

Plan van Aanpak Omgevingsplan

Inhoudsopgave

1. Samenvatting.....	3
2. Inleiding.....	5
3. Context transitieaanpak.....	7
3.1 Wettelijk kader transitiefase.....	7
3.2 Koersdocument implementatie Omgevingswet.....	8
Hoofdambitie: andere manier van denken en werken.....	9
Het uiteindelijke doel is om de initiatiefnemer (inwoners, bedrijven en instellingen) meer integraal, sneller en beter te bedienen.....	9
3.3 Ontwikkelprincipe.....	9
4. Transitie-aanpak.....	10
4.1 Gemeentelijke visie op het omgevingsplan.....	10
4.1.1 Wettelijk kader omgevingsplan.....	11
4.1.2 Uitgangspunten.....	12
4.1.3 Sturing met omgevingsplan.....	15
4.1.4 Reikwijdte omgevingsplan.....	16
4.1.5 Instructieregels.....	17
4.1.6 Instructieregels provincie.....	17
4.1.7 Ontwerpkeuzes.....	18
4.1.7.1 Activiteiten en/of functies.....	18
4.1.7.2 Afbakening activiteiten.....	20
4.1.7.3 Preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten.....	23
4.1.8 Maatwerk.....	24
4.1.9 Zorgplicht.....	25
4.1.10 Omgevingswaarden.....	27
4.1.11 Monitoring.....	28
4.1.12 Kostenverhaal.....	29
4.1.13 Procesregels.....	29
4.2 Gegevens op orde: instrumentarium.....	29
4.2.1 Ruimtelijke plannen.....	30
4.2.1.1 Wat hebben we al gedaan?.....	30
4.2.2 Verordeningen.....	30
4.2.2.1 Wat hebben we al gedaan?.....	30
4.2.2.2 Keuzes.....	31
4.3 Bruidsschat.....	31

4.3.1 Wat is de bruidsschat.....	31
4.3.2 Keuzes.....	33
4.4 Integratie verordeningen in het omgevingsplan.....	33
4.5 Annotatiestrategie.....	34
4.6 Toepasbare regels.....	35
4.6.1 Wat zijn toepasbare regels?.....	35
4.6.2 Overgangsperiode.....	36
4.7 Harmoniseren van begrippen.....	36
4.8 Periode tot en na inwerkingtreding Omgevingswet.....	38
4.8.1 Periode tot inwerkingtreding Omgevingswet.....	39
4.8.2 Periode na inwerkingtreding Omgevingswet.....	39

1. Samenvatting

In dit plan van aanpak wordt een eerste koers en richting uitgezet voor het opstellen van een omgevingsplan. Dit plan van aanpak bevat een nota van uitgangspunten en geeft antwoord op de vragen “Wat gaan we regelen” en “Hoe gaan we het regelen?”

In het plan van aanpak worden 28 basiskeuzes gemaakt voor het omgevingsplan. Bij het maken van deze keuzes is onder andere rekening gehouden met de onderwerpen en thema's uit de ontwerp-omgevingsvisie. We kiezen voor een combinatie ontwerpgerichte en stapsgewijs lerende aanpak met de nadruk op ontwerpgerichte aanpak maar zonder bestaande regels overboord te gooien.

Het hoofduitgangspunt is een gebiedsgerichte omzetting. Deze keuze geeft sturing aan opbouw van het omgevingsplan.

De input omgevingsvisie wordt gelijktijdig met gebiedsgerichte omzetting verwerkt. Ambities uit de omgevingsvisie worden direct vertaald in het omgevingsplan. Hierdoor zijn initiatieven die passen in de visie direct in lijn met de omgevingsvisie.

Verder gaan we uit van een positieve grondhouding, ja, mits in plaats van nee, tenzij. De wijze van reguleren van gebieden wordt afgestemd op de dynamiek van het gebied en de eigendomssituatie.

Er wordt gekozen voor een combinatie van activiteits- en functiegericht omgevingsplan. Een opbouw met regels voor activiteiten heeft hierbij de voorkeur. Indien een functie-aanduiding een meerwaarde heeft vanwege een bijzondere eigenschap of betekenis wordt hiervan gebruik gemaakt.

We zullen een bibliotheek met activiteiten opstellen, waarbij een flexibele, wendbare aanpak wordt gehanteerd. De lijst met activiteiten wordt telkens aangevuld. Het uitgangspunt is om zo veel als mogelijk te werken met standaardregels voor de hele gemeente. Waar deze regels niet volstaan, kan gekozen worden voor gebiedsgerichte regels of locatiegericht maatwerk.

Via een flexibele, wendbare aanpak kunnen inzichten die in de komende jaren zullen ontstaan continu worden meegenomen. Er wordt daarom nog niet gekozen voor vaste regelvormen. Per thema of activiteit zal worden bepaald of een open of gesloten norm het beste past.

Het gebruik van omgevingswaarden laten we afhangen van ambities en de uitvoeringsprogramma's.

Tot slot. De verordeningen die naar het omgevingsplan gaan, komen niet eerst in een verordening fysieke leefomgeving. Er wordt niet eerst een verordening fysieke leefomgeving vastgesteld. De integratie van de verordeningen wordt pas bij het vaststellen van het volwaardig omgevingsplan geregeld.

Bril waarmee keuzes zijn gemaakt

In de periode 2022-2029 zal het omgevingsplan stap voor stap opgebouwd moeten worden, vanuit de vertreksituatie van 'het omgevingsplan van rechtswege' ofwel tijdelijk omgevingsplan. 2022 staat enerzijds in het teken van het zo goed mogelijk voorbereiden van Etten-Leur op het tijdelijk omgevingsplan. Anderzijds zetten we dit en komende jaren de noodzakelijke stappen waardoor we vanaf 1 juli 2022 kunnen meewerken aan initiatieven van burgers en ondernemers en uitvoering kunnen geven aan de omgevingsvisie.

Daarbij hanteren we de leidende principes, zoals deze in het 'Koersdocument implementatie Omgevingswet' zijn vastgesteld:

- vereenvoudiging van regelgeving met waarborg voor kwaliteit;

- we stellen regels op een transparante, overzichtelijke en integrale gebiedsgerichte wijze;
- de gemeente stelt globale omlijnde kaders met flexibele regels;
- per gebied maken we een keuze over de mate van globaliteit en flexibiliteit (conserverend, anticiperend of faciliterend).
- waar nodig en het kan laten we regels stapsgewijs los;
- het omgevingsplan voor de deelgebieden vraagt om inbreng van onze partners;
- de aanpassing van de regels is mede afhankelijk van regels van andere overheden (AMvB's, provinciale verordening en waterschapsverordening).

2. Inleiding

De Omgevingswet is een van de grootste wettelijke veranderingen in Nederland. De historische gegroeide veelheid aan wetten, regels en afspraken voor de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd in één nieuw stelsel.

De wet kent vier verbeterdoelen:

Inzichtelijkheid,
voorspelbaarheid en
gebruiksgemak

**Versnellen en
verbeteren**
besluitvorming



Afbeelding 1 Verbeterdoelen van de Omgevingswet (VNG)

Het doel van de Omgevingswet is echter niet alleen gericht op het verminderen van regels en het verkorten van procedures bij overheden. De wetgever wil vooral burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer ruimte geven voor eigen initiatieven. Dit sluit aan bij de behoefte uit de samenleving. Minder regels, meer inzicht, meer ruimte voor lokale afweging en meer vrijheid, stellen hen in staat om hieraan invulling te geven. We denken meer 'van buiten naar binnen'. De verantwoordelijkheden veranderen. De huidige regierol van gemeenten verandert meer in een rol van facilitator en verbinder. 'Zorgen voor' wordt 'zorgen dat' en het moet duidelijk zijn 'wie waarvan is' en 'wie verantwoordelijk is voor wat'. We bereiken dit alleen door een andere manier van denken, werken, organiseren en sturen. Dit geldt niet alleen voor overheden en (keten)partners maar ook voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De Omgevingswet kent vier veranderopgaven:

- meer integraal
- meer gebiedsgericht
- meer regionale samenwerking/externe partners
- meer samenwerking met de maatschappij (participatie)

Daarmee sluit de Omgevingswet aan bij de veranderprocessen die veel gemeenten al hebben ingezet (bijvoorbeeld het resultaat- en klantgericht werken) als gevolg van een veranderende samenleving.

Omgevingsplan

De Omgevingswet kent 6 kerninstrumenten. Een van de nieuwe kerninstrumenten is het omgevingsplan. Dit omgevingsplan vervangt op termijn onder andere de huidige bestemmingsplannen en bepaalde gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening en de Parkeerverordening.

Zoals bij alle veranderingen is de nieuwe situatie uitdagend, maar het pad naar die nieuwe situatie nog veel meer. In de periode 2022-2029 zal het omgevingsplan stap voor stap opgebouwd moeten worden vanuit het tijdelijk omgevingsplan, dat gemeenten via het overgangsrecht krijgen (zie paragraaf 3.1). Daarom is het verstandig om een plan van aanpak te maken voor deze transitiefase van bestemmingsplan en gemeentelijke verordening naar omgevingsplan.

Voor u ligt dit plan van aanpak. Hierin worden keuzes voorgesteld waarmee we aan de slag kunnen met de laatste voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan.

De lijst met voorgestelde keuzes zal niet volledig zijn. In de komende jaren zullen ongetwijfeld keuzes naar voren komen die we op dit moment niet voorzien. Op het moment dat deze keuzes zich voordoen, zullen deze keuzes afgestemd worden met de stuurgroep Omgevingswet, de raadswerkgroep Omgevingswet en indien noodzakelijk of wenselijk aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de gemeenteraad (hierna: de raad) worden voorgelegd.

In dit plan van aanpak zijn de financiële effecten van de betreffende keuzes nog niet of zeer beperkt opgenomen. Reden hiervoor is dat de financiële effecten van deze keuzes veelal nog niet of zeer lastig in te schatten zijn. Indien bepaalde keuzes significante financiële effecten hebben, dan zal dit worden voorgelegd aan het college en/of de raad.

Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 3 een toelichting gegeven op het wettelijk kader voor de transitiefase. Daarnaast wordt de keuze voor het ontwikkelprincipe van het omgevingsplan toegelicht. In hoofdstuk 4 staat de Etten-Leurse aanpak voor de transitie centraal. In dit hoofdstuk worden voor de verschillende onderdelen keuzes beschreven en toegelicht.

3. Context transitieaanpak

3.1 Wettelijk kader transitiefase

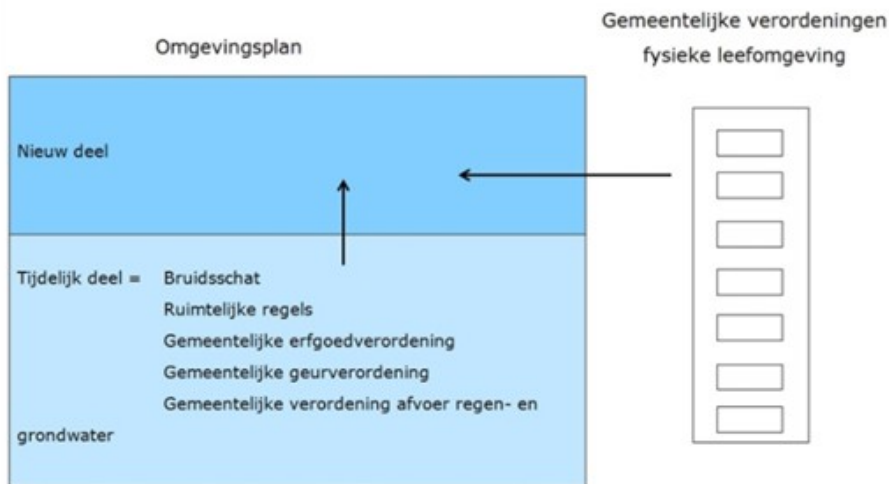
Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege een tijdelijk deel van het omgevingsplan. In het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden alle ruimtelijke regels en regels uit bepaalde gemeentelijke verordeningen samengevoegd. Het gaat om de volgende ruimtelijke regels:

- Bestemmingsplan Wet ruimtelijke ordening;
- Bestemmingsplan Crisis en herstelwet;
- Wijzigingsplan;
- Uitwerkingsplan;
- Beheersverordening;
- Inpassingsplan;
- Exploitatieplan;
- Voorbereidingsbesluit;
- Erfgoedverordening voor het gedeelte archeologische monumentenzorg;
- Geurverordening;
- Verordening afvoer hemel- en grondwater.

Ook het Rijk voegt regels toe aan het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit heet de bruidsschat. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt een aantal regels op rijksniveau. Deze regels worden gedecentraliseerd naar gemeenteniveau. De gemeente neemt ze op in het omgevingsplan. Om te voorkomen dat er bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet regels vervallen voordat de gemeente ze heeft opgenomen in het omgevingsplan, vult het Rijk een hoofdstuk in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, de bruidsschat.

Naast het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijven gemeentelijke verordeningen bestaan, zoals delen van de APV, Parkeerverordening en de Afvalstoffenverordening. Deze gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en blijven na 1 juli 2022 zelfstandig voortbestaan totdat deze worden opgenomen in het nieuwe deel.

Dit laat zich schematisch als volgt verbeelden:



Vervolgens dienen het tijdelijk omgevingsplan (tijdelijk deel in het schema) en bepaalde gemeentelijke verordeningen omgezet te worden naar het nieuwe deel (volwaardig omgevingsplan), dat voldoet aan alle wettelijke vereisten. Dit betekent:

- het opnemen van de inhoud vanuit de oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc. in het omgevingsplan;
- het opnemen van (delen van) verordeningen in het omgevingsplan;
- het vervangen van de bruidsschatregels (die tijdelijk zijn) door definitieve regels die in vorm en inhoud passen in de gemeentelijke ambities.

In alle gevallen geldt dat het meestal niet gaat om het onveranderd overnemen van regels, maar juist om het herformuleren (of zelfs weglaten) van regels, in lijn met de kaders uit de omgevingsvisie en de Omgevingswet en in lijn met de gemeentelijke visie op het instrument 'omgevingsplan'.

Daarvoor heeft de gemeente maximaal tot eind 2029 de tijd. Een koninklijk besluit zal de einddatum van 2029 nog vastleggen. Ook de integratie van regels over de fysieke leefomgeving uit de gemeentelijke verordeningen moet dan klaar zijn. Vanaf de einddatum vervallen deze regels in de verordeningen. Tot dat moment is het toegestaan om deze verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan te zetten.

Het overgangsrecht wordt nu zo ingestoken dat het tijdelijk deel in feite wordt bevroren. Het is na 1 juli 2022 niet meer mogelijk om de regels in het tijdelijk deel aan te passen, ook niet op ondergeschikte punten.

Daarvoor zal voor de gehele locatie het nieuwe deel moeten worden vastgesteld waarin de 'oude' regels in zijn geheel worden vervangen.

3.2 Koersdocument implementatie Omgevingswet

Op 19 december 2017 heeft de raad het 'Koersdocument implementatie Omgevingswet' vastgesteld. In dit koersdocument bepalen we de koers voor de verdere invoering van de Omgevingswet. In dit koersdocument is onder andere aangegeven dat Etten-Leur haar politiek bestuurlijke ambitie heeft bepaald in de 'Toekomstvisie: Etten-Leur doet het gewoon' (raadsbesluit d.d. 23 mei 2012).

De 'Toekomstvisie' kwam tot stand in overleg met partners. De ambitie gaat uit van een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en haar partners: inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Uitgangspunten zijn volledige zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid. Partners vormen netwerken en werken samen. Etten-Leur vertrouwt op de eigen kracht

van inwoners en netwerken. Zij biedt hen maximale ruimte om hun eigen behoefte en wensen zelf te realiseren. Het initiatief ligt bij hen. De gemeente faciliteert en stelt randvoorwaarden. De gemeente garandeert een basiskwaliteit. Zij stimuleert samenwerking tussen partners en brengt hen samen. Etten-Leur kiest voor een duurzame ontwikkeling. Dat komt neer op balans tussen het bevorderen van de veerkracht en kwaliteit van de natuur (planeet), het lichamelijke en geestelijke welzijn van inwoners (personen) en een gezonde economische ontwikkeling (profijt). De verbetering van het een mag niet ten koste gaan van het andere.

Er is voor gekozen om de Omgevingswet in te voeren in de lijn van de 'Toekomstvisie'. We omarmen verbeterdoelen uit de Omgevingswet. Samen en met hulp van de samenleving zoeken we naar de meest optimale invulling van de fysieke leefomgeving. We benutten de ruimte die de wet gemeenten biedt. Ruimte voor optimaal maatwerk, creativiteit, minimale regels, minder rechtszekerheid, andere manier van werken en organiseren.

Gelet op het vorenstaande is de volgende hoofdambitie vastgesteld:

Hoofdambitie: andere manier van denken en werken

Etten-Leur benut de invoering van de omgevingswet om:

- haar rol af te stemmen aan de wens om ruimte te creëren voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief;
- de regelgeving te vereenvoudigen en te differentiëren;
- partners te betrekken bij processen en besluitvorming.

Het uiteindelijke doel is om de initiatiefnemer (inwoners, bedrijven en instellingen) meer integraal, sneller en beter te bedienen.

Voornoemde ambities vormen een kader bij de keuzes die we maken bij het opstellen van het volwaardig omgevingsplan. Dit betekent:

- vereenvoudiging van regelgeving met waarborg voor kwaliteit;
- we stellen regels op een transparante, overzichtelijke en integrale gebiedsgerichte wijze;
- de gemeente stelt globale omlijnde kaders met flexibele regels;
- per gebied maken we een keuze over de mate van globaliteit en flexibiliteit (conserverend, anticiperend of faciliterend).
- waar nodig en het kan laten we regels stapsgewijs los;
- het omgevingsplan voor de deelgebieden vraagt om inbreng van onze partners;
- de aanpassing van de regels is mede afhankelijk van regels van andere overheden (AMvB's, provinciale verordening en waterschapsverordening).

3.3 Ontwikkelpincipe

Keuze 1: Ontwerpergerichte aanpak of stapsgewijs lerende aanpak

In de transitie van de huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan kunnen grofweg twee ontwikkelprincipes onderscheiden worden: een stapsgewijs lerende aanpak of een ontwerpergerichte aanpak. Het gaat hierbij om een procesvraagstuk: op welke wijze komen we van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan.

Ontwikkelprijncipes



Bij de ontwerpgerichte aanpak is het eindbeeld of ontwerp van het omgevingsplan het uitgangspunt en werken we daar vervolgens naar toe. We beginnen in dit principe met het ontwikkelen van een visie op het omgevingsplan, stellen vervolgens het raamwerk van het omgevingsplan op en vullen dat vervolgens met regels. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen vormen daarbij meer een 'checklist' om te bepalen of we alle aspecten uit de huidige plannen en verordeningen hebben geborgd.



De stapsgewijs lerende aanpak gaat uit van de huidige regels die geleidelijk doorontwikkelen richting het omgevingsplan. Bij aanvang bestaat nog geen (concreet) beeld van het uiteindelijke omgevingsplan. Dit beeld gaat geleidelijk ontstaan. Daarbij zijn de bestaande regels uit de ruimtelijke plannen en regels uit gemeentelijke verordeningen het uitgangspunt.

Keuze: Combinatie van ontwerpgerichte aanpak en stapsgewijs lerende aanpak

Het karakter van het omgevingsplan is wezenlijk anders dan dat van een bestemmingsplan of beheersverordening. Het bestemmingsplan is met name locatiegericht opgebouwd. Per locatie (bijvoorbeeld een perceel of een straat) is aangegeven welke regels daar van toepassing zijn. Het omgevingsplan daarentegen heeft een meer verordenend karakter, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau (bijvoorbeeld de hele gemeente) worden opgenomen. Deze vorm sluit dan ook meer aan bij de huidige gemeentelijke verordeningen. Om tot een goede transitie van bestemmingsplan en beheersverordening naar het omgevingsplan te komen, ligt de ontwerpgerichte aanpak het meest voor de hand. Het is immers onlogisch en onhandig om stapsgewijs met regelgeving te werken die een verouderd rechtskarakter hebben, zoals de huidige bestemmingsplannen.

Gelet op bovenstaande is de ontwerpgerichte aanpak het meest passend. Door het ontwerp van het omgevingsplan als uitgangspunt te nemen en vervolgens te bekijken hoe ambities en randvoorwaarden zo goed mogelijk in regels geborgd kunnen worden, sluiten we aan bij de visie van de wetgever op het omgevingsplan en verwachten we het best invulling te kunnen geven aan gebruiksgemak en klantvriendelijkheid. Het is echter niet gewenst om de huidige basis van plannen en verordeningen volledig overboord te gooien. Deze hebben in het verleden prima gewerkt en vormen daarom (ook) een goed uitgangspunt voor het nieuwe omgevingsplan. Bij het vertalen van visie en ambities zal daarom ook nadrukkelijk naar de huidige regelgeving worden gekeken. Zo is al een inventarisatie van de nu geldende gemeentelijke verordeningen gemaakt. In een pilot omgevingsplan zal voor een beperkt deelgebied worden bekeken welke huidige regelgeving direct gebruikt kan worden in het nieuwe plan. Een combinatie van de stapsgewijze aanpak met de ontwerpgerichte aanpak ligt dan ook voor de hand.

4. Transitie-aanpak

4.1 Gemeentelijke visie op het omgevingsplan

Gemeenten hebben op grond van de Omgevingswet een omvangrijke regelgevende bevoegdheid. Het is van belang om hier als gemeente een visie op te ontwikkelen. Het gaat hier om de architectuur / het ontwerp van het omgevingsplan.

De Omgevingswet geeft een relatief onbegrensde regelgevende bevoegdheid aan gemeenten. Uiteraard moet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden voldaan. Gemeenten hebben echter veel keuzen bij het ontwerpen van het omgevingsplan. De ontwerpkeuzen die de gemeente daarbij maakt hebben een weerslag op de ambtelijke organisatie. Als veel vergunningplichten worden geïntroduceerd hoort daar bijvoorbeeld ook het ambtelijk apparaat bij voor het beoordelen van vergunningaanvragen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op alle ontwerpkeuzes die voor het omgevingsplan gemaakt moeten worden. Deze ontwerpkeuzes vormen de handvatten om het omgevingsplan op te kunnen stellen. Per ontwerpkeuze wordt een keuze gemaakt. De gekozen ontwerpkeuzes zijn nog geen vastomlijnde keuzes die zondermeer de komende jaren worden toegepast. Al doende leert men. Praktijkervaringen kunnen leiden tot wijzigingen in de gemaakte ontwerpkeuzes. Dit geldt overigens ook voor jurisprudentie die in de loop van de tijd over de Omgevingswet ontstaat.

4.1.1 Wettelijk kader omgevingsplan

Op grond van artikel 2.4 Omgevingswet (hierna: Ow) stelt de gemeenteraad het omgevingsplan vast. De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 Ow).

Deze systematiek is te vergelijken met de wijzigingsbevoegdheid die in bestemmingsplannen kan worden opgenomen.

Het omgevingsplan wordt voorbereid aan de hand van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 16.30 Ow jo. afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Deze procedure wordt nu ook al toegepast voor bijvoorbeeld het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Het vastgestelde omgevingsplan treedt in werking vier weken nadat het als vastgesteld plan ter inzage is gelegd op grond van artikel 3:44 lid 1 sub a Awb (artikel 16.78 lid 1 Ow).

Het omgevingsplan bevat algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving en is daarmee een besluit van algemene strekking. Het zijn algemeen verbindende voorschriften. In die zin lijkt het rechtskarakter van het omgevingsplan sterk op die van de gemeentelijke verordening. Echter, anders dan de verordening, staat wel beroep open tegen het omgevingsplan¹. Alle regels van het omgevingsplan zijn vatbaar voor beroep.

Het omgevingsplan bevat activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 Ow). Naast deze activiteiten, bevat het omgevingsplan ook regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow).

Met de regels van het omgevingsplan moet dus een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden geborgd.

¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 91-92.

De actualiseringsplicht zoals we die kennen van bestemmingsplannen vervalt.² Het omgevingsplan hoeft dus niet bijvoorbeeld elke 10 jaar te worden herzien, maar moet binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning worden geactualiseerd als bijvoorbeeld wordt afgeweken van het omgevingsplan.

4.1.2 Uitgangspunten

Keuze 2: Themagewijs of gebiedsgericht omzetten

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. Daarom is het aan te bevelen het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dit proces kan langs een aantal lijnen worden vormgegeven:

- **themagewijs:** het volwaardig omgevingsplan wordt (aan)gevuld met gebiedsdekkende regels die betrekking hebben op een specifiek onderwerp of thema, bijvoorbeeld 'parkeren' of 'evenementen'. Het volwaardig omgevingsplan Etten-Leur zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit de parkeerregels die vervolgens worden aangevuld met de regels voor evenementen. Zo wordt het omgevingsplan thema voor thema verder opgebouwd. Voor de onderwerpen die nog niet in het volwaardig omgevingsplan zijn opgenomen, blijven de regels in het tijdelijk omgevingsplan staan. Met een themagewijze omzetting wordt voor de gehele gemeente dus één thema of beleidsveld in één keer in het omgevingsplan geborgd. Daarmee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld voor het grondgebied van de gehele gemeente. Het nadeel is dat in beperkte mate integraal wordt gewerkt: er wordt geen afweging gemaakt tussen verschillende thema's. Dit is niet de bedoeling van het omgevingsplan. Bovendien komt een themagewijze omzetting de gebruiksvriendelijkheid niet ten goede: een inwoner moet zowel in het tijdelijke als volwaardige omgevingsplan kijken om te zien wat er op zijn of haar perceel is toegestaan. Door themagewijs te werken staan de regels van het thema dat al is omgezet in het volwaardig omgevingsplan en de thema's die nog niet aan bod zijn gekomen nog in het tijdelijke omgevingsplan. Met de gebiedsgerichte omzetting spelen deze nadelen niet. Voor de klant is een integrale afweging daarom makkelijker.
- **gebiedsgericht:** voor een bepaald afgebakend gebied wordt een volledig omgevingsplan opgesteld, bijvoorbeeld voor het centrumgebied of de woongebieden. Het omgevingsplan Etten-Leur zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het centrumgebied en wordt vervolgens aangevuld met de regels voor woongebieden. Een gebiedsgerichte omzetting is gunstig voor inwoners van het desbetreffende gebied en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen. Zij hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. Die gebiedsgerichte omzetting is echter wel lastiger om op te stellen, omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moet zijn. Dit vraagt een volledige regelset voor één gebied. In feite maakt de gemeente dan kleinere, volledige gebiedsgerichte plannen die uiteindelijk één geheel zullen vormen in het definitieve omgevingsplan. Deze wijze van omzetting is daarmee arbeidsintensiever, maar klantvriendelijker.
- **combinatie van beide:** een deel van de regels wordt themagericht aangevuld. Andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan.

Keuze: Combinatie van themagewijs en gebiedsgericht omzetten

De keuze is om het tijdelijk omgevingsplan in beginsel gebiedsgericht om te zetten naar het volwaardig omgevingsplan. Deze aanpak sluit goed aan op het leidende principe om gebiedsgericht te werken en te

² De Eerste Kamer heeft de afschaffing van de actualiseringsplicht als hamerstuk aangenomen, zie: Kamerstukken I 2017/2018, 34 666, nr. 27, item 5.

differentiëren tussen gebieden. Bovendien stellen we hiermee de gebruiker meer centraal en werken we integraler dan bij een themagewijze omzetting. Op onderdelen kan een themagewijze aanpak echter gewenst zijn, bijvoorbeeld voor sommige milieu- en duurzaamheidsthema's. Het gaat dan om thema's of beleidsvelden die zich ervoor lenen om in één keer in het omgevingsplan geborgd te worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met bepaalde regels uit de bruidsschat of voor een gemeentelijke verordening. Voorwaarde is wel dat voor de burger inzichtelijk blijft welke regels gelden.



Keuze 3: Input omgevingsvisie direct verwerken of wachten tot het volwaardig omgevingsplan gereed is

Naar verwachting wordt in het voorjaar 2022 de omgevingsvisie vastgesteld. Vervolgens dienen de ambities uit deze visie vertaald te worden naar concrete regels. Dat kan op twee momenten:

1. Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan
2. Na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Bij optie 1 worden de ambities uit de omgevingsvisie vertaald in de regels van het omgevingsplan, die vervolgens gebiedsgericht gekoppeld worden aan werkingsgebieden. Daarmee wordt het volwaardig omgevingsplan direct geladen met de input uit de omgevingsvisie. Dit heeft als voordeel dat initiatieven die in lijn zijn met de omgevingsvisie direct na omzetting (van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan) in het omgevingsplan zullen passen. Omdat de visie naar verwachting voorjaar 2022 wordt vastgesteld, is een vertaling van de omgevingsvisie naar het omgevingsplan goed mogelijk

Bij optie 2 wordt het volwaardig omgevingsplan 'beleidsneutraal' opgebouwd. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen worden omgevormd naar het volwaardig omgevingsplan. Nadat dat is afgerond, wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het volwaardig omgevingsplan. Deze optie biedt de mogelijkheid om sneller met een volwaardig omgevingsplan te komen, omdat het makkelijker is om een beleidsneutraal omgevingsplan op te stellen. Dat heeft als voordeel dat eerder een volwaardig omgevingsplan beschikbaar is, dat meer gebruiksgemak voor de inwoner en ondernemer biedt ten opzichte van het tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijk omgevingsplan heeft nog niet de functionaliteiten van het volwaardig omgevingsplan en bevat nog een onderscheid tussen bruidsschatregels en regels uit de oude ruimtelijke regimes. Het nadeel is echter dat nog geen invulling gegeven kan worden aan de ambities uit de omgevingsvisie en voor initiatieven die passen in het beleid moet worden afgeweken van

het omgevingsplan. Zo'n procedure vraagt extra tijd. Dit kan een belemmerende factor zijn voor het oppakken van nieuwe gewenste initiatieven.

Keuze: de input uit de omgevingsvisie gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan verwerken

Er wordt gekozen voor optie 1. Hiermee kan via het omgevingsplan direct medewerking worden verleend aan initiatieven die passen binnen de gemeentelijke ambities, vastgelegd in de omgevingsvisie. De keuze voor optie 2 zou betekenen dat nog jaren moet worden afgeweken van het omgevingsplan voor initiatieven die wel passen binnen de omgevingsvisie. De voordelen van een beleidsneutraal omgevingsplan (optie 2) wegen niet op tegen die van een volwaardig omgevingsplan (optie 1).

Keuze 4: 'Ja, mits' of 'nee, tenzij'

Een van de belangrijke uitgangspunten of ontwerpkeuzes is of het omgevingsplan wordt opgebouwd vanuit een 'ja, mits' of 'nee, tenzij' bepaling. Deze vraag kent meerdere dimensies:

- het is een grondhouding over hoe we als gemeente omgaan met initiatieven uit de samenleving;
- deze grondhouding kan vertaald worden in regels, waardoor initiatieven binnen de kaders van het omgevingsplan vergund worden

De verschuiving naar 'ja, mits' is als uitgangspunt in de Omgevingswet vastgelegd. Dit uitgangspunt vertaald zich onder meer in de keuze dat activiteiten die niet in het omgevingsplan gereguleerd zijn, zijn toegestaan. Dit staat haaks op de keuze voor 'nee, tenzij', die overeen komt met de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Hierin is gebruik of bouwen pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan of de beheersverordening is toegestaan. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden.

Keuze: ja, mits

Zoals aangeven onder paragraaf 3.2 is in het 'Koersdocument implementatie Omgevingswet' onze ambitie vastgesteld. Het kiezen voor de ja-mits gedachte bij het opstellen van het volwaardig omgevingsplan sluit het meest aan bij onze ambitie en binnen de houding die we binnen Etten-Leur al breder hanteren. We willen initiatiefnemers in principe tegemoet komen, mits het initiatief geen afbreuk doet aan de harde beleidsdoelen van de omgevingsvisie of meer algemeen de Omgevingswet. 'Nee' is ook een antwoord als het initiatief in strijd is met een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Keuze 5: een flexibele en wendbare aanpak te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan: we gaan direct aan de slag

Het omgevingsplan kan op verschillende manieren worden ontworpen: projectmatig aan de hand van een vooraf opgesteld projectplan/plan van aanpak of via een flexibele en wendbare aanpak.

Een flexibele, wendbare aanpak houdt het volgende in: in plaats van dat vooraf een uitgebreid projectplan wordt gemaakt, gaan we direct aan de slag. In korte tijdframes (sprints) van ongeveer 1 tot 4 weken bouwen we een deel van het omgevingsplan. Na die periode bekijken we opnieuw wat dan het belangrijkste is om te doen in het volgende tijdframe. Zo komen we tot het eindresultaat in een x aantal tijdframes. Het voordeel van deze werkwijze is onder andere dat resultaten sneller opgeleverd kunnen worden 'door gewoon te gaan bouwen', voortschrijdend inzicht continu benut kan worden en dat gemakkelijker ingespeeld kan worden op de (nieuwe) wensen van gebruikers. Deze aanpak komt overeen met de wijze waarop wij de Omgevingswet implementeren.

Bij een projectmatige aanpak wordt vooraf een plan van aanpak of projectplan opgesteld dat vervolgens wordt uitgevoerd. De voordelen van deze aanpak zijn onder andere dat het een beheerste uitvoering mogelijk maakt, dat het efficiënt en effectief werken mogelijk maakt en gericht is op het behalen van concrete doelen en resultaten. Nadeel is echter dat lastiger ingespeeld kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

Keuze: Flexibele, wendbare aanpak

Bij het ontwerpen van de bibliotheek (standaardregels die klaar liggen om na inwerkingtreding van de Omgevingswet te koppelen aan werkingsgebieden, zie verder onder 4.8.2) voor het omgevingsplan zullen we gebruik maken van een flexibele, wendbare aanpak. We kiezen voor deze aanpak, omdat op voorhand nog niet volledig in te schatten is wat de effecten van bepaalde keuzes zijn.

Wijzigingen op basis van voortschrijdend inzicht, dat verkregen wordt bij het ontwikkelen van het omgevingsplan, moeten op eenvoudige wijze mogelijk blijven. Het opstellen van een gedetailleerd plan van aanpak zou dit verhinderen. Tegelijkertijd met de opstelling van de omgevingsplannen zal vanaf de pilot een handboek worden bijgehouden waarin keuzes en standaardregels worden bijgehouden. Dit is een 'levend' document die gedurende het opstellen van het omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente Etten-Leur constant bijgewerkt wordt.

4.1.3 Sturing met omgevingsplan

Keuze 6: We kiezen voor een initiërende, afwachtende, uitnodigende of reactieve sturingswijze

Het doel van het omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wat die goede kwaliteit is, verschilt per gebied. Het toestaan van de vestiging van een zwaar milieuhinderlijk bedrijf in een woonwijk past niet, maar op een industrieterrein mogelijk wel. Bij het opstellen van het omgevingsplan dient daarom naar het type gebied gekeken te worden. Daarbij kan een as gehanteerd worden met dynamische gebieden aan de ene kant van de as en laag dynamische gebieden aan de andere kant van de as.

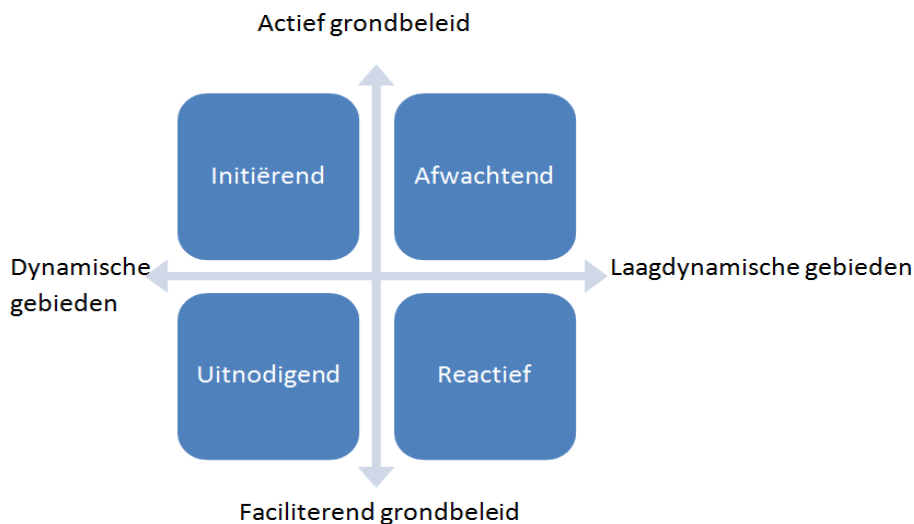
Net als nu met het bestemmingsplan hoeft ook het omgevingsplan niet het enige sturingsinstrument te zijn. Zo kan een gemeente ook het grondbezit aanvullend inzetten als sturingsinstrument. Hierbij mag geen strijdigheid ontstaan met het omgevingsplan. Na verkoop van de gronden blijft het omgevingsplan het belangrijkste sturingsinstrument.

Onderstaand kwadrant vat bovenstaande samen. In laag dynamische gebieden met weinig grondbezit, zoals in de bestaande woonwijken, ligt een reactieve houding voor de hand. Daarbij past toelatingsplanologie, net als met de huidige bestemmingsplannen. Het opbouwen van het omgevingsplan conform het uitgangspunt van toelatingsplanologie leidt tot een minder flexibel en meer op rechtszekerheid gericht omgevingsplan.

Voor nieuwe woningbouwlocaties waar de gemeente gronden in bezit heeft (bijvoorbeeld Haansberg Oost en Hoge Haansberg) past een initiërende rol en daarmee het principe van ontwikkelingsplanologie. Het omgevingsplan is flexibel zodat er ingespeeld kan worden op de behoefte vanuit de woningmarkt.

Ook zijn er dynamische gebieden met weinig eigen grondbezit. Dit zijn bijvoorbeeld wijken met ouder woningbezit (onder andere Etten Oost). Nieuwbouw is gewenst. Deze wijken kenmerken zich ook vaak door weinig groen. Aanleg van meer groen is nodig met het oog op klimaatadaptie en volksgezondheid (meer bewegen). Hierin past een uitnodigende rol en dus uitnodigingsplanologie. De gemeente stelt randvoorwaarden voor een herstructurering van (een deel van) de wijk om de kwaliteit te verbeteren met

handhaving van de woonfunctie. Partijen worden uitgenodigd om binnen deze randvoorwaarden initiatieven te ontwikkelen.



Ontwikkelingsplanologie:	Initiërend
Toelatingsplanologie:	Reactief en Afwachtend
Uitnodigingsplanologie:	Uitnodigend

Keuze: de wijze van reguleren afstemmen op de dynamiek van het gebied en eigendomssituatie
De wijze van reguleren wordt afgestemd op de dynamiek binnen gebieden en de eigendomssituatie.

4.1.4 Reikwijdte omgevingsplan

Uit hoofdstuk 5.2 van de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet vloeit voort dat huidige gemeentelijke verordeningen (of onderdelen daarvan) die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving over kunnen of moeten gaan naar het Omgevingsplan.

De verordeningen van de gemeente Etten-Leur zijn op artikelniveau geïnterpreteerd. Daarbij is het onderscheid aangehouden tussen:

- ▣ regels die volledig over kunnen of moeten naar het omgevingsplan;
- ▣ regels die deels over kunnen of moeten gaan naar het omgevingsplan;
- ▣ regels die niet overgaan naar het omgevingsplan.

De (delen van) regelingen die niet overgaan naar het omgevingsplan, zullen als losstaande verordening in werking blijven.

De voornaamste reden waarom de meeste regelingen worden gesplitst of gedeeltelijk in het omgevingsplan worden geplaatst, is dat het onderwerp van de verordeningen verschillende motieven kunnen bevatten. Artikelen, of zelfs (sub)leden hiervan, worden in die gevallen gesplitst wanneer het motief de fysieke leefomgeving betreft.

De keuze wat met de overgebleven verordeningen wordt gedaan, zal op een later moment beantwoord worden. In paragraaf 4.4 wordt aangegeven op welke wijze we de regelingen die gedeeltelijk of volledig overgaan naar het omgevingsplan in het omgevingsplan zullen verwerken.

4.1.5 Instructieregels

De provincie en het Rijk kunnen een instructieregel 'opleggen' (art. 2.22 en 2.24 Ow). Dit kunnen zij alleen doen indien er sprake is van respectievelijk een noodzakelijk provinciaal of nationaal belang. De wet geeft geen harde verplichting om te overleggen met de gemeente(n). De wetgever geeft wel duidelijk aan dat de provincie en het Rijk moeten 'afstemmen met' en 'rekening houden met' de taken en bevoegdheden van betrokken bestuursorganen' (art. 2.2 lid 1 Ow).

Het moeten afstemmen is een inspanningsverplichting voor de provincie en het Rijk. De verplichting geldt daarmee niet wanneer de afstemming bijvoorbeeld niet uitvoerbaar of niet financieel haalbaar is. Indien de provincie en/of het Rijk besluiten om een instructie(regel) op te leggen zonder afstemming met de gemeente, dienen zij dit wel uitvoerig te motiveren.

Daarnaast is bij de totstandkoming van een instructie de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing. De instructie is dus een besluit waartegen belanghebbenden in bezwaar kunnen, waaronder het bestuursorgaan dat de instructie heeft gekregen.

Kortom: de gemeente heeft vooraf de mogelijkheid om wat van de instructie te vinden middels de afstemming uit artikel 2.2 lid 1 Ow, maar ook achteraf door in bezwaar te gaan.

Het Rijk maakt onderscheid in:

- betrekken bij: lokale overheid moet aandacht hebben voor het doel of verwachtingen van de instructieregel;
- rekening houden met: lokale overheid kiest zelf wat zij doet met het onderwerp, maar de instructieregel bevat randvoorwaarden;
- in acht nemen: dit is de 'zwaarste' instructieregel. De lokale overheid moet aan de instructieregel voldoen.

De gemeente moet dus in haar omgevingsplan de instructieregel betrekken, er rekening mee houden of de regel in acht nemen. Indien de gemeente een instructieregel niet overneemt, kan de Raad van State het omgevingsplan geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen.

De instructieregels vanuit het Rijk staan opgesomd in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Enkele instructieregels kennen 'eerbiedigende werking'. Dit houdt in dat de instructieregels niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

4.1.6 Instructieregels provincie

Net zoals de Omgevingswet een groot aantal wetten vervangt, zo vervangt de Brabantse omgevingsverordening een aantal provinciale verordeningen. In deze verordening worden onder meer instructieregels opgenomen, die zien op de uitoefening van taken en bevoegdheden van Etten-Leur. Daarmee zal de Omgevingsverordening eisen en randvoorwaarden gaan stellen aan het volwaardig omgevingsplan van Etten-Leur.

De provincie heeft als eerste stap een Interim omgevingsverordening vastgesteld waarin de bestaande regels uit de verschillende verordeningen zijn samengevoegd. Voordat de Omgevingswet in werking treedt, wordt de definitieve omgevingsverordening vastgesteld. In de definitieve verordening worden, in tegenstelling tot de interim verordening, ook beleidswijzigingen verwerkt.

De ontwerp Omgevingsverordening Noord-Brabant is op 23 maart 2021 vastgesteld en heeft van 9 april tot en met 20 mei ter inzage gelegen. Provinciale Staten stellen de Brabantse Omgevingsverordening naar verwachting in februari 2022 vast, waarna die op 1 juli 2022, gelijk met de Omgevingswet, in werking treedt. Bij het opstellen van het volwaardig omgevingsplan wordt rekening gehouden met de eisen die de provincie stelt aan het omgevingsplan van Etten-Leur.

4.1.7 Ontwerpkeuzes

4.1.7.1 Activiteiten en/of functies

Keuze 7: Activiteiten en/of functies

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. Het toedelen van een functie aan een locatie heeft geen rechtsgevolg. Het rechtsgevolg – en daarmee de evenwichtige situatie – ontstaat uitsluitend door regels te stellen over activiteiten.

Een omgevingsplan kan op de volgende manieren worden opgesteld:

1. door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten zonder functie-aanduidingen (activiteitgericht omgevingsplan);
2. door in het omgevingsplan gebiedsdekkend functies toe te kennen aan locaties en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functies (functiegericht omgevingsplan);
3. een combinatie van een activiteit- en functiegericht omgevingsplan.

1. Activiteitgericht omgevingsplan.

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.

Belangrijk is om onderscheid te maken tussen activiteiten in de zin van het omgevingsplan en activiteiten of een handeling die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een garage gaat bouwen. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond en de activiteit aanleggen van een uitweg. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer dit ook weet. De nieuwe digitale omgeving wordt hierop ingericht door gebruik te maken van toepasbare regels (vragenboom).

Bij een activiteitgericht omgevingsplan wordt meer geredeneerd vanuit de gebruiker (inwoners; bedrijven). De gebruiker staat centraal. De gebruiker zoekt vanuit een bepaalde activiteit/adres en niet langer vanuit de functie, zoals dat in de huidige situatie onder de Wet ruimtelijke ordening het geval is. In het bestemmingsplan zijn aan elke functie (bestemming) regels gekoppeld. De gebruiker kijkt op de verbeelding welke bestemming zijn perceel heeft en checkt vervolgens de regels bij de bestemming. Een omgevingsplan kent geen planverbeelding met daarop aangegeven kleuren die een functie weergeven. Activiteiten zijn

gekoppeld aan werkingsgebieden. Een werkingsgebied kan betrekking hebben op verschillende schaalniveaus, zoals de hele gemeente, een wijk, een perceel of een enkele boom. Maar een activiteit hoeft niet gekoppeld te zijn aan een functie. Op deze manier kan het evenwichtig reguleren waardoor een goede kwaliteit van de leefomgeving is geborgd, goed middels het reguleren van activiteiten, zonder het gebruik van functies. De regels voor activiteiten zijn bepalend voor hetgeen is toegestaan op een bepaalde locatie.

De wijziging van een regel voor een bepaalde activiteit werkt overal door waar de activiteit is toegestaan, ter plaatse van de eerder genoemde werkingsgebieden. Beheerstechnisch is dit een voordeel. De regel hoeft dan maar eenmaal aangepast te worden.

2. Functiegericht omgevingsplan

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. Dit borduurt voort op de manier waarop nu het bestemmingsplan is ingericht. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben. In het huidige bestemmingsplan hebben deze locaties dan de bestemming 'Gemengd' of 'Centrum'.

Een functie geeft aan waarvoor de locatie is bedoeld. 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 de overheid bij het opstellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.

Een functie-aanduiding alleen heeft geen rechtsgevolgen. Het leidt niet tot een verbod of een verplichting. Gegeven dat een functie-aanduiding geen direct rechtsgevolg heeft, leidt het enkel en alleen werken met functieaanduiding niet tot een evenwichtige situatie. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ontstaat dan ook niet door in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties toe te delen. Het rechtsgevolg en daarmee het evenwicht, ontstaat uitsluitend door regels te stellen over activiteiten.

Uiteindelijk is niet de functie-aanduiding maar zijn de regels voor de activiteit bepalend wat er wel en niet mag (bijvoorbeeld functie Monument: om een sloopverbod te borgen dienen regels gesteld te worden voor de activiteit slopen). Ook bij een functiegericht omgevingsplan is het dus nodig om regels te stellen over activiteiten. Deze regels zijn niet anders dan bij een activiteitgericht omgevingsplan.

Door het omgevingsplan op te bouwen vanuit functies ontstaat een overlap aan activiteiten. Binnen elke functie moeten activiteiten worden toegekend en geregeld. Bepaalde activiteiten komen bij meerdere functies voor. De wijziging van een regel of bepaling voor een bepaalde activiteit werkt overal door waar de activiteit is toegestaan. Een wijziging van een regel voor een activiteit betekent dus dat deze in al die functies gewijzigd moet worden. Beheerstechnisch is dat niet wenselijk en foutgevoelig.

Een omgevingsplan kent echter geen planverbeelding meer met kleuren en functies. De gebruiker zoekt vanuit een bepaalde activiteit en adres. Voor deze doelgroep heeft een functie-aanduiding uitsluitend een meerwaarde indien daarmee een bijzondere betekenis of eigenschap wordt toegekend aan die locatie (bv. functie Monument). Het gebiedsdekkend toekennen van functies is niet in de geest van de Omgevingswet.

3. Combinatie van activiteits- en functiegericht omgevingsplan

Uit hetgeen hierboven is verwoord, blijkt dat voor de gebruiker een activiteitgericht omgevingsplan volstaat. Vanuit beheerstechnisch oogpunt heeft dit ook de voorkeur. Echter indien een locatie een

bijzondere betekenis of eigenschap heeft, kan een functie-aanduiding voor de gebruiker een meerwaarde hebben. De bijzonderheid wordt dan benadrukt. In die situaties heeft het de voorkeur om te werken met een functie-aanduiding met daaraan gekoppeld regels voor activiteiten.

Keuze: combinatie van activiteits- en functiegericht omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt bij voorkeur opgebouwd met regels voor activiteiten. De Omgevingswet heeft dit in oorsprong zo bedoeld. Ook sluit het werken met regels voor activiteiten het beste aan op de nieuwe digitale omgeving. Indien een functie-aanduiding een meerwaarde heeft vanwege een bijzondere eigenschap of bijzondere betekenis, wordt hiervan gebruik gemaakt. Aan de functie-aanduiding worden dan regels gekoppeld voor activiteiten.

4.1.7.2 Afbakening activiteiten

Keuze 8: Flexibele, wendbare aanpak of vooraf vaststellen van een lijst met activiteiten

Zoals hiervoor aangegeven, is het denken in activiteiten niet nieuw. In de Wabo en het milieuspoor wordt reeds gewerkt met activiteiten. Voor een goede regulering in het omgevingsplan is echter de afbakening van activiteiten van belang. Soms kan één handeling meerdere activiteiten behelzen.

Bijvoorbeeld de handeling het bouwen van een huis kan de activiteiten 'bouwen', 'graven' en 'wonen' omvatten. De afbakening van activiteiten is van belang om:

- uitsluitend de relevante regels te kunnen ontsluiten;
- herhaling te voorkomen (meerdere malen de basisregels voor 'bouwen');
- te voorkomen dat regels voor één activiteit op verschillende plaatsen in het omgevingsplan terecht komen.

De vraag is vervolgens op welke wijze de afbakening van activiteiten en daarmee de te reguleren activiteiten bepaald worden. Dat kan op twee manieren.

Met een flexibele, wendbare aanpak (zie paragraaf 4.1.2) wordt gedurende de ontwikkeling van het omgevingsplan de lijst met te reguleren activiteiten steeds verder ontwikkeld. Het omgevingsplan is een nieuw en nog onbekend wetsinstrument, waardoor op dit moment nog weinig zicht is op alle activiteiten die gereguleerd moeten worden. Via een flexibele, wendbare aanpak kunnen inzichten die in de komende jaren zullen ontstaan continu worden meegenomen.

Aan de andere kant van dit spectrum is een meer traditionele aanpak voor het opbouwen van een regeling: vooraf wordt een lijst met activiteiten vastgesteld. Indien tijdens het opstellen van het omgevingsplan meerdere activiteiten worden 'ontdekt' zal dit niet al werkende toegevoegd of aangepast worden.

Keuze: Flexibele, wendbare aanpak toepassen op bepalen activiteiten

Zoals in paragraaf 4.1.2 aangegeven, wordt voor het opstellen van de bibliotheek een flexibele, wendbare aanpak gehanteerd. Passend in deze werkwijze, zal tijdens het opstellen van de bibliotheek ook de lijst met activiteiten worden aangevuld. Zonder een raamwerk voor het omgevingsplan en zonder daadwerkelijke ervaring met het maken van het omgevingsplan is het immers lastig om op voorhand al een volledige lijst met te reguleren activiteiten te ontwikkelen. Bij het opstellen van de lijst met activiteiten, hanteren we als randvoorwaarde dat de activiteiten worden opgesteld vanuit het perspectief van de gebruiker.

Keuze 9: Gemeentebrede of locatiespecifieke regels voor activiteiten

In paragraaf 3.1 is al aangegeven dat de visie van de wetgever op het omgevingsplan is dat het omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Passend binnen dit uitgangspunt is dat activiteiten zoveel mogelijk gemeentebreed worden gereguleerd. Indien nodig kunnen vervolgens gebiedsgerichte regels worden opgenomen. Indien ook daarmee niet volstaan kan worden, kunnen locatiegerichte regels opgenomen worden.

Keuze: gemeentebrede regels als uitgangspunt

Het uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk het reguleren van activiteiten op een zo groot mogelijk schaalniveau, wordt overgenomen. Daar kan met de volgende wijze invulling aan gegeven worden:

1. Er wordt een bibliotheek gevuld met standaardregels;
2. De regels in de bibliotheek worden gekoppeld aan werkingsgebieden. Indien nodig wordt daarbij een vertaalslag gemaakt naar gebiedsgerichte regels.
3. Voor situaties waarbij zowel de gemeentebrede als gebiedsgerichte regels niet volstaan, kan met locatiespecifieke regels maatwerk mogelijk worden gemaakt. Hierop wordt onder 4.1.8 nader ingegaan.

Keuze 10: Open of gesloten normen

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

Met het omgevingsplan wordt het mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel 'open normen' genoemd. Maar hoe bepalen we of een aanvraag voldoet aan bijvoorbeeld 'een goede ruimtelijke kwaliteit'? Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben bij een dergelijk begrip. Om toch bepaalde handvatten mee te geven hoe we als gemeente een bepaalde open norm bedoelen, worden deze regels uitgewerkt in beleidsregels. In de beleidsregel wordt aangegeven hoe de regel moet worden uitgelegd. In het voorbeeld van 'een goede ruimtelijke kwaliteit' zal in de beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven worden welke bouwhoogte, welk bebouwingspercentage en/of welke dichtheid in een bepaald gebied passend geacht wordt. Beleidsregels worden vastgesteld door burgemeester en wethouders ter uitvoering van het Omgevingsplan.

Het voordeel van het werken met open normen is dat:

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

Het nadeel van het werken met open normen is dat:

- Open normen zich moeilijk laten vertalen in toepasbare regels. Daarmee zal een initiatiefnemer op basis van een open norm niet met zekerheid kunnen beoordelen of zijn of haar plan voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Een gemeentelijke toets is in (vrijwel) alle gevallen noodzakelijk.
- Open normen minder duidelijkheid bieden dan gesloten normen, omdat de gemeenten nog een afweging moet maken. Open normen bieden dus minder rechtszekerheid.
- Open normen betekent automatisch een vergunningplicht

- Open normen niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Met name bij (handhavings)bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld, moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

Keuze: Het gebruik van open dan wel gesloten normen laten afhangen van het concrete geval

Per te reguleren thema/activiteit wordt bepaald 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. Dit betekent tevens dat dan in woonwijken meer activiteiten vergunningsvrij kunnen plaatsvinden.

Voor een thema als vergunningsvrij bouwen ligt het gebruik van gesloten normen meer voor de hand dan voor een thema als parkeren.

Keuze 11: Doel- of middelvoorschriften

Het stellen van regels om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, kan op twee manieren: door het opnemen van doelvoorschriften of door het opnemen van middelvoorschriften. Een doelvoorschrift is bijvoorbeeld een bepaling dat een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Het is daarmee een voorschrift met een norm. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.

Een middelvoorschrift is bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van een dove gevel. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen en niet bijvoorbeeld de toepassing van een geluidsscherm. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is.

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.

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

Keuze: zoveel mogelijk werken met doelvoorschriften

In lijn met de Omgevingswet wordt zoveel als mogelijk gewerkt met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Dit geeft initiatiefnemers de ruimte om zelf te bepalen welke maatregelen of technieken worden toegepast om aan een doel te voldoen en sluit daarmee aan op het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Daarnaast zorgt deze keuze voor een meer toekomstbestendig omgevingsplan dat niet hoeft te worden aangepast bij iedere innovatie. Bovendien past deze keuze bij het werken in lijn met de bedoeling.

Keuze 12: Bestaande of nieuwe activiteiten

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

Keuze: Bij het verder uitwerken van het Omgevingsplan bepalen hoe om te gaan met bestaande bebouwing
Bij het opstellen van het Omgevingsplan kan op meerdere manieren omgegaan worden met het vormgeven van de regels. Zo kan ook bestaande bebouwing worden weergegeven in een kaartlaag (serviceproduct). Bij het verder uitwerken van het Omgevingsplan en het opstellen van de regels zal bekeken worden óf en op welke wijze we dit vorm gaan geven.

4.1.7.3 Preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten

Keuze 13: Welke houding nemen we aan ten opzichte van preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om activiteiten te reguleren: een informatieplicht, meldingsplicht of een vergunningplicht voor het verrichten van activiteiten.

Het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten houdt een preventieve toets in alvorens een activiteit mag worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de huidige omgevingsvergunning voor bouwen. In geval van een meldingsplicht mag een activiteit niet aanvangen alvorens er een melding van is gedaan. Het bevoegd gezag (o.a het college) kan naar aanleiding van de melding besluiten meer informatie te willen en de initiatiefnemer verplichten tot het sturen van informatie over de te verrichten activiteit. Ten slotte kan in het omgevingsplan een informatieplicht worden opgenomen als voorwaarde voor het verrichten van een activiteit. Hierbij mag een initiatiefnemer een activiteit starten, maar dient hij of zij de gemeente wel te informeren. Het doel van de informatieplicht is dat de gemeente wel het overzicht houdt van de activiteiten die binnen de gemeentegrenzen worden verricht. De activiteiten die hieronder vallen, zijn begrensd door concrete normen.

De keuze tussen een melding- of vergunningplicht roept onder meer de vraag op tussen toetsing vooraf of toezichthouden en handhaving achteraf. In geval van een vergunningplicht wordt vooraf getoetst of aan de regels van het omgevingsplan wordt voldaan. Uiteraard moet hier ook een check achteraf plaatsvinden, maar de intensievere toetsing vooraf ondervangt een deel van de toezichthouding en handhaving achteraf.

In geval van een melding geven we als gemeente het vertrouwen dat de initiatiefnemer een melding doet en daarbij aan de vereisten voor de betreffende activiteit voldoet. Het doen van de melding geeft hem de mogelijkheid vervolgens de activiteit te verrichten. Uitgangspunt hierbij is vertrouwen in de initiatiefnemer; vertrouwen in het feit dat de activiteit conform de wettelijke vereisten wordt verricht, maar ook dat indien er een meldingsplichtige activiteit wordt verricht de initiatiefnemer daadwerkelijk een melding zal doen.

Ook heeft deze keuze gevolgen voor de leges. De keuze om minder met vergunningplichten te werken en in plaats daarvan melding- of informatieplichten in te stellen, zal leiden tot minder leges.

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regelt voor de milieubelastende activiteiten (mba's) die onder het Bal vallen een meldingsplicht. Dit hoeft voor deze activiteiten niet meer geregeld te worden in het

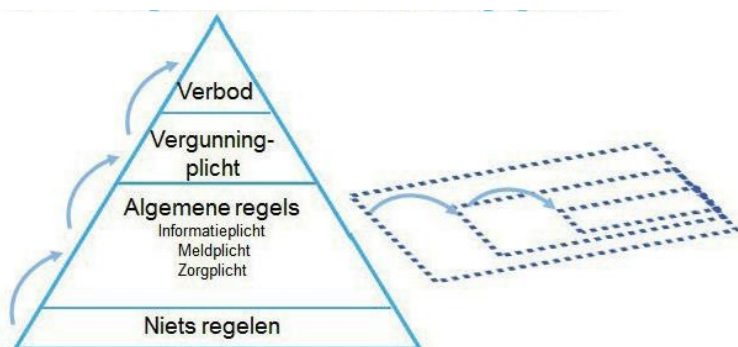
omgevingsplan.

Mba's die niet onder het Bal vallen zal het afhangen van gebied en activiteit of en hoe dit nog verder moet worden ingevuld.

Keuze: Bij het verder uitwerken van het Omgevingsplan bepalen hoe om te gaan met vergunning-, melding- en informatieplichten

De keuze hoe we willen omgaan met vergunning-, melding- en informatieplichten hangt af van het betreffende onderwerp in het Omgevingsplan. We stellen ons hierbij de vragen:

1. Wat willen we regelen en waarom?
2. Hoe wordt het geregeld (van niets regelen tot een verbod).



4.1.8 Maatwerk

Keuze 14: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van maatwerkvoorschriften- en regels wordt vooraf bepaald.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen afwijken van algemene regels voor een activiteit. Het maatwerkvoorschrift wordt in een apart maatwerkbesluit opgenomen. Het is vooral reactief.

Maatwerkvoorschriften

Met de Omgevingswet wil de regering meer mogelijkheden en ruimte bieden voor maatwerk. Dat kan onder meer door in het omgevingsplan onderwerpen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen.

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

Maatwerkregels

Naast maatwerkvoorschriften kan in het omgevingsplan ook maatwerk mogelijk worden gemaakt via maatwerkregels. Hierbij gaat het niet om maatwerk voor een bepaald individu, maar om maatwerk voor een bepaald gebied of een bepaalde activiteit of meerdere activiteiten. Een maatwerkregel is een algemene regel van een gemeente die aanvullend is op een algemene regel van het Rijk of een provincie. Met de maatwerkregel kunnen gemeenten de regels van Rijk of provincie toespitsen op de lokale situatie, dit voor zover dit niet is verboden. Dit kan gaan om regels uit het Bal maar ook voor Rijksmonumenten. Deze maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen enkel worden gesteld voor onderwerpen die door rijk of provincie zijn aangegeven. Een voorbeeld van maatwerkregels: bij de afwatering van een wijk kunnen problemen in het rioolstelsel en het watersysteem ontstaan. Om dit te beperken kunnen we in het omgevingsplan regels aan de afwatering van percelen van een wijk als maatwerkregels stellen.

Vanuit de instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving moet in sommige gevallen het bevoegd gezag verplicht maatwerkregels stellen. Het gaat om de bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare bouwwerken tegen geur, geluid, externe veiligheid en trillingen.

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

Keuze: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval

Maatwerkvoorschriften

Deze voorschriften zijn reactief en gelden voor een concreet geval. De praktijk zal de komende jaren leren wanneer het nodig is om maatwerkvoorschriften te stellen, op basis van ervaringen kan dit dan verder worden uitgewerkt. Wanneer de algemene zorgplicht in een concreet geval tekort schiet zal worden overgegaan tot het stellen van een maatwerkvoorschrift.

Maatwerkregels

Het stellen van algemeen werkende maatwerkregels is sterk gekoppeld aan de werkingsgebieden. De keuzes kunnen worden gemaakt en uitgewerkt bij het opstellen van een omgevingsplan.

4.1.9 Zorgplicht

Keuze 15: Opnemen specifieke zorgplichten

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

In de AMvB's zijn specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde

belangen. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving als het Besluit bouwwerken leefomgeving staan specifieke zorgplichten. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten, het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en brandveilig gebruik van bouwwerken. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld degene die een milieubelastende activiteit uit hoofdstuk 3 van het Bal verricht, moet alles doen en laten om negatieve gevolgen voor het milieu te voorkomen. Hierbij kan je denken aan dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken gebruikt.

De bruidsschat zorgt ook voor een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan. Dit houdt in dat diegene die een milieubelastende activiteit uitvoert maatregelen neemt om nadelige gevolgen voor veiligheid, gezondheid en milieu te voorkomen of te beperken.

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

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

Keuze: We nemen ook in het omgevingsplan specifieke zorgplichten op

Het is om de volgende redenen wenselijk om ook in het omgevingsplan Etten-Leur specifieke zorgplichten op te nemen:

- De specifieke zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving hebben alleen betrekking op de daarin gereguleerde activiteiten en mogen niet in het Omgevingsplan worden opgenomen. Het is wenselijk om in aanvulling daarop de zorgplicht ook toe te passen op de in het omgevingsplan gereguleerde activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen. Dat maakt het mogelijk om op grond van die activiteiten handhavend op te treden en daarmee ook voor die activiteiten een vangnet te hebben.
- De zorgplichten in de AMvB's houden bewust geen rekening met onderdelen van de fysieke leefomgeving die zijn gedecentraliseerd. Een voorbeeld daarvan is het thema mobiliteit. Door het opnemen van een specifieke zorgplicht voor mobiliteit kan op grond van het omgevingsplan worden gestuurd op het gebruik van de weg en daarmee het plaatsen van ongewenste voorwerpen op de weg worden tegengaan. Een zorgplicht verdient in dit geval de voorkeur, omdat het ondoenlijk is om vooraf te bedenken welke ongewenste voorwerpen op de weg geplaatst kunnen worden en die in regels vast te leggen.
- De specifieke zorgplicht is er ook omdat er altijd onvoorziene situaties kunnen ontstaan, zoals ontwikkelingen waarmee de wetgever vooraf geen rekening kon houden. Zo kan na nieuw onderzoek blijken dat bepaalde stoffen schadelijker zijn dan eerder bekend was. Of kan er een nieuwe techniek ontstaan om nadelige effecten tegen te gaan. Burgers en bedrijfseigenaren moeten blijven nadenken over de gevolgen van hun activiteiten. Met name als situaties of omstandigheden veranderen. Zij zijn verplicht goed op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. De specifieke zorgplicht biedt dus ook in toekomstige situaties bescherming van de leefomgeving.

Keuze: (De wijze van) het opnemen van een zorgplicht laten afhangen van het concrete geval

Bij het opstellen van de bibliotheek wordt beoordeeld in welke gevallen of voor welke activiteiten specifieke zorgplichten worden opgenomen in het omgevingsplan. Op voorhand is namelijk nog niet aan te geven in welke gevallen een specifieke zorgplicht noodzakelijk of wenselijk is om op te nemen. Daarbij hanteren we tenminste de volgende criteria:

- de zorgplicht is en blijft een vangnetartikel voor zaken die bij het opstellen van het omgevingsplan niet of onvoldoende zijn te overzien/in te schatten;
- maatwerkvoorschriften of -regels worden alleen gesteld wanneer die een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van een specifieke zorgplicht;
- —de zorgplicht blijft voldoende concreet en handhaafbaar.
- In navolging van de specifieke zorgplicht in het Bal (art. 2.11) verdient het aanbeveling om ook in het omgevingsplan voor milieubelastende activiteiten die niet zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het Bal een vergelijkbare specifieke zorgplicht op te nemen. Dit laten afhangen van de concrete situatie en de milieubelastende activiteit. Daarbij steeds de vraag stellen wat een specifieke zorgplicht voor een MBA toevoegt aan de algemene zorgplicht uit de omgevingswet.
- De noodzaak van het stellen van specifieke zorgplichten wordt beoordeeld aan de hand van de regelpiramide.

4.1.10 Omgevingswaarden

Keuze 16: Omgevingswaarden al dan niet gebruiken

Omgevingswaarden zijn bedoeld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil en veelal minimaal moet bereiken. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is bijvoorbeeld een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Een omgevingswaarde is gericht op de overheid en niet rechtstreeks op een inwoner of bedrijf. Doelen kunnen ook bereikt worden door het stellen van algemene regels. Algemene regels gelden wel rechtstreeks voor een inwoner of bedrijf.

De Rijksomgevingswaarden (hoofdstuk 2 Bkl) werken via de instructieregels door naar het omgevingsplan. Een voor Etten-Leur relevante rijksomgevingswaarde heeft betrekking op luchtkwaliteit. Vanwege een dreigende overschrijding wordt de gemeente verplicht een programma op te stellen.

In hoofdstuk 5 van het BKL staan de instructieregels die van toepassing zijn op de omgevingsplannen. Deze hebben veelal betrekking op milieuaspecten en zullen omgezet moeten worden naar het omgevingsplan. Dit is een belangrijk spoor waarmee de milieukwaliteit van de leefomgeving wordt geborgd.

Gemeenten mogen ook voor andere onderwerpen omgevingswaarden stellen, voor bijvoorbeeld de geur van veehouderijen of voor lichthinder. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar Rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld. De gemeente zet de omgevingswaarden in het omgevingsplan.

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

De vraag is of het nodig is om omgevingswaarden of aanvullingen op de rijksomgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Dit is afhankelijk van de ambities en doelen van de Omgevingsvisie. Het bereiken van die doelen is ook mogelijk door regels te verbinden aan activiteiten.

Als we in het omgevingsplan omgevingswaarden hebben opgenomen, dan zijn we ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moeten we een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen. Zie ook paragraaf 4.1.11.

Keuze: Omgevingswaarden laten afhangen van ambities en uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie

De keuze is gemaakt om al dan niet omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan en de waarde van de omgevingswaarden af te laten hangen van de ambities en het uitvoeringsprogramma van de omgevingsvisie. Omgevingswaarden zijn namelijk sterk afhankelijk van de ambities voor onze gemeente, die zullen landen in de omgevingsvisie. Door in de visie en het daarin opgenomen uitvoeringsprogramma deze keuzes te maken, kunnen vervolgens deze keuzes juridisch vertaald worden in het omgevingsplan.

4.1.11 Monitoring

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

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

De opzet van de monitoring is daarmee afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de omgevingsvisie en de wijze waarop de regels worden opgesteld.

4.1.12 Kostenverhaal

Keuze 17: Per direct aan de slag met kostenverhaal of de keuzes met betrekking tot het kostenverhaal uitstellen tot het wettelijk kader duidelijk is.

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

De keuzes die gemaakt worden dienen te passen binnen de wettelijke regels. Deze regels zijn vastgelegd in de Aanvullingswet grondeigendom. Deze wet treedt gelijktijdig met de Omgevingswet in werking. Momenteel wordt er gewerkt aan een verdere verdieping van deze wet en de uitwerking hiervan naar de praktijk. Het is nu nog te vroeg om keuzes te maken over kostenverhaal.

4.1.13 Procesregels

Op dit moment is nog onduidelijk in welke mate procesregels opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Daarom worden nog geen keuzes voorgelegd over procesregels. Uitzondering is de keuze over participatie, aangezien duidelijk is dat procesregels over participatie wel in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Keuze 18: Intensiteit van participatie nu bepalen of na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Participatie is in de Omgevingswet een belangrijk element. De raad kan in het omgevingsplan bepalen voor welke gebieden en voor welke activiteiten burgerparticipatie plaats moet vinden. Dit zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bij het opstellen van het omgevingsplan, verder worden uitgewerkt en bepaald.

Bij omgevingsvergunningen is participatie niet verplicht behalve bij door de gemeenteraad aan te wijzen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna: BOPA's). Met de raad wordt op dit moment bekeken voor welke gevallen participatie verplicht moet worden gesteld. Indien niet aan deze eis wordt voldaan is de aanvraag niet compleet en kan in het uiterste geval worden besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Keuze: na inwerkingtreding Omgevingswet aanwijzen van activiteiten en gebieden waarvoor participatie verplicht is met uitzondering van BOPA's waarvoor de gemeenteraad vóór de inwerkingtreding moet aangeven of participatie verplicht is

Binnen de deelprogramma's Omgevingswet wordt bekeken hoe de intensiteit van participatie wordt bepaald. Dit kan bijvoorbeeld verschillen per activiteit of per gebied. Bij het opstellen van (onderdelen van) het omgevingsplan zal een voorstel worden geformuleerd. Hierin wordt de hoofdgedachte van de Omgevingswet gevolgd dat de omgeving zoveel mogelijk betrokken moet worden bij een ontwikkeling.

Voor BOPA's zal de gemeenteraad een keuze vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet maken. De gemeenteraad kan voor categorieën van activiteiten participatie verplicht stellen.

4.2 Gegevens op orde: instrumentarium

Op 1 juli 2022 gaat het bestaande instrumentarium (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc.) op in het tijdelijk omgevingsplan. In dit hoofdstuk worden keuzes gemaakt, die betrekking hebben op de periode tot 1 juli 2022. Focussen we ons bijvoorbeeld op het verbeteren van het bestaande plannen? Experimenteren we nog verder met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte? Of richten we ons al volledig op het nieuwe instrumentarium?

4.2.1 Ruimtelijke plannen

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen, etc. en de bruidsschat via het overgangsrecht opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan (zie ook paragraaf 3.1). Aanvragen om omgevingsvergunning worden aan dit tijdelijk omgevingsplan getoetst, totdat de gemeenteraad voor het betreffende gebied het volwaardige omgevingsplan heeft vastgesteld.

De plannen die overgaan in het tijdelijk omgevingsplan zijn de ruimtelijke plannen die per 30 juni 2022 beschikbaar zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het gaat om alle plannen, ongeacht de standaard waarmee deze zijn opgesteld (IMRO2006, IMRO2008 en IMRO2012). Daarnaast worden ook de bestemmingsplannen die als ontwerp voor 1 juli 2022 ter inzage zijn gelegd na vaststelling onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan.

4.2.1.1 Wat hebben we al gedaan?

Inventarisatie bestemmingsplannen en beheersverordeningen

Uit de inventarisatie van de Etten-Leurse bestemmingsplannen en beheersverordeningen blijkt dat:

- Er voor alle locaties een digitaal plan op ruimtelijkeplannen.nl is opgenomen;
- Het grootste deel van de plannen is opgesteld in IMRO2012, de meest recente en volledige standaard;
- Er geen beheersverordeningen zijn opgesteld;
- Er momenteel geen overbodige (niet actuele) plannen op de website ruimtelijkeplannen.nl staan.
- De website is voor de Etten-Leurse ruimtelijke plannen opgeschoond;
- Vanwege het feit dat de plannen in verschillende tijdsperioden zijn gemaakt, de uniformiteit nog beperkt is, met name in de begrippen.
- [Ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) is opgeschoond door niet meer geldende ruimtelijke plannen en (voor)ontwerpen voor reeds onherroepelijke plannen te verwijderen. Daarmee is het tijdelijke omgevingsplan actueler en overzichtelijker.

4.2.2 Verordeningen

Er moet worden bepaald welke regels uit bestaande verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd in het omgevingsplan.

4.2.2.1 Wat hebben we al gedaan?

Er is in beeld gebracht welke (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen de fysieke leefomgeving raken. Hierin is onderscheid gemaakt welke regels naar het omgevingsplan moeten, mogen en niet mogen. Vervolgens zijn de betreffende artikelen samengevoegd in één document.

Daarbij zijn de volgende zaken duidelijk geworden:

- Het clusteren naar activiteiten van onderdelen uit verschillende verordeningen zorgt ervoor dat een wirwar van artikelen ontstaat zonder samenhang.
- Het één op één overzetten van regels naar een regelset, geordend naar activiteiten, zorgt ervoor dat artikelen onleesbaar worden.

Om samenhang te verkrijgen is een aanzienlijke aanpassing in de redactie van de artikelen nodig. Het heeft de voorkeur dit te doen op het moment dat ze naar het omgevingsplan gaan. Vervolgens kunnen we ze ordenen naar activiteiten en ervoor zorgen dat ze zoveel mogelijk een geheel vormen.

4.2.2.2 Keuzes

Keuze 19: voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geen verordening voor de fysieke leefomgeving opstellen

Na het inventariseren van de gemeentelijke verordeningen en het samenvoegen van alle artikelen zou het opstellen van een Verordening voor de fysieke leefomgeving een vervolgstap kunnen zijn. Zoals reeds aangegeven vergt dit een aanzienlijke inspanning en capaciteit.

Hier wordt niet op ingezet om de volgende redenen:

- Bewoners en ondernemers worden twee keer geconfronteerd met een nieuw regime: eerst de wijziging van verordeningen naar één Verordening voor de fysieke leefomgevingen en daarna met de omzetting van de Verordening voor de fysieke leefomgeving naar het omgevingsplan;
- Met het opstellen van een Verordening voor de fysieke leefomgeving wordt de transitie naar het omgevingsplan slechts in beperkte mate vereenvoudigd. Weliswaar zijn de regels die nu in tientallen verordeningen staan geïntegreerd en geharmoniseerd, maar vervolgens dienen deze regels nog geïntegreerd te worden met de regels die nu in bestemmingsplannen staan;
- Het opstellen van één Verordening voor de fysieke leefomgeving is arbeidsintensief en kostbaar, gelet op bovenstaande bevindingen. Voorgesteld wordt de beschikbare capaciteit en middelen voor andere activiteiten in te zetten, zoals benoemd bij de overige keuzes.

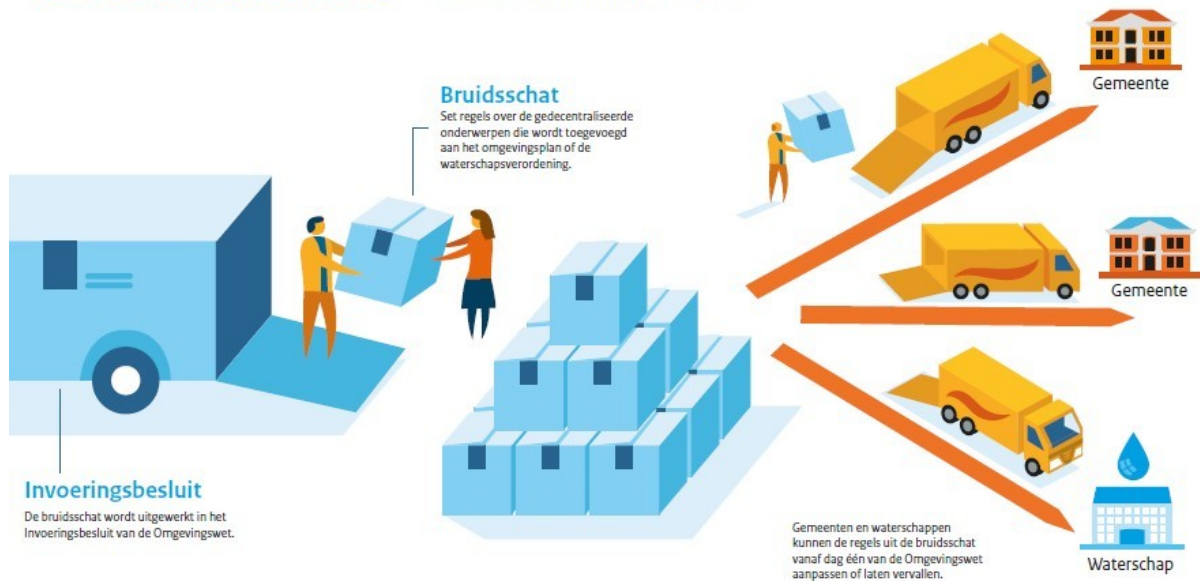
4.3 Bruidsschat

4.3.1 Wat is de bruidsschat

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om lokaal afwegingen te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld over horeca en huishoudelijk afvalwater, zaken die nu nog door het Rijk worden geregeld. Met de inwerkingtreding van de wet kunnen gemeenten deze keuzes maken. Het is echter onmogelijk dat gemeenten deze keuzes direct in hun omgevingsplan hebben verwerkt.

Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan wordt. Deze regels worden de bruidsschat genoemd. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen.

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, komen verschillende rijksregels te vervallen. Denk bijvoorbeeld aan regels over geluid en geur voor horeca. Deze regelgeving wordt aan de decentrale overheden overgelaten. Zij kunnen hiervoor hun eigen afwegingen maken. Voor een goede overgang van de oude naar de nieuwe situatie is er de bruidsschat.



Het gaat hier om onderwerpen die op dit moment vallen onder het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012, de Woningwet, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. En straks bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan geregeld moeten worden. Het betreft voornamelijk regels waarbij grotendeels de locatie bepaalt of we ze moeten stellen of niet.

Op dit moment zijn deze regels nog geschreven als één landelijke norm die voor iedereen en op de meeste plaatsen geldt.

Er zijn op hoofdlijnen 4 soorten onderwerpen die worden opgenomen in de bruidsschat:

- regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel (Afdeling 22.3);
- regels over lozingen (Afdeling 22.5);
- regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven (aanvullingsbesluiten);
- regels op het gebied van bouwen, open erven en terreinen (afdeling 22.2).

Bij het wijzigen van het omgevingsplan zal de gemeenteraad een keuze moeten maken over hoe om te gaan met de regels in de bruidsschat. De gemeenteraad moet grofweg de keuze maken tussen het wel, niet, of in aangepaste vorm opnemen van de bruidsschat in omgevingsplan. Gemeenten hebben zo de mogelijkheid om de bruidsschatregels gebiedsgericht of themagericht te wijzigen. Daarmee ontstaat de ruimte om daadwerkelijk maatwerk toe te passen en regels toe te snijden op de lokale situatie. Het is van belang hierover goed na te denken.

Tijdens de transitiefase (2022 t/m 2029) mogen we de regels uit de bruidsschat wijzigen, handhaven of laten vervallen. De enige beperking is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan moet voldoen. Daarmee is de opgave driedig:

- specificeren: Om lokaal maatwerk te kunnen regelen, wanneer er bepaalde wensen zijn;

- schrappen: Voor onderdelen uit de bruidsschat die voldoende zijn geborgd via een specifieke zorgplicht en waarvoor geen lokale knelpunten bestaan;
- afstemmen: het afstemmen van regels uit de bruidsschat op de gewijzigde regels in de Omgevingswet (Bkl).

Er zijn daarvoor drie acties die de gemeente kan nemen:

- Schrap - waar er geen lokaal probleem is;
- Stem af - op de specifieke situatie in het gebied;
- Specificeer - als er specifieke wensen voor een gebied zijn.

4.3.2 Keuzes

Keuze 20: Wat gaan we doen met de bruidsschat

Er is geen directe noodzaak om nu de bruidsschatregels uitgebreid te onderzoeken en een keuze te maken tussen intrekken of wijzigen. De bruidsschatregels zullen vanaf 1 juli 2022 deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Daarnaast wordt op dit moment nog steeds aan de regels in de bruidsschat gewerkt. Juist omdat de bruidsschatregels voor de milieubelastende activiteiten (Afdeling 22.3) en uit de aanvullingsbesluiten voor geluid en bodem betrekking hebben op locatie-specifieke situaties zal dit vanaf 1 juli 2022 voor een concrete situatie al doende uitgewerkt moeten worden.

Waarschijnlijk kan dan ook gebruik worden gemaakt van adviezen van derden, bijvoorbeeld uit de samenwerking in de regio.

4.4 Integratie verordeningen in het omgevingsplan

Keuze 21: Verordeningen gebiedsgericht integreren in het volwaardig omgevingsplan of in één keer na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan

In het omgevingsplan worden regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Dat betekent dat ook delen van gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan worden opgenomen. Met de inventarisatie (zie paragraaf 4.2.2) is het speelveld duidelijk: er is in beeld gebracht welke regels mee moeten, mee kunnen en niet mee mogen in het omgevingsplan.

Voor het moment waarop de verordeningen worden geïntegreerd, zijn verschillende keuzes mogelijk:

1. Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.
2. Na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Keuze: integratie verordeningen na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan

De regels die nu in de gemeentelijke verordeningen staan worden in één keer geïntegreerd in het volwaardig omgevingsplan. Dit wordt opgepakt nadat alle regels uit het tijdelijk omgevingsplan zijn omgezet in het volwaardig omgevingsplan. Reden hiervoor is dat initiatieven getoetst kunnen worden aan de gemeentelijke verordeningen totdat deze zijn omgezet in het omgevingsplan. De wetgever geeft daar t/m 2029 de tijd voor. Wijzigen van een (onderdeel van een) verordening (bijvoorbeeld door gewijzigd beleid) kan in de tussentijd via een aanpassing van de betreffende verordening. Dit in tegenstelling tot een regel van het tijdelijk omgevingsplan die alleen kan worden gewijzigd door een omzetting naar het volwaardig omgevingsplan.

Daarmee is de prioriteit om de verordeningregels om te zetten in het omgevingsplan lager dan de omzetting van de regels uit het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

4.5 Annotatiestrategie

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken is het onder andere van belang dat mensen regels kunnen lezen en kunnen zien op welk gebied de regel van toepassing is.

Daarnaast kunnen regels makkelijker doorzoekbaar worden gemaakt als er zoektermen worden gebruikt. Om dit mogelijk te maken, zullen de regels uit het omgevingsplan moeten worden geannoteerd.

Annoteren is het toevoegen van informatie aan een gedeelte van de tekst van het omgevingsplan. Een markering (label, tag, etc.) heet een annotatie. Het feitelijk 'markeren' of van een (ken)merk voorzien van tekst, kan handmatig of geautomatiseerd gedaan worden.

Met het annoteren kan je regels filteren: je kan een selectie van regels oproepen op basis van de aan de teksten toegekende annotatie.

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

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

Annoteren is niet nieuw. Ook in het huidige stelsel van ruimtelijke plannen wordt reeds geannoteerd. Door op ruimtelijkeplannen.nl te klikken op de verbeelding worden de relevante planregels getoond. Dat is mogelijk doordat onderdelen van de bestemmingsplannen zijn voorzien van annotaties.

Drie vormen van annotaties³

Een aantal annotaties is verplicht. Dat betreft Bekendmakingswet-annotaties.

Bekendmakingswet-annotaties zijn verplichte annotaties die nodig zijn om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening. Het gaat hierbij om gegevens zoals het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, de datum waarop het besluit is genomen en de gebruikte versie van de standaard alsmede de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied. Dit is het juridisch minimumniveau waarop bevoegde gezagen dienen te annoteren. De Bekendmakingswet is op 1 juli 2021 vervangen door de Wet elektronische publicaties. Ook deze nieuwe wet kent verplichte annotaties om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening.

De Bekendmakingswet-annotaties zijn verplicht om een besluit te kunnen publiceren, bekend te maken en te consolideren.

³ De standaarden zijn nog in ontwikkeling. Bij de totstandkoming van dit plan van aanpak is gebruik gemaakt van de consultatieversie 0.97.1 van het Toepassingsprofiel omgevingsplan

Een aantal andere annotaties is deels verplicht en deels optioneel. Het gaat dan om zogenaamde Omgevingswet-annotaties en Service-annotaties.

Omgevingswet-annotaties zijn deels optionele en deels onder voorwaarden verplichte annotaties. Deze annotaties maken het mogelijk dat het DSO op de beoogde wijze kan functioneren, daarom worden ze ook wel aangeduid als “functionele annotaties”. Voorbeelden zijn het annoteren van activiteiten, functies en werkingsgebieden. Deze annotatiesoort zorgt er voor dat de werkingsgebieden van regels op een kaart worden weergegeven.

Service-annotaties zijn optionele annotaties. Deze annotaties bieden gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om het DSO op de beoogde wijze te laten functioneren. Voorbeelden van deze annotatiesoort zijn de annotaties: Regelkwalificatie (geeft bv. aan dat een regel een vergunningplicht of een meldingsplicht bevat), Thema, Onderwerp.

Keuze 22: Annotatiestrategie verder uitwerken, met zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening als randvoorwaarde

Bij het uitwerken van de annotatiestrategie wordt uitgegaan van een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening. Dat betekent dat niet alleen gebruik wordt gemaakt van verplichte Bekendmakingswet-annotaties en Omgevingswet-annotaties, maar ook van Service-annotaties voor zover dat een duidelijke meerwaarde heeft. Dat maakt het traject van het opstellen van het omgevingsplan weliswaar arbeidsintensiever, maar verhoogt het gebruiksgemak en de toegankelijkheid van het omgevingsplan in grote mate.

4.6 Toepasbare regels

4.6.1 Wat zijn toepasbare regels?

Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers.

Via één digitaal loket (het Digitaal Stelsel Omgevingswet; DSO) kan je kijken wat er qua ontwikkelingen op een locatie mogelijk is, kan toetsen of er juridische vereisten zijn voor een ontwikkeling (denk aan het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding) en een omgevingsvergunning kan aanvragen of een melding kan doen.

Om de juridische vereisten inzichtelijk te maken, zullen vragenbomen worden ingericht. Met het doorlopen van een vragenboom krijg je antwoord op de vraag of je ergens een vergunning voor nodig hebt.

Om deze vragenbomen zo gebruiksvriendelijk mogelijk te laten werken moeten de juridische regels vertaald worden naar ‘toepasbare regels’. Vanuit het Digitaal Stelsel worden toepasbare regels gezien als regels die de gebruiker en zijn activiteiten centraal stellen, waar de juridische regels het (lokale) beleid centraal stellen.

Om het DSO op de juiste manier te kunnen ontsluiten, zal in ieder geval gebruik gemaakt moeten worden van toepasbare regels. Daar hebben gemeenten geen keuze in. Waar je wel een keuze in hebt is op de manier waarop. Je kan kiezen voor een minimumniveau

Het minimumniveau gaat uit van een simpele tekst waar voor meer informatie over de juridische vereisten verwezen wordt naar een telefoonnummer of de website van de gemeente. We kunnen ook kiezen om verder

te gaan dan dit minimumniveau. Dat kan voor alle producten of slechts een deel van de producten. De keuze hiervoor kan afhangen van de complexiteit van de juridische tekst en de wijze waarop je dit kan vertalen in een vragenboom. Sommige juridische teksten lenen zich meer of minder voor het doorlopen van een vragenboom dan andere.

4.6.2 Overgangsperiode

We omarmen in Etten-Leur de opzet van het toegankelijker en begrijpelijker maken van onze regels vanuit het oogpunt van onze ambitie op de dienstverlening. Naast het vertalen van onze juridische regels in de vragenbomen trachten we ook de juridische regels zelf te vereenvoudigen in het omgevingsplan. Het vereenvoudigen van de regels in ons Omgevingsplan is geen makkelijke opgave. Dit zal de nodige tijd vergen en pas tot uiting komen in ons definitief op te stellen Omgevingsplan.

Tot die tijd zullen wij ons inspannen om de vragenbomen zodanig te formuleren dat deze voor initiatiefnemers begrijpelijk zijn en eenvoudig te doorlopen zijn.

Keuze 23: Toepasbare regels tot 1 juli 2022

Alhoewel toepasbare regels bedoeld zijn om de dienstverlening te vergroten, zal het tot 1 juli 2022 niet mogelijk zijn deze op de door ons gewenste manier vorm te geven. Onze voorkeur ligt bij het zo eenvoudig mogelijk doorlopen van begrijpelijke vragenbomen. Gelet op de beschikbare capaciteit en de onduidelijkheid over de definitieve regels is het op dit moment niet mogelijk maar ook wenselijk om de vragenbomen zo vorm te geven. We moeten dus keuzes maken.

We gebruiken de toepasbare regels in ieder geval voor veel voorkomende producten en zullen deze op een minimumniveau vormgeven. Dat betekent dat verwezen wordt naar de website en het telefoonnummer van de gemeente Etten-Leur.

Keuze 24: Toepasbare regels vanaf 1 juli 2022

Voorgesteld wordt om allereerst het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om te zetten in het volwaardig omgevingsplan dat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Na vaststelling van het definitieve omgevingsplan, worden de toepasbare regels opgesteld. Hiermee zorgen we er enerzijds voor dat de termijn waarin het tijdelijk omgevingsplan geldt, zo kort mogelijk wordt gehouden en anderzijds dat de toepasbare regels zo veel mogelijk uniform kunnen worden vormgegeven. Bij het opstellen van het omgevingsplan worden, zoals eerder aangegeven, de regels in het Omgevingsplan zo begrijpelijk mogelijk weggeschreven zodat de vertaling naar toepasbare regels zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt.

4.7 Harmoniseren van begrippen

Wat hebben we al gedaan?

Begrippen bestemmingsplannen

Bij de opstelling van bestemmingsplannen in Etten-Leur worden uniforme begripsomschrijvingen gehanteerd. Indien in de praktijk blijkt dat aanpassing nodig is dan wordt deze doorgevoerd voor de nieuwe bestemmingsplannen. Dit betekent dat in de loop der tijd kleine verschillen zijn ontstaan in de begripsomschrijvingen. Inhoudelijk betekenen deze echter niet iets wezenlijk anders. Daarnaast zijn er mogelijk nog planspecifieke begripsomschrijvingen. Dit zijn begrippen die maar in één bestemmingsplan te vinden zijn.

Inventariseren begrippen verordeningen

Er is in beeld gebracht welke (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen betrokken moeten worden bij het opstellen van het omgevingsplan. Voor de begrippen in deze (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen is vervolgens bekeken in hoeverre deze begrippen zich (al) lenen voor opname in het omgevingsplan. De vragen die daarbij per begrip beantwoord worden zijn:

- Komt het begrip ook voor in de begripsbepaling van andere verordeningen? ("overlap met andere regels");
- Wordt in het begrip of in de definitie verwezen naar een artikel uit dezelfde of een andere regeling? ("verwijzing") Dit is relevant, omdat het begrip daarom niet één op één overgenomen kan worden in het omgevingsplan;
- Is dit begrip onduidelijk als deze uit de context (thema of onderwerp van de verordening) wordt gehaald? ("vaag begrip");
- Is het begrip bruikbaar voor meerdere onderwerpen? ("bruikbaar voor meerdere onderwerpen").

Tijdens de analyse van de begrippen in verordeningen komt het volgende naar voren:

- Veel begrippen zijn onduidelijk wanneer geen duidelijke koppeling met het onderwerp wordt gemaakt. Het is daarmee niet mogelijk om deze begrippen één op één over te nemen naar het omgevingsplan.
- In veel regelingen worden 'wet' of 'verordening' als begrip in de begrippenlijst geplaatst. Dit is uiteraard per regeling een andere wet of verordening, die veelal zullen opgaan in de Omgevingswet of het omgevingsplan.
- In de begripsomschrijvingen waar wordt verwezen naar andere regelingen, moet gekeken worden of deze in de Omgevingswet terugkomen of vervallen. Waar verwezen naar hoger wetgeving is dit geen probleem. Het is juist wenselijk dit zoveel mogelijk te doen.
- Begrippen uit artikelen van verordeningen die niet overgaan naar het omgevingsplan zijn niet relevant voor het omgevingsplan. Voor de duidelijkheid verdient het wel de aanbeveling om bij het herzien van deze verordeningen de begrippen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de begrippen uit het omgevingsplan.

Stelselcatalogus

Als één van de onderdelen van het DSO wordt de Stelselcatalogus opgeleverd. Deze catalogus is - sterk vereenvoudigd - een digitaal woordenboek waarmee gemeenten en andere bevoegde gezagen een gemeenschappelijk begrippenkader kunnen ontwikkelen en daar hun eigen specifieke aanvullingen in kunnen opnemen.

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

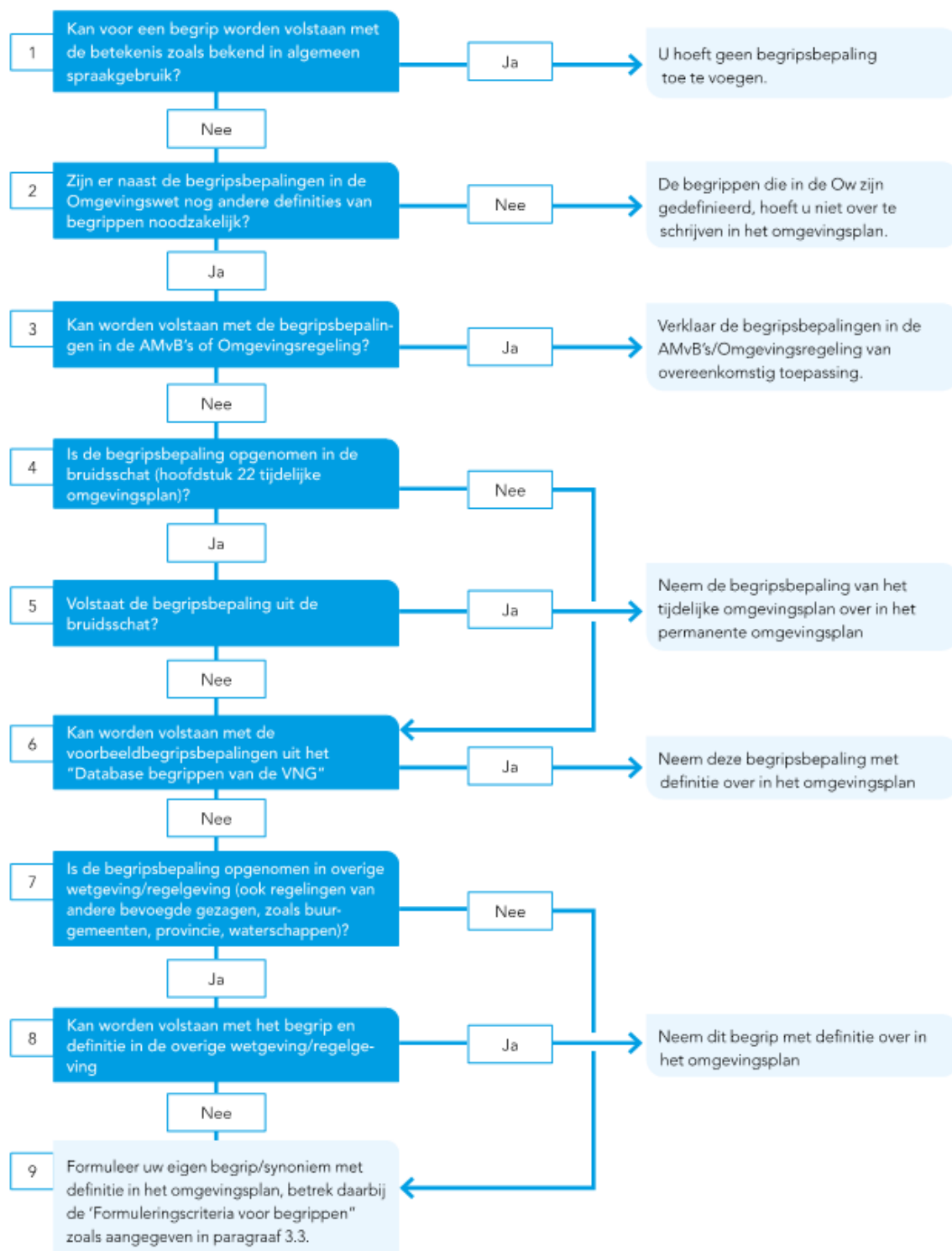
Keuze 25: Definieren van begrippen gelijktijdig met opstellen omgevingsplan .

Het definiëren van begrippen wordt gelijktijdig opgepakt met het opstellen van de omgevingsplannen. Op dat moment is het duidelijk welke begrippen gebruikt worden en in welke context. Daarbij worden de landelijke Stelselcatalogus geraadpleegd en zo veel mogelijk toegepast. Deze begrippen worden opgenomen in de

bibliotheek. Dit geldt overigens ook voor de standaardregels die bij de opstelling van de omgevingsplannen worden geformuleerd.

Keuze 26: Onderstaand stappenschema aanhouden

Voor het harmoniseren van begrippen voor het omgevingsplan wordt gebruik gemaakt van een stappenplan. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het onderstaande stappenplan uit de online tool 'Ontwerp vragen voor het omgevingsplan' van de VNG.



4.8 Periode tot en na inwerkingtreding Omgevingswet

4.8.1 Periode tot inwerkingtreding Omgevingswet

Aanvragen om omgevingsvergunning die tot en met 30 juni 2022 worden ingediend, worden beoordeeld en getoetst volgens het huidige recht. Direct na datum van inwerkingtreding zullen aanvragen worden ingediend die volgens het nieuwe recht en de bijbehorende procedures worden doorlopen. Wij hebben dus te maken met een periode direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet waarin procedures volgens zowel het oude als het nieuwe recht naast elkaar lopen.

Voor bestemmingsplannen waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, geldt nog de huidige procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Een voorbeeld hiervan is de herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied'.

4.8.2 Periode na inwerkingtreding Omgevingswet

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er aanvragen komen voor zowel initiatieven die passen in het tijdelijk omgevingsplan als initiatieven die niet passen binnen het tijdelijk omgevingsplan. Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan is dan mogelijk met behulp van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of door wijziging van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan. De afwijking middels een BOPA is de meest eenvoudige methode van afwijken en min of meer vergelijkbaar met de huidige buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wabo. Er moet dan al wel sprake zijn van een concreet bouwplan.

Het afwijken middels een BOPA is niet mogelijk als ook regels van omliggende percelen moeten worden aangepast. In dat geval is afwijken alleen mogelijk door het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in een volwaardig omgevingsplan. Ook voor een uitbreidingslocatie of een grotere inbreidingslocatie zoals bijvoorbeeld het Wipakkerterrein heeft de omzetting van het tijdelijk omgevingsplan in een volwaardig omgevingsplan de voorkeur. Dit zijn projecten die een ruime tijd lopen en vaak gefaseerd worden uitgevoerd. Een omgevingsplan biedt dan betere mogelijkheden om in te spelen op de ontwikkelingen op de woningmarkt.

Keuze 27: Medewerking aan initiatieven bij voorkeur via een omgevingsplanactiviteit

Voor initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan wordt zoveel mogelijk medewerking verleend via een BOPA. Deze procedure kost in principe maximaal 8 weken, terwijl een omzetting van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan vele maanden zal kosten. Daarmee is deze procedure het meest klantvriendelijk. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor het opstellen van het volwaardig omgevingsplan ingezet moet worden voor het faciliteren van initiatieven, waardoor de transitie naar het volwaardig omgevingsplan vertraging oploopt.

Keuze 28: Er wordt een bibliotheek opgesteld om snel medewerking te kunnen verlenen aan alle gewenste initiatieven

In de bibliotheek worden alle standaardregels opgenomen voor het omgevingsplan Etten-Leur. Het is daarmee een omgevingsplan op hoofdlijnen: het kent de indeling zoals het volwaardig omgevingsplan en het bevat de regels die voor een groot deel van Etten-Leur voldoen. De regels in deze bibliotheek worden vervolgens (gebiedsgericht gekoppeld aan werkingsgebieden. Op dat moment wordt ook gekeken of de standaardregels voldoende zijn of dat aanvullende regels moeten worden gesteld om lokaal maatwerk te bieden.

De regels in de bibliotheek kunnen daarnaast worden gebruikt om medewerking te verlenen aan initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan en waarvoor een omgevingsvergunning voor een BOPA (zie keuze 35) niet volstaat. Doordat de standaardregels al beschikbaar zijn, kan relatief snel een omgevingsplanwijziging voor de betreffende ontwikkeling in routing worden gebracht.