). Zie voor het delegatiebesluit van Roerdalen het raadsbesluit 2022/03/10/16, zaaknummer Z21-026489 van 10 maart 2022.

De gemeente maakt het vastgestelde omgevingsplan bekend door kennisgeving in het elektronisch gemeentebblad. Daarnaast stuurt het bevoegd gezag een exemplaar van het besluit aan degenen die zienswijzen over het ontwerpbesluit hebben ingediend en aan een adviseur als het bevoegd gezag van zijn advies afwijkt. Het bevoegd gezag vermeldt hierbij door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep mogelijk is. Tegen de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan staat beroep open.

Reactieve interventie

De provincie kan in bijzondere situaties ingrijpen na de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan van de gemeente. Dit heet een reactieve interventie (artikel 16.21 Omgevingswet). Het inzetten van de reactieve interventie kan alleen als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij moet er sprake zijn van een provinciaal belang dat door de provincie in een openbaar document is aangegeven.

De provincie kan de reactieve interventie alleen inzetten als ze over de ontwerpversie van de wijziging van het omgevingsplan een zienswijze heeft ingediend en de gemeente die zienswijze niet volledig heeft overgenomen. De provincie kan de reactieve interventie ook inzetten als de gemeente ten opzichte van de ontwerpversie wijzigingen aanbrengt in een onderdeel waarover de provincie geen zienswijze heeft ingediend.

Beroep en voorlopige voorziening

Als beroep wordt ingesteld tegen de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan geeft de rechter in de beroepsprocedure een oordeel over dit besluit. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is de aangewezen rechter voor een wijziging van het omgevingsplan. Tijdens de beroepsprocedure kan degene die in beroep gaat een verzoek om voorlopige voorziening doen.

Inwerkingtreding

Een omgevingsplan treedt 4 weken na publicatie van de vaststelling in werking. Tenzij de gemeente in het vaststellingsbesluit een later tijdstip heeft opgenomen.

Als tijdens de beroepsprocedure een voorlopige voorziening is aangevraagd, kan de rechter de wijziging van het omgevingsplan schorsen tot de uitspraak in de beroepsprocedure (ook wel bodemprocedure genoemd). De wijziging van het omgevingsplan treedt dan nog niet in werking. De uitspraak in de bodemprocedure heft de schorsing van de wijziging van het omgevingsplan op en het omgevingsplan treedt vanaf dat moment in werking. De rechter kan in de beroepsprocedure ook besluiten de wijziging van het omgevingsplan te vernietigen. In dat geval treedt de wijziging van het omgevingsplan dus niet in werking.

Tenslotte kan de rechter bepalen dat een deel van de wijziging van het omgevingsplan wordt vernietigd. In dat geval treedt dat deel niet in werking en de overige delen wel.

11.3 Beschikbaar stellen van het omgevingsplan

Het beschikbaar stellen van het omgevingsplan in het DSO (zie ook paragraaf 2.5) wordt als volgt beoogd:

De regels van het omgevingsplan worden zichtbaar in het DSO. De wijziging van het omgevingsplan publiceren we digitaal via de LVBB, het landelijke publicatieplatform. De regels van het omgevingsplan komen dan automatisch in het Omgevingsloket, zodat iedereen op een kaart kan zien welke regels waar gelden.

Bij het opstellen van het omgevingsplan gebruiken we een nieuwe standaard, de Standaard officiële publicaties met toepassingsprofielen (STOP/TPOD).

Via vragenbomen kunnen initiatiefnemers in het Omgevingsloket controleren of ze een vergunning nodig hebben of een melding moeten doen. Ook vullen ze in het Omgevingsloket gegevens in voor een aanvraag of melding. Daarvoor kunnen we onze juridische regels omzetten in toepasbare regels. Hiervoor gebruiken gemeenten de Standaard toepasbare regels (STTR).

Werkwijze aanpassen omgevingsplan door bureau

De werkwijze voor het opstellen van een omgevingsplan verschilt van die van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan wordt geheel nieuw ontwikkeld, het omgevingsplan wordt steeds gewijzigd. Om een wijziging van het omgevingsplan te kunnen verzorgen, moet het adviesbureau dat het

‘wijzigingsplan’ (regels en motivatie) opstelt de beschikking hebben over de actuele versie van het omgevingsplan.

De gemeente en adviesbureaus hebben ieder hun eigen plansoftware die van verschillende softwareleveranciers kan zijn. Het adviesbureau moet daarom de actuele versie van het omgevingsplan, de zogenaamde geconsolideerde versie, uit het DSO verkrijgen door gebruik te maken van de downloadfunctie in het DSO.

Beoogde uitwisseling bestanden met adviesbureau's

Na doorvoering van de wijzigingen in haar versie van het omgevingsplan toetst het adviesbureau de technische juistheid van dit omgevingsplan door gebruik te maken van een specifiek hiervoor in te richten validatiefunctie van het DSO. Deze toets verschaft duidelijkheid of het STOP/TPOD-bestand waarin het adviesbureau het gewijzigde omgevingsplan heeft vastgelegd correct is.

Het adviesbureau levert tot slot het gehele gewijzigde omgevingsplan in STOP/TPOD-formaat aan de gemeente. De gemeente verwerkt dit met haar plansoftware in haar versie van het omgevingsplan en start de besluitvorming. Daarbij houdt de software er rekening mee dat de versie van het omgevingsplan bij de gemeente niet dezelfde hoeft te zijn als de versie waarmee het adviesbureau begonnen is. Ondertussen kunnen er andere wijzigingstrajecten gelopen hebben die al geleid hebben tot publicaties van nieuwe versies van het omgevingsplan.

Met het doorlopen van dit werkproces kan, op een vergelijkbare werkwijze als bij bestemmingsplannen, het wijzigen van het omgevingsplan worden uitbesteed aan ruimtelijk adviesbureaus.

11.4 TAM-IMRO

Op dit moment (oktober 2022) zijn er nog enkele onduidelijkheden rondom het DSO en de werking hiervan. De grootste onzekere factor is misschien wel de werkzaamheid van het systeem in zijn geheel. Er zijn daarom Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) opgesteld. Deze zijn er voor het geval overheden niet op tijd kunnen aansluiten op het DSO of wanneer het DSO bijvoorbeeld op een onderdeel niet op tijd klaar is. Met behulp van TAM's kan worden voorkomen dat bij gemeenten eventuele woningbouwontwikkelingen of ontwikkelingen op bijvoorbeeld het gebied van de energietransitie vertraging oplopen.

Op het moment dat de Omgevingswet inderdaad op 1 juli 2023 in werking treedt terwijl er nog onduidelijkheden zijn rondom de werking van het DSO (en er ook nog niet/nauwelijks geoefend is met het DSO) kunnen er dus, zoals het er nu naar uit ziet, alternatieve mogelijkheden worden aangewend om te voorkomen dat planvorming (en in het bijzonder gebiedsontwikkeling) onaanvaardbare vertraging oploopt bij de invoering van de Omgevingswet.

TAM-IMRO staat voor ‘Tijdelijke Alternatieve Maatregel opstellen van Omgevingsdocumenten op basis van de IMRO2012 standaard’. Deze TAM biedt de mogelijkheid om op basis van de huidige bestaande RO Standaarden 2012 (waar IMRO onder valt) omgevingswetbesluiten te kunnen ontsluiten in het DSO als andere alternatieven, zoals het vergunnen door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), niet gebruikt kunnen worden. In dat geval is dan het gebruiken van de huidige IMRO-standaard en de huidige plansoftware voor het opstellen van een wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan een tijdelijke alternatieve maatregel (TAM).

Onder TAM-IMRO worden dus met de huidige techniek (huidige planapplicaties en IMRO-standaard) wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan bekendgemaakt (conform inhoudelijke eisen Omgevingswet). In deze situatie vindt bekendmaking niet plaats via publicatie naar de LVBB, maar op de huidige gebruikelijke wijze. Dit betekent dat het vaststellingsbesluit via DROP (Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties) in het Gemeenteblad wordt gepubliceerd en het met IMRO

vormgegeven plandeel op ruimtelijkeplannen.nl. Via de overbruggingsfunctie zijn deze plannen dan ook direct in de DSO Viewer via het Omgevingsloket te raadplegen.

Voordelen van TAM-IMRO

- TAM-IMRO biedt gemeenten die direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een nieuw plan in procedure moeten brengen (en dus niet onder het overgangsrecht vallen), een tijdelijk alternatief indien in hun situatie nog functionaliteiten in de DSO-keten missen of niet goed werken en vergunnen door middel van een BOPA niet mogelijk is.
- Een TAM-IMRO omgevingsplan (en voorbereidingsbesluit) kan beschikbaar worden gemaakt met de huidige bestaande Wro-plansoftware.

Nadelen van TAM-IMRO

- De TAM-IMRO-besluiten maken juridisch gezien deel uit van het ('nieuwe') omgevingsplan, maar hebben technisch gezien het 'oude' formaat (namelijk IMRO). Ze worden dus op gelijke wijze ontsloten als de plannen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit heeft daarom ook gevolgen voor het gebruik van de zogenaamde 'pons-functie'.
- Besluiten conform de STOP-TPOD-standaard moeten later alsnog gepubliceerd worden bij de LVBB. Dit levert extra werk op en mogelijk juridische risico's. Een besluit dat opnieuw (via STOP-TPOD) wordt gepubliceerd is, voor zover nu bekend, volledig juridisch appellabel, met uitzondering van technische aanpassingen.
- De TAM is gepositioneerd als een tijdelijke maatregel die op dit moment in gebruik beperkt is tot het 1^e jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Via TAM-IMRO kan de bruidsschat niet worden gewijzigd. Het is dus beter hiermee te wachten tot het DSO stabiel is en volledig via STOP-TPOD kan worden gewerkt.

Waar de inzet van een BOPA (omgevingsvergunningprocedure) niet mogelijk is, het publiceren in STOP/TPOD evenmin aan de orde is en een project toch urgent gerealiseerd moet worden, biedt TAM-IMRO een perspectief. Dit geldt zowel voor het geval we nog niet kunnen werken met STOP/TPOD, als voor het geval dat wel al zouden kunnen werken met STOP/TPOD, maar nog onvoldoende kunnen hebben oefenen. Het bekende IMRO-model biedt dan meer zekerheid om snel tot een goed resultaat te komen. Ondertussen kunnen we doorgaan met oefenen met STOP, bijvoorbeeld in projecten met minder urgentie of kleiner in omvang en complexiteit. Op basis van advies van onze softwareleverancier wordt nu (oktober 2022) voorgesteld de eerste maanden dat de Omgevingswet inwerking treedt wijziging van het omgevingsplan met de TAM-IMRO methode op te stellen/publiceren. Dit is niet nodig als we zeker weten dat het DSO bij inwerkingtreding van de wet stabiel is. Daarover is nu echter nog geen duidelijkheid. Het is daarom beter om eerst af te wachten of bij inwerkingtreding van de wet het DSO werkt en in de eerste periode (minimaal 3 maanden) niet te publiceren, maar via TAM-IMRO of een omgevingsvergunning te werken (of te wachten met publicatie indien hiervoor tijd is). Hoewel dit voor een latere fase betekent dat hiermee extra werk is gemoeid, kan wel worden voorkomen dat aan bepaalde initiatieven geen medewerking kan worden verleend omdat het DSO nog niet (volledig) functioneert of omdat er nog problemen zijn in de software.

Dienstverlening

De inzet van TAM-IMRO vermindert de kwaliteit van de dienstverlening in het DSO enigszins. De TAM-IMRO besluiten vormen als het ware een extra laag in het DSO. Dit gaat koste van de

⁷ Alle geldende regels op een locatie in het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen alleen in een keer vervangen worden door nieuwe regels (pons). Dit geldt echter niet voor een TAM-IMRO plan, waardoor er met voorrangregels moet worden gewerkt. Dit is niet overzichtelijk.

begrijpelijkheid van de regels in het DSO. Dit raakt zowel particuliere en professionele initiatiefnemers als de gemeentelijke organisatie, waaronder de vergunningverlening. Om de dienstverlening zoveel mogelijk op peil te kunnen houden, ontwikkelt de VNG op dit moment een factsheet voor het raadplegen van regels in het DSO. Daarnaast kunnen we overwegen om zelf extra interne en/of externe communicatie hiervoor in te zetten.

Vertrekpunten

Voor het van start kunnen gaan met het opstellen van een TAM-IMRO omgevingsplan moet met de volgende vertrekpunten en kernvereisten rekening te worden gehouden:

- Laat het begrip 'bestemming' los.
- Richt het plan op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Voldoe aan de instructieregels van het rijk en de provincie.
- Houd rekening met de bruidsschat.

Kernvereisten

1. PAS HET TAM-IMRO OMGEVINGSPLAN IN DE REST VAN HET OMGEVINGSPLAN IN
Het TAM-IMRO omgevingsplan vormt juridisch één geheel met het omgevingsplan van rechtswege. Echter, de bruidsschat, onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege, is opgesteld in STOP/TP. Daardoor is het niet mogelijk beide plannen in één bestand samen te voegen. Een oplossing om beide plannen juridisch toch één geheel te laten vormen, is om het TAM-IMRO omgevingsplan als het ware als een nieuw hoofdstuk in te voegen in het omgevingsplan van rechtswege.

2. BEPAAL HET TOEPASSINGSBEREIK VAN HET TAM-IMRO OMGEVINGSPLAN
Het voor een bepaalde locatie vaststellen van nieuwe regels in een TAM-IMRO omgevingsplan zorgt er niet voor dat de oude regels op die locatie automatisch vervallen. Met andere woorden: het is niet mogelijk om in een TAM-IMRO omgevingsplan te 'ponsen'. Om te voorkomen dat op een bepaalde locatie zowel nieuwe als oude regels gelden, moet in het TAM-IMRO omgevingsplan een toepassingsbereikbepaling worden opgenomen (juridisch ponsen).

3. NEEM DE JUISTE BEPALINGEN OP IN HET TAM-IMRO OMGEVINGSPLAN
Bepaalde aannames die gelden bij het opstellen van een bestemmingsplan zullen bij het opstellen van een TAM-IMRO omgevingsplan niet langer onverkort gelden. Enkele bepalingen die in een bestemmingsplan vanzelfsprekend een bepaald rechtsgevolg hebben, kunnen in een TAM-IMRO omgevingsplan hele andere rechtsgevolgen hebben. In het bijzonder speelt dit bij het aanwijzen van bestemmingen in een bestemmingsplan, de juridische status van de plankaart en de aanvraagvereisten voor vergunningen uit het TAM-IMRO omgevingsplan. Voor ieder van deze onderwerpen moet een bepaling worden opgenomen of een formulering worden gehanteerd die tot de gewenste rechtsgevolgen leidt.

Voorbeeldtekst algemeen gebruiksverbod

Het is verboden zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken anders dan overeenkomstig de aan de locatie toegedeelde functies.

Voorbeeldtekst juridische status plangebied

Artikel 1.2 (Toepassingsbereik)

De regels in dit hoofdstuk zijn van toepassing op de locatie [naam van de locatie van het TAM-IMRO omgevingsplan], waarvan de geometrische bepaalde planobjecten zijn vervat in het GML-bestand NL.IMRO.[nr]-[versie] zoals vastgelegd op <https://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Voorbeeldtekst aanvraagvereisten

Artikel X (Aanvraagvereisten)

De aanvraagvereisten, bedoeld in paragraaf 22.5.2 van dit omgevingsplan, zijn van overeenkomstige toepassing op een omgevingsvergunning die is vereist op grond van dit hoofdstuk.

Voorbeeldtekst nauwkeurige afbakening vergunningplicht of verbodsbepaling

Volgt