Plan van aanpak Omgevingsplan

Van bestemmingsplan naar Omgevingsplan

April 2021

Gemeente Kerkrade

Inhoud

Samenvatting 3
1. Inleiding 4
1.1 Huidige Fase 4
1.2 Overgangsfase 5
1.3 Nieuwe fase 6
2. Sturingsfilosofie 7
3. Strategie transitiefase 9
3.1 Ruimtelijk spoor/Pilot Kerkrade-Noord 9
3.2 Bruidsschat spoor 11
3.3 Omgevingsvergunningen spoor 12
3.4 Verordeningen spoor 13
3.5 Beoogde opbouw en structuur van een 'nieuw' omgevingsplan 14
Bijlage – Belangrijke begrippen 19

Samenvatting

Het “Plan van aanpak Omgevingsplan, van bestemmingsplan naar Omgevingsplan” geeft een eerste kijk op hoe de gemeente Kerkrade tot een volwaardig Omgevingsplan kan komen. Dit plan is een eerste stap en zal de komende jaren verder uitgebreid en verbeterd worden. De samenvatting gaat kort in op de vijf besluiten die betrekking hebben op het onderdeel omgevingsplan. Hierbij dient gezegd te worden dat besluit 1, 2, 3, en 5 een ‘procesmatig’ raadsbesluit behoeven (het inhoudelijke besluit zal plaatsvinden wanneer er een daadwerkelijk omgevingsplan wordt opgesteld), deze punten gaan in op een informatieve beschrijving én procesbeschrijving hoe we dit als gemeente Kerkrade aanpakken. Besluit 4 wordt wel voorgelegd in een afzonderlijk/formeel raadsbesluit.

1. Besluitvorming over omgang met de regels uit de Bruidsschat
   Aangezien elke gemeente in eerste instantie met dezelfde Bruidsschat te maken heeft is het van belang om de samenwerking op te zoeken. Dit gebeurt op Zuid-Limburgs schaalniveau, waar gemeenten en ketenpartners (Rud-ZL, Waterschap Limburg en de Veiligheidsregio) samen de Bruidsschat onderzoeken. Vanaf het moment dat de Ow inwerking treedt kan de Bruidsschat gebiedsgericht worden geïntegreerd in het nieuwe omgevingsplan. Gemeenten moeten in de overgangsfase bepalen óf zij omgevingsplanregels uit de Bruidsschat én welke regels zij meenemen naar het nieuwe/definitieve omgevingsplan. Bij elke Bruidsschatregel moet telkens de overweging gemaakt worden: aanpassen, behouden of schrappen. Bij inwerkingtreding van de Ow wordt de Bruidsschat beleidsneutraal overgenomen.

2. Besluitvorming over de beoogde opbouw en inhoud van een omgevingsplan
   In huidige recht wordt er gesproken over een ‘goede ruimtelijke ordening’, dit begrip wordt bij de Omgevingswet vervangen door ‘de fysieke leefomgeving’ en daaraan gekoppeld een ‘evenwichtige toedeling van functies en activiteiten’. Onder het huidige recht wordt gesproken over ‘bestemmingen’ dit worden onder de Omgevingswet ‘functies’. Naast het werken met functies is er ook mogelijkheid om te werken met activiteiten, een combinatie van beide zal hoogstwaarschijnlijk ontstaan.

   Daarnaast is het van groot belang dat het omgevingsplan beschikbaar wordt gesteld in het DSO (Digitaal stelsel Omgevingswet), op deze wijze wordt op kaartmateriaal zichtbaar waar welke regels gelden. Op pagina 19 is een mogelijke structuur van het omgevingsplan opgenomen. Aan de hand van de pilot Kerkrade-Noord wordt er momenteel geoefend in de plansoftware met het opstellen van nieuwe regels en werkingsgebieden.

3. Besluitvorming over de transitiefase van het nieuw gemeente-dekkend omgevingsplan
   Om te komen tot een gemeente-dekkend omgevingsplan (voor 2030) wordt er via vier sporen gewerkt, namelijk:
   - het ruimtelijke spoor: via een gebiedsgerichte aanpak worden er deelplannen voor verschillende gebieden binnen de gemeente opgesteld. Per gebied ontstaat er een integraal deelplan die uiteindelijk kunnen samensmelten tot één volwaardig omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied.

- Het Bruidsschat spoor: het vervangen van de bruidsschatregels door definitieve regels die in vorm en inhoud passen bij de gemeentelijke situatie en ambities.
- Het omgevingsvergunningen spoor: vanaf de inwerkingtreding van de wet zullen veel ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden aan de hand van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijken van het tijdelijke omgevingsplan). Deze verleende vergunningen dienen binnen 5 jaar na de overgangsfase (na 2030) in het omgevingsplan verwerkt te zijn.
- Het verordeningen spoor: Vanaf 2022 worden de verordeningen meegenomen in de gebieds- en/of themagerichte aanpak van de opbouw van het omgevingsplan. Het doel is om aan het einde van de transitieperiode alle verordeningsregels met betrekking op de fysieke leefomgeving geïntegreerd te hebben in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

4. <u>Delegatiebesluit over vaststellen delen omgevingsplan</u>
   Dit besluit vraagt wel om een afzonderlijk raadsbesluit voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit besluit wordt tegelijkertijd met het Plan van Aanpak Omgevingsplan voorgelegd.

5. <u>Besluitvorming verordening fysieke leefomgeving (niet noodzakelijk voor 2022)</u>
   In 2022 zal er een grondige inventarisatie moeten plaatsvinden over welke regels uit de Kerkraadse verordeningen in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen, welke uitdrukkelijk niet mogen worden opgenomen en welke eventueel mee mogen in het omgevingsplan. Uiteindelijk dient er een “Verordening Fysieke Leefomgeving” opgesteld te worden. Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit helaas niet haalbaar (en ook niet noodzakelijk).

1. Inleiding

In het kader van de invoering van de Omgevingswet is de gemeente Kerkrade gestart met een raadswerkgroep om te komen tot een succesvolle invoering van de wet op 1 juli 2022. Door middel van deze werkgroep is er een “Plan van Aanpak Omgevingswet voor de raad” opgesteld. In dit plan van aanpak wordt ingegaan op de minimale digitale en juridische acties die moeten worden uitgevoerd voor de inwerkingtreding van de wet, hieraan zijn 15 besluiten gekoppeld. Een vijftal van deze besluiten hebben betrekking op het Omgevingsplan, namelijk:

1. Besluitvorming over omgang met de regels uit de Bruidsschat;
2. Besluitvorming over de beoogde opbouw en inhoud van een omgevingsplan;
3. Besluitvorming over de transitiefase van het nieuw gemeente-dekkend omgevingsplan;
4. Delegatiebesluit over vaststellen delen omgevingsplan;
5. Besluitvorming verordening fysieke leefomgeving.

Het delegatiebesluit over vaststellen delen omgevingsplan zal in een afzonderlijke nota worden behandelt. In deze inleiding wordt beschreven wat een omgevingsplan is en hoe het huidige ruimtelijke instrumentarium gaat veranderen, hierin wordt onderscheid gemaakt in drie fasen: de huidige fase (tot 2022), de overgangsfase/transitiefase (2022 tot 2030) en de nieuwe fase waar het omgevingsplan in de geest van de Omgevingswet is opgesteld (vanaf 2030).

Het omgevingsplan
Decentrale overheden krijgen in de Omgevingswet (Ow) de bevoegdheid om algemene regels en vergunningplichten vast te stellen in juridische documenten. Het gemeentebestuur van Kerkrade stelt voor het grondgebied één omgevingsplan vast (art. 2.4 Ow). Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten. In het omgevingsplan worden verschillende gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen, tenzij op nationaal of provinciaal niveau daarover uitputtende regels zijn vastgesteld. Een deel van de uitputtende regels op rijksniveau is te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en op provinciaal niveau in de omgevingsverordening Limburg. De regels in het omgevingsplan gaan over het behoud, bescherming, gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

De regels in het omgevingsplan gaan over een groot aantal thema’s: gezondheid, grondeigendom, landschappen, milieu, klimaat, omgevingsveiligheid, sociale cohesie, beleving en ruimtelijke kwaliteit, economie en vestigingsklimaat, toegankelijke openbare ruimte, bodem, watersystemen, water, natuur, bouwwerken, ruimtelijke kwaliteit, archeologie, monumenten, cultureel erfgoed, werelderfgoed, infrastructuur, mobiliteit en lucht (kwaliteit).

1.1 Huidige Fase

Momenteel bestaat het juridisch-ruimtelijk kader van de gemeente Kerkrade uit een ‘lappendeken’ van circa 20 bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en beheersverordeningen. Tot het moment dat de Omgevingswet inwerking treedt wordt er getoetst aan het huidige juridisch-ruimtelijk kader. Ook initiatieven of wijzigingen die voor 01-07-2022 worden ingediend, worden afgehandeld volgens het oude regime. Tot 01-07-2022 kan dus nog gebruik worden gemaakt van de gebruikelijke mogelijkheden die de huidige wet biedt (Wro en Wabo) om initiatieven te faciliteren:

- Met een nieuw bestemmingsplan, onder de voorwaarde dat besluitvorming door het college voor 1 mei 2022 heeft plaatsgevonden en het ontwerpbestemmingsplan voor 01-07-22 ter inzage is gelegd;
- Met een afwijking van het bestemmingsplan (binnenplans, buitenplans regulier(kruimel) of buitenplans uitgebreid (met ruimtelijke onderbouwing) mits de (ontvankelijke) aanvraag voor 01-07-22 is ingediend.

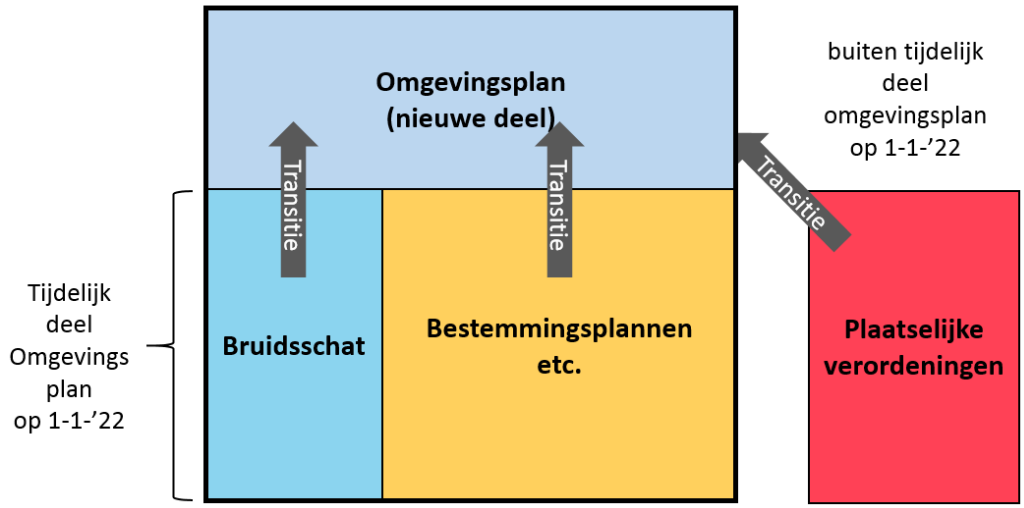
1.2 Overgangsfase

Als op 1 juli 2022 de nieuwe Omgevingswet van kracht wordt, vormen alle juridisch-ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen wijzigingsplannen en beheersverordeningen) van de gemeente tezamen met de zogenaamde Bruidsschatregels in één klap het zogenaamde 'tijdelijke omgevingsplan'. Het tijdelijke omgevingsplan is een formeel juridische samenvoeging van:

1. De Bruidsschat. Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten (en waterschappen). Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'. Daarmee wordt voorkomen dat de regels vervallen voordat de gemeente vergelijkbare of vervangbare regels heeft;
2. Het huidige juridisch-ruimtelijk kader of de gemeentelijke ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en beheersverordeningen);
3. Drietal gemeentelijke verordeningen: de Erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg, de Hemelwaterverordening en de geurverordening (Wet geurhinder en veehouderij). Kerkrade heeft op dit moment geen van deze drie verordeningen vastgesteld.

Gemeenten hebben tot 31 december 2029 de tijd om dit tijdelijke omgevingsplan om te vormen naar een volwaardig omgevingsplan dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet, oftewel: 'het omgevingsplan nieuwe stijl'. In eerste instantie ligt de verwachting dat de gemeente Kerkrade deze volledige overgangsperiode moet benutten (vanwege complexiteit en omvang van deze opgave), als dit proces sneller blijkt te lopen is dat alleen maar een voordeel. In de overgangsfase dient een omzetting van regels plaats te vinden via drie sporen (dit is ook schematisch weergegeven op figuur 1):

1. Het vervangen van de bruidsschatregels door definitieve regels die in vorm en inhoud passen bij de gemeentelijke situatie en ambities;
2. De inhoud van de gemeentelijke ruimtelijke plannen overnemen/vernieuwen in het omgevingsplan;
3. De integratie van (delen van) verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Deze verordeningen maken géén onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. In 2030 zullen deze regels in de verordeningen vervallen, voor die tijd moeten deze regels dus worden geïntegreerd in het omgevingsplan.



Figuur 1. Van tijdelijke omgevingsplan naar nieuw omgevingsplan (bron: VNG)

Vanuit deze drie sporen zullen regels vaak opnieuw geformuleerd moeten worden om te komen tot een volwaardig omgevingsplan 'nieuwe stijl'. In de overgangsfase zullen regels vanuit het 'tijdelijke deel' moeten worden overgebracht naar het 'nieuwe deel'. Het overbrengen, aanpassen en toevoegen van regels gaat via raadsbesluiten die het nieuwe deel van het omgevingsplan wijzigen.

Let op: als de raad besluit een ruimtelijke regel voor een locatie te laten vervallen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, dan vervallen **alle** ruimtelijke regels voor die locatie. Het behouden van andere ruimtelijke regels voor dezelfde locatie is dus niet mogelijk. Het omzetten van de regels in het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moet gebeuren via een wijzigingsbesluit waarbij de regels moeten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet.

1.3 Nieuwe fase

De gemeente Kerkrade beschikt over 'het omgevingsplan nieuwe stijl', waarbij de bruidsschatregels zijn vervangen door definitieve regels, huidige gemeentelijke ruimtelijke plannen zijn overgenomen of vernieuwd en regels vanuit verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd. Dit geldt voor het hele grondgebied van Kerkrade, daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van toepasbare regels.

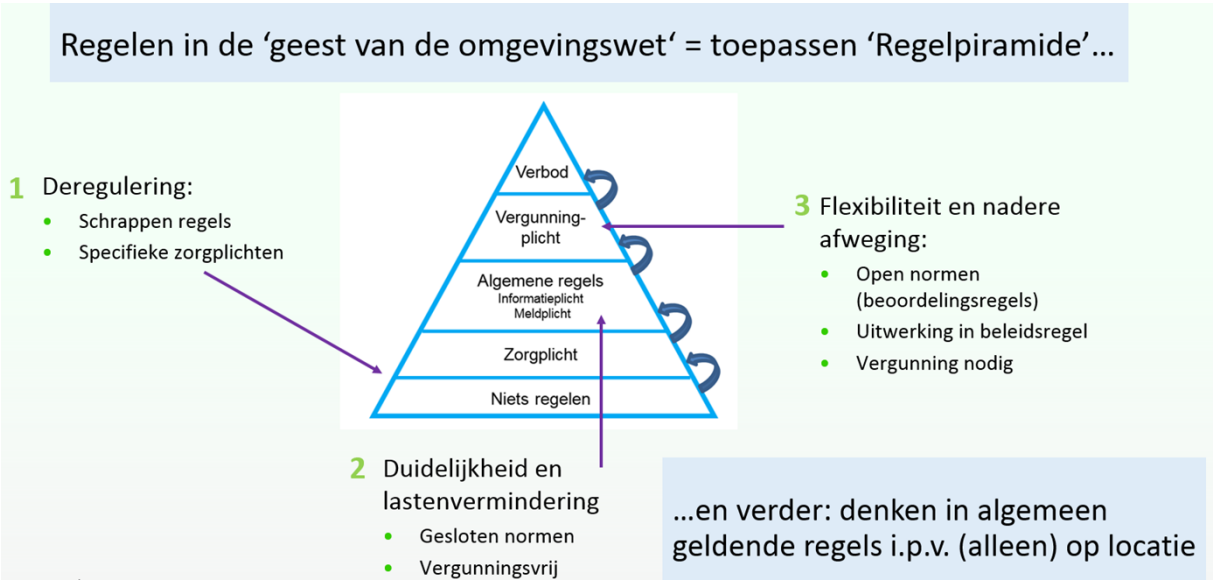
2. Sturingsfilosofie

De wet gaat primair uit van een algemene zorgplicht. Deze zorgplicht houdt in dat iedereen voldoende zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving. Daar deze zorgplicht een belangrijke signaleringsfunctie heeft, is deze opgenomen aan het begin van de Omgevingswet. De zorgplicht heeft ingevolge artikel 1.7 van de wet de strekking dat eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is om maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Indien dat niet mogelijk is, moeten de gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt of ongedaan gemaakt worden. Als de gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, dient eenieder de activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem gevraagd kan worden.

Secundair geeft de regering de voorkeur om zoveel mogelijk activiteiten te reguleren door middel van algemene regels. Een belangrijk gevolg van de invoering van de Omgevingswet is dat met onder andere de uitvoeringsregelgeving van deze wet wordt ingezet op een verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Dit betekent dat voor minder activiteiten een vergunning nodig zal zijn en dat initiatiefnemers meer met algemene regels te maken krijgen die zij in acht moeten nemen bij het uitvoeren van een activiteit. Het stellen van algemene regels kan worden aangemerkt als de lichtste reguleringsvorm en draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Bovendien wordt er met het hanteren van algemene regels naar gestreefd dat initiatiefnemers in de meeste gevallen enkel rekening hoeven te houden met deze regels hetgeen de lastendruk voor hen beperkt. Bij het hanteren van algemene regels kan het bevoegd gezag bepalen dat er in bepaalde gevallen een meldingsplicht geldt. De regels omtrent deze meldingsplicht kunnen door de gemeente in het omgevingsplan worden opgenomen.

Daarnaast geeft de wet ook de mogelijkheid voor regulering middels een vergunningsplicht. Dit vindt de wetgever echter in uitzonderlijke situaties noodzakelijk. Van deze situaties kan sprake zijn indien de nadelige gevolgen van een activiteit dusdanig groot zijn voor de fysieke leefomgeving dat, voordat de activiteit mag worden uitgevoerd, het bevoegd gezag de toelaatbaarheid moet beoordelen. Daarbij komt, dat een vergunningsplicht enkel kan worden gerechtvaardigd indien deze voortvloeit uit een internationale verplichting of als de activiteit niet adequaat met algemene regels kan worden behartigd. Tot slot is het instellen van een verbod ook een mogelijkheid. Een verbod wordt toegepast in situaties waar de activiteit of functie echt onwenselijk is. Dit betekent echter niet dat deze activiteit nooit kan plaatsvinden, door middel van een afwijking van het omgevingsplan kan een (buitenplanse) omgevingsvergunning worden afgegeven.

Per situatie zal een afweging gemaakt moeten worden welke vorm van regulering het beste toegepast kan worden. Per type activiteit, gebied of functie zal deze afweging gemaakt moeten worden om te bezien welke mate van flexibiliteit gewenst is ten opzichte van mate van rechtszekerheid. Uiteindelijk gaat het niet alleen om het "benutten" van de fysieke leefomgeving maar ook het "beschermen" van de fysieke leefomgeving. Figuur 2 geeft het regelen in de "geest van de omgevingswet" weer. Deze "Regelpiramide" laat de verschillende vormen van regulering zien, waarbij "niets regelen" de lichtste vorm van regulering is en "verbod" de zwaarste vorm.



Figuur 2 Regelpiramide

De wet beoogt dat er meer gebruik wordt gemaakt van de zorgplicht en algemene regels (i.p.v. alleen op locatie), dit is ook het streven bij het opstellen van het omgevingsplan bij de gemeente Kerkrade. Een aantal argumenten bij deze aanpak:

- We regelen niet meer dan nodig. We houden daarbij goed rekening het type activiteit en het type gebied. Dit resulteert uiteindelijk in minder regels en meer vergunningsvrij en heeft tot gevolg:
    - Minder lasten voor onze inwoners. Er hoeft bijvoorbeeld minder vaak een vergunning aangevraagd te worden.
    - Minder beheerslasten voor de gemeente. Er hoeven minder regels te worden 'onderhouden' en minder vergunningen te worden verleend. Door daarnaast meer met gemeentebreed geldende regels te werken hoeft er ook veel minder tekenwerk verricht te worden. Dit scheelt ook veel controle werkzaamheden en voorkomt fouten.

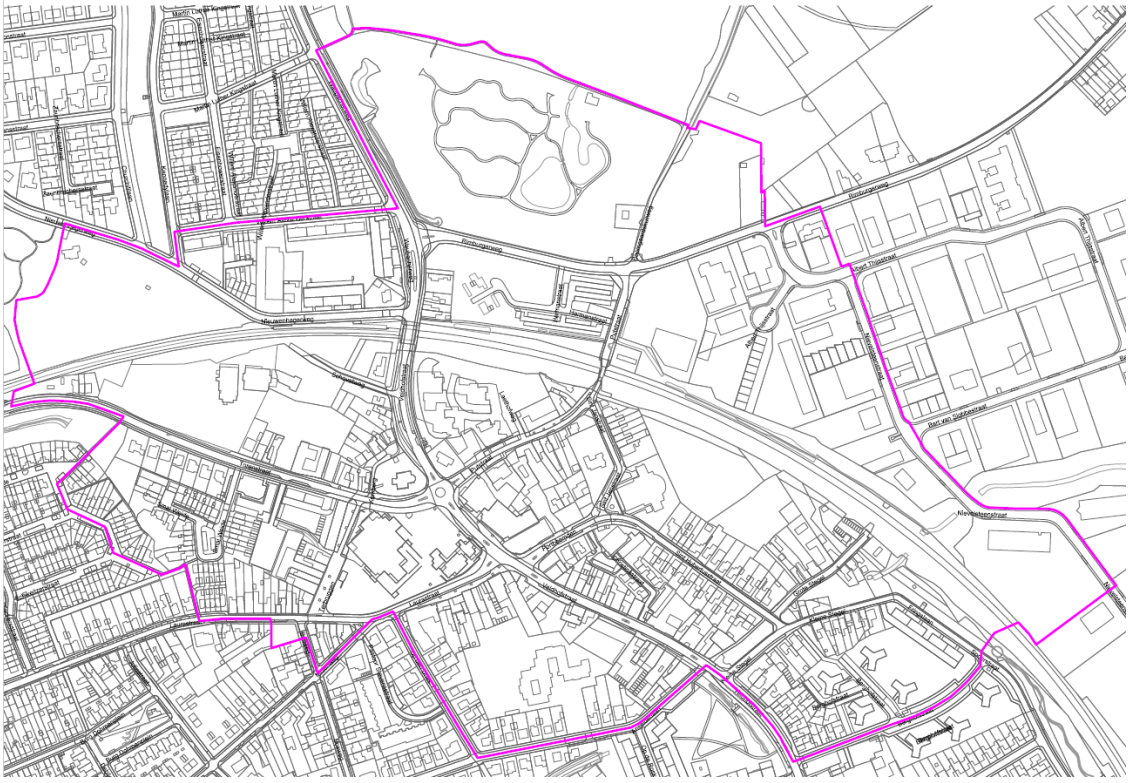
3. Strategie transitiefase

Het ontwikkelen van een omgevingsplan is een enorme en complexe opgave, het is daarom ook aannemelijk dat we de transitieperiode die t/m, 31-12-2029 loopt volledig zullen moeten benutten. Voor de opbouw van het omgevingsplan gaat er via verschillende sporen gewerkt worden:

1. Het ruimtelijke spoor (inclusief Pilot Kerkrade-Noord)
2. Het Bruidsschat spoor
3. Het omgevingsvergunningen spoor
4. Het verordeningen spoor

3.1 Ruimtelijk spoor/Pilot Kerkrade-Noord

Voor het ruimtelijke spoor beginnen we met de pilot Kerkrade-Noord als oefening. Binnen dit gebied (zie figuur 3) beginnen we met het actualiseren. Het proefgebied is gelegen in de buurt Eygelshoven-kom waar vele functies bij elkaar komen. Zo kan er geoefend worden met het uitwerken van regels over bijv. wonen, verkeer, bedrijven, groen, water, erfgoed etc. Het doel is om ervaring op te doen bij het opstellen van regels in kader van de nieuwe wet en de nieuwe plansoftware eigen te maken. Uiteindelijk wordt er een stukje omgevingsvisie en omgevingsplan opgesteld voor enkele functies, daaraan wordt een toepasbare regel gekoppeld.

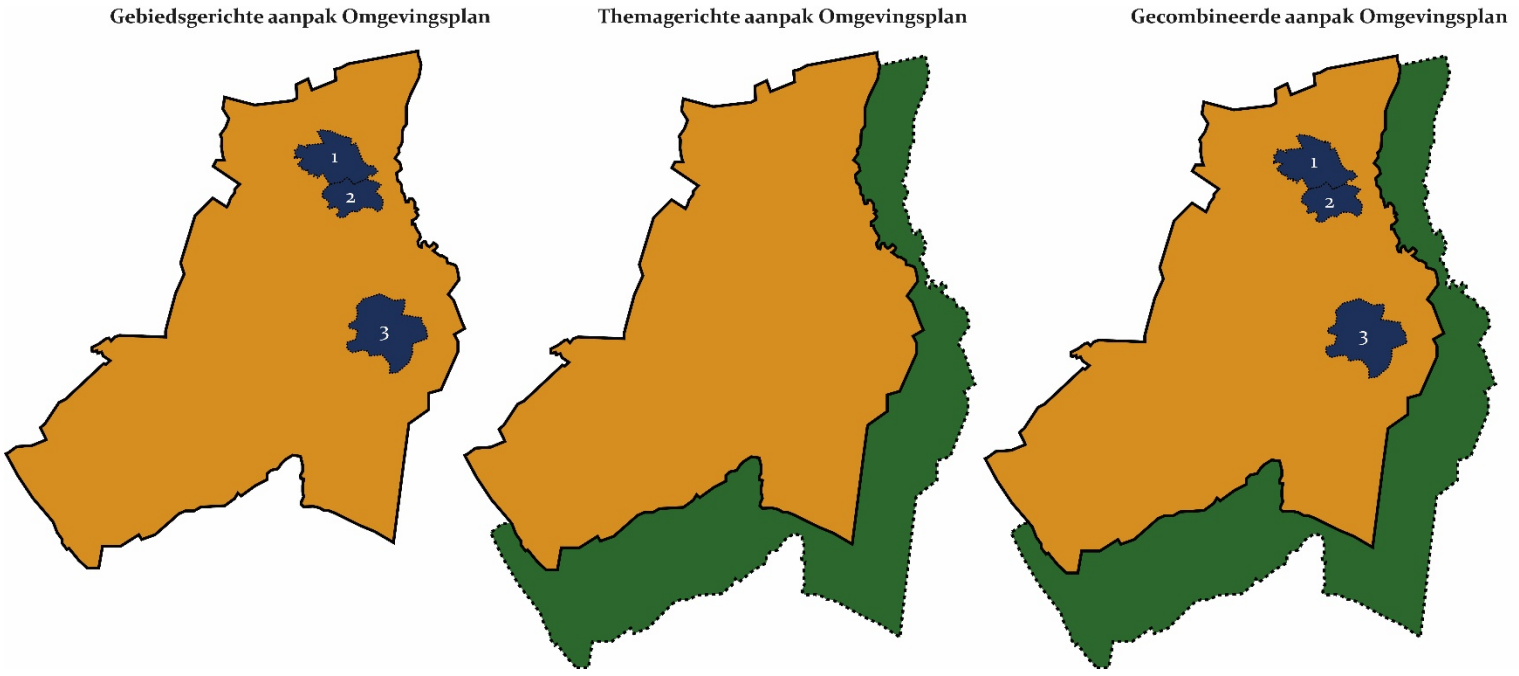


Figuur 3 Oefengebied omgevingsplan Eygelshoven-kom

Gebiedsgerichte en themagerichte uitwerking
Naast het oefenen met de nieuwe regels en de plansoftware biedt dit oefengebied ook een eerste basis voor een gebiedsgerichte aanpak. Via deze gebiedsgerichte aanpak worden er deelplannen voor verschillende gebieden binnen de gemeente opgesteld. Per gebied ontstaat er een integraal deelplan die uiteindelijk kunnen samensmelten tot één volwaardig omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied. Het omgevingsplan zal voornamelijk worden opgebouwd aan de hand van de gebiedsgerichte aanpak, dit zorgt namelijk voor de meeste integraliteit.

Bovendien kan er ook gebruikt worden gemaakt van een themagerichte aanpak. Onder de Omgevingswet zal een thematisch deelplan automatisch opgaan in het geconsolideerde omgevingsplan van een gemeente. Voorbeelden van een thematische aanpak zijn de verordeningsregels (die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving) en de bruidsschat. Maar ook thema's vanuit opgestelde programma's binnen de Omgevingswet zoals gezondheid, erfgoed, veiligheid, evenementen, duurzaamheid etc. In de overgangsfase is een themagerichte aanpak wel moeilijker. Dit komt omdat wanneer voor een locatie één regel wordt aangepast, moeten tegelijkertijd ook de bruidsschat- en verordeningsregels worden aangepast. Het is dus beter om thematische onderwerpen (denk aan beleidsstukken of programma's) telkens toe te voegen aan het gebied waar het "nieuwe" omgevingsplan van kracht is.

Hoe dan ook zal er uiteindelijk sprake zijn van een gecombineerde aanpak. De gebiedsgerichte aanpak zorgt voor een basisset aan regels per gebied waarmee de huidige bestemmingsplannen worden vervangen en het nieuwe omgevingsplan gefaseerd kan worden opgebouwd. Deze basisset kan dus ook gebruikt worden voor andere gebieden binnen de gemeente. Vervolgens of parallel daaraan kunnen thematische lagen worden toegevoegd om tot een volwaardig omgevingsplan te komen. In figuur 3 is weergegeven hoe deze gecombineerde aanpak uiteindelijk zal resulteren in een volwaardig omgevingsplan.



Figuur 4 Gecombineerde aanpak om te komen tot een volwaardig omgevingsplan

Wisselwerking omgevingsvisie en omgevingsplan
In het Omgevingsplan vervalt de actualiseringsplicht van 10 jaar. In tegenstelling tot de bestemmingsplannen moet het Omgevingsplan constant "ververst" worden. Die constante verversing kan halfjaarlijks, jaarlijks of simpelweg wanneer er wijzigingen plaatsvinden. Er is sprake van het "Consolideren" van plannen: er geldt altijd maar één plan. Geen planherzieningen of paraplubestemmingsplannen, maar het wijzigen van het ene plan. Ook de Omgevingsvisie is geen statisch document meer dat voor lange tijd onaangetast blijft. Hierdoor ontstaat er een continue wisselwerking tussen de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Deze wisselwerking is ook van belang bij de beleidscyclus die de wet voorschrijft. In de omgevingsvisie wordt de inhoudelijke strategische visie van de gemeente weergegeven: "Wat willen we als gemeente in de toekomst?". Het Omgevingsprogramma is een uitvoeringsgerichte vertaling van de Omgevingsvisie: "hoe gaan we deze visie realiseren?". Het Omgevingsplan zorgt voor de juridische borging waar dit noodzakelijk en wenselijk is.

3.2 Bruidsschat spoor

De Bruidsschat is een set aan regels die door het Rijk wordt overgedragen aan gemeenten. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Deze overdraging gebeurt beleidsneutraal: de essentie van de regels is ongewijzigd. Bij de inwerkingtreding van de wet beschikt elke gemeente in Nederland over dezelfde set aan regels en maken deze regels deel uit van het tijdelijke omgevingsplan. Het gaat dus om een tijdelijke voorziening, bedoeld om een rechtsvacuüm te voorkomen. Deze voorziening wordt de bruidsschat genoemd. De Bruidsschat bestaat uit vier gebieden:

- Bouwwerken, open erven en terreinen (afdeling 22.2 Ib)
    - In het tijdelijke deel van het omgevingsplan komen inhoudelijke regels te staan over bouwwerken, open erven en terreinen:
        - verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden (artikel 22.5 en 22.6 Ib);
        - bouwen en in stand houden van bouwwerken (artikel 22.7-22.15 Ib);
        - gebruiken van bouwwerken (artikel 22.16-22.18 Ib);
        - in stand houden en gebruiken van open erven en terreinen (artikel 22.19-22.21 Ib);
        - cultureel erfgoed (artikel 22.22 Ib);
        - vergunningplichten met betrekking tot het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken (artikel 22.23-22.39 Ib);
        - overgangsrecht bestaande bouwwerken (artikel 22.40 Ib)
- Milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3 Ib)
- Aanleggen of wijzigen wegen zonder geluidsproductieplafond (afdeling 22.4 Ib)
- Gemeentelijke vergunningen (afdeling 22.5 Ib)

Aangezien elke gemeente in eerste instantie met dezelfde Bruidsschat te maken heeft is het van belang om de samenwerking op te zoeken. Dit gebeurt op Zuid-Limburgs schaalniveau, waar gemeenten en ketenpartners (Rud-ZL, Waterschap Limburg en de Veiligheidsregio) samen de Bruidsschat onderzoeken.

Vanaf het moment dat de Ow inwerking treedt kan de Bruidsschat gebiedsgericht worden geïntegreerd in het nieuwe omgevingsplan. Gemeenten moeten in de overgangsfase bepalen óf zij omgevingsplanregels uit de Bruidsschat en welke regels zij meenemen naar het

nieuwe/definitieve omgevingsplan. Bij elke Bruidsschatregel moet telkens de overweging gemaakt worden: aanpassen, behouden of schrappen.

- Aanpassen: pas de regel aan wanneer er specifieke wensen zijn voor de regel/gebied in de gemeente.
- Behouden: wanneer de regel uit de Bruidsschat voldoet aan de gemeentelijke eisen.
- Schrappen: regels over activiteiten die niet in de gemeente voorkomen dienen geschrapt te worden. Door specifieke zorgplichten in de Bruidsschat is er altijd een vangnet voor gevallen waarin zo'n regel toch nodig blijkt.

3.3 Omgevingsvergunningen spoor

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet staan er voor gemeenten twee routes open om initiatieven te faciliteren;

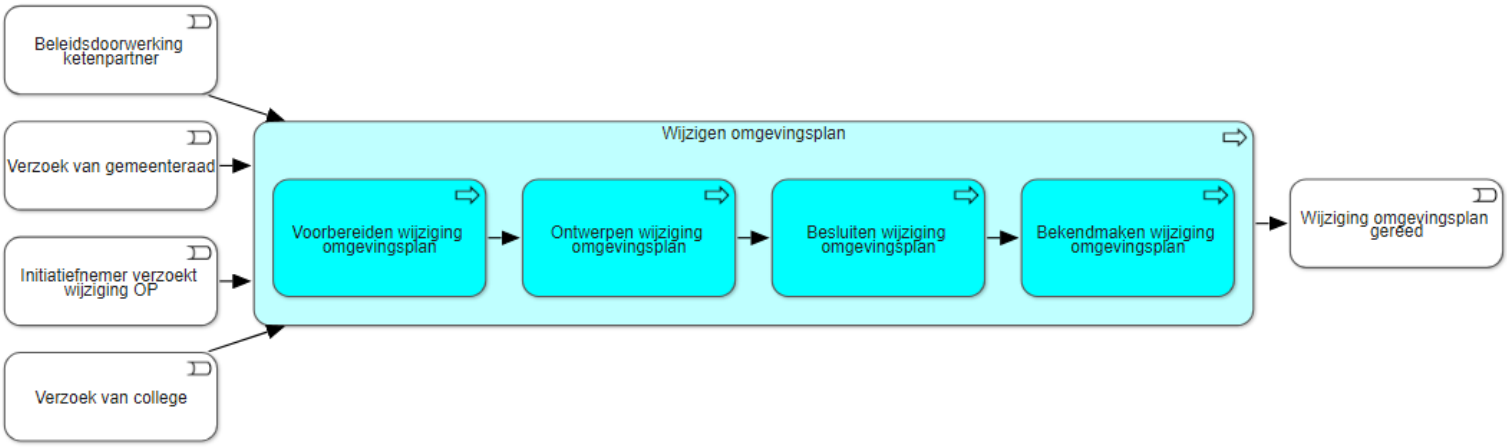
1. Wijzigen van het omgevingsplan
2. Afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Bij inwerkingtreding van de wet zal er zoveel mogelijk gestuurd worden op route 2, vooral bij alle kleinere initiatieven. Echter voor grote gebiedsontwikkelingen (vergelijkbaar met bijv. Rolduckerveld) zal route 1 geschikter zijn.

Route 1: Wijzigen van het omgevingsplan

De keuze voor route 1 betekent dat een nieuw stukje omgevingsplan op wordt gesteld dat het tijdelijke deel geheel of gedeeltelijk vervangt. Hierbij is het verplicht om het omgevingsplan voor de betreffende locatie helemaal te vullen. Lokale verordeningen, maar ook de bruidsschat dienen meteen meegenomen te worden in het gewijzigde deel van het Omgevingsplan.

Het proces van wijzigen van het omgevingsplan ziet er als volgt uit:



- Voorbereiden wijziging omgevingsplan: vaststellen van de opdracht tot wijziging, het organiseren van participatie en andere input, en op basis daarvan opstellen van uitgangspunten voor het ontwerp van de omgevingsplanwijziging.
- Ontwerpen wijziging omgevingsplan: opstellen van een ontwerp op basis van de uitgangspunten, en parallel daaraan opstellen/wijzigen van de daarmee corresponderende (toepasbare regels).

- Besluiten wijziging omgevingsplan: uitvoeren van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure en vaststelling van het besluit.
- Bekendmaken wijziging omgevingsplan: publiceren van het besluit, informeren van belanghebbenden, aanleveren (toepasbare) regels aan het DSO.

Route 2: Afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse OPA)
Een belangrijk kenmerk van route 2 is dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet aangepast hoeft te worden. Bij inwerkingtreding van de wet zal er ook zoveel mogelijk gestuurd worden op deze route. Verleende vergunningen worden in de loopt van de overgangsfase in het ruimtelijke spoor gebiedsgewijs meegenomen. Verleende vergunningen dienen binnen 5 jaar na de overgangsfase (31-12-2029) in het omgevingsplan verwerkt te zijn.

3.4 Verordeningen spoor

Van 2022 t/m 2029 worden de verordeningen meegenomen in de gebieds- en/of themagerichte aanpak van de opbouw van het omgevingsplan. Het doel is om aan het einde van de transitieperiode alle verordeningsregels met betrekking op de fysieke leefomgeving geïntegreerd te hebben in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hiervoor zullen ook sommige huidige verordeningen worden opgesplitst in een fysiek en niet-fysiek deel, denk bijv. aan de APV. Hieronder een aantal verordeningen (geen uitputtende lijst) die (deels) in het nieuwe deel van het omgevingsplan zullen landen:

- De afvalstoffenverordening
- Bomenverordening
- Monumenten-/erfgoedverordening
- Brandveiligheidsverordening
- Geurverordening
- Verordening kabels en leidingen

In 2022 zal er een grondige inventarisatie moeten plaatsvinden over welke regels uit de Kerkraadse verordeningen in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen, welke uitdrukkelijk niet mogen worden opgenomen en welke eventueel mee mogen in het omgevingsplan. Uiteindelijk dient er een verordening Fysieke Leefomgeving opgesteld te worden.

3.5 Beoogde opbouw en structuur van een 'nieuw' omgevingsplan

Functietoedeling
In het omgevingsplan kunnen op grond van art. 4.1 lid 1 Ow met het oog op de doelen van de Ow regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Volgens art. 4.2 lid 1 Ow bevat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het criterium wordt in de Ow het begrip 'de fysieke leefomgeving'. Dit is een ruimer begrip dan een goede ruimtelijke ordening onder huidig recht. Evenwichtig toedelen van activiteiten houdt blijkens de toelichting op de Invoeringswet een locatiegerichte benadering in waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke manier wordt verdeeld, ingericht en benut. De gemeente Kerkrade heeft veel vrijheid hoe de activiteiten onderling evenwichtig over de locaties verdeeld kunnen worden, rekening houdende met juridisch bindende kaders van bovengemeentelijke instructieregels.

In de Ow en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan de onderwerpen aangegeven die de gemeente Kerkrade in het omgevingsplan dient op te nemen. Het betreft functietoedelingsregels en verleende omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit (opa). Het motief van de evenwichtige toedeling van functies aan de locaties is breder, aangezien het omgevingsplan een bredere reikwijdte kent dan het bestemmingsplan en bovendien meer onderwerpen regelt.

In het wetsvoorstel Ow heeft het begrip 'functie' de volgende definitie: het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. De functie van de locatie is het gebruiksdoel van het deel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie. Het geeft een beeld van wat op die locatie wel en niet mag. De functie 'Wonen' geeft het beeld dat de activiteiten die op die locatie plaatsvinden, betrekking dienen te hebben op wonen en niet op andere activiteiten zoals industriële activiteiten. Functietoebedeling is hierbij een hulpmiddel: het helpt bij het stellen van regels voor die locatie. Iedere functietoekenning heeft zowel functiekenmerken als locatiekenmerken.

Functietoekenning
Functiekenmerken geven een taak / een rol aan dat deel van de fysieke leefomgeving. Functies kunnen zowel concreet (functie 'Wonen') als globaal ('Woongebied') zijn. De functie richt zich op de taak van dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en heeft invloed op en stelt bijzondere eisen aan de directe omgeving daarvan. De functie 'Wonen' kan van invloed zijn op de te verrichten activiteiten op een aangrenzend bedrijventerrein. Ook functies die niet zijn toegestaan kunnen als planregels worden opgenomen.

Locatietoekenning
Locatiekenmerken geven een onderdeel aan van de fysieke leefomgeving: een punt, plaats, gebied, bouwwerk of ander object. Dit wordt een *werkingsgebied* genoemd. Aan een locatie kunnen meer functies worden toegekend, bijvoorbeeld naast de functie 'Wonen' de functie 'Monument'. Bij het raadsbesluit tot vaststelling van het omgevingsplan verantwoordt de raad van Kerkrade waarom bepaalde functies op een bepaalde locatie worden toegekend. Hierbij wordt rekening gehouden met alle betrokken belangen door middel van een belangenafweging. Tevens houdt de raad rekening met instructieregels van rijk en provincies. Aan een locatie wordt de hoofdfunctie toegekend zijnde het gebruiksdoel, welke vergelijkbaar is met het bestemmen in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld 'Wonen'.

Nevenfuncties zijn vaak niet feitelijk direct zichtbaar, maar hebben wel een rol bij de functie. Het betreft de dubbelbestemming uit het bestemmingsplan, bijvoorbeeld een geluidszone van een bedrijventerrein welke van invloed is op het woon- en leefklimaat van de aangrenzende woonwijk. Subfuncties detailleren hoofdfuncties nader, bijvoorbeeld verhardingen bij de functie 'Wonen'.

Bij het toedelen van functies aan locaties neemt de gemeente Kerkrade de instructieregels van hoofdstuk 5 Bkl in acht. Voor de functie 'Wonen' zijn geen specifieke instructieregels vastgesteld. Daarnaast bevat het omgevingsplan ook regels die met het oog op die functie nodig zijn. Dit zijn regels waar activiteiten op de locatie waaraan de functie is toegewezen, aan dienen te voldoen. Voor de functie 'Wonen' kunnen regels gesteld worden ten aanzien van maximale goot- en bouwhoogte, aantal bouwlagen en de bijgebouwenregeling.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een voorbeeldstructuur ('*Het casco voor het omgevingsplan*) opgesteld voor de juridische regels van het omgevingsplan. Hoofdstuk 5 gaat specifiek over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving: "het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren".

Voortbordurend op bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte kan in het omgevingsplan gewerkt gaan worden met open normen. Een binnenplanse afwijkbevoegdheid kan opgenomen worden waarmee gebruik onder bepaalde voorwaarden kan worden gewijzigd. Deze voorwaarden bevatten dan open normen, zoals 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' en 'geschikt voor de beoogde functie'. De open normen worden pas bij de toetsing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning nader ingevuld. Hierbij is geen sprake van strijdigheid met rechtszekerheid.

Toegespitst naar het aspect wonen kan in het omgevingsplan de functie 'Wonen' opgenomen worden voor een op dat moment onbebouwd perceel of voor een reeds bebouwd perceel waarbij bijvoorbeeld het bestaande gebruik als kantoorpand gewijzigd wordt in de functie 'Wonen'. Bij indienen van de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kunnen de noodzakelijke onderzoeksresultaten aangeleverd worden ten aanzien van de deelaspecten, zoals omgevingsveiligheid, bodem en archeologie.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
Op het moment dat de Ow in werking zal treden, dient de gemeente Kerkrade aangesloten te zijn op het DSO. Het DSO bestaat uit de landelijke voorziening (DSO-LV) en vervangt het Omgevingsloket Online (OLO) en www.ruimtelijkeplannen.nl.
Gebruikers kunnen in het digitaal loket een omgevingsvergunning aanvragen. Ze zien welke regels voor een bepaalde activiteit op die locatie gelden.

Het omgevingsplan dient te voldoen aan specifieke eisen om ze te kunnen publiceren in de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). De gemeente Kerkrade zal via de LVBB het omgevingsplan uploaden, valideren, bekendmaken en beschikbaar stellen. Voor het publiceren van het omgevingsplan geldt een algemene standaard: de Standaard officiële publicaties (STOP). De STOP ondersteunt verschillende functies: het opstellen, vaststellen, bekendmaken en beschikbaar stellen van het omgevingsplan. Daarnaast zijn er Toepassingsprofielen (TPOD) ontwikkeld. Het omgevingsplan heeft een eigen toepassingsprofiel. De TPOD-standaarden zorgen dat de juridische regels van het omgevingsplan aan een werkingsgebied worden gekoppeld. Op deze wijze wordt op kaartmateriaal zichtbaar waar welke regels gelden.

Om het omgevingsplan machineleesbaar te maken, zijn er bepaalde afspraken gemaakt over het ordenen van de inhoud. Dit gebeurt door te annoteren: er worden eigenschappen en gegevens gekoppeld aan het gebied of een onderdeel van het omgevingsplan. De informatie in het omgevingsplan krijgt kenmerken, waarop in het Omgevingsloket gefilterd kan worden. Ook zorgt het ervoor dat werkingsgebieden op het kaartmateriaal getoond kunnen worden. Als de functie 'Wonen' geannoteerd wordt, is de functie zichtbaar door middel van weer de gele kleur.

Het omgevingsplan gaat niet meer uit van bestemmingsvlakken maar van vele gebieden waar de regels werken. Deze werkingsgebieden kunnen worden aangewezen met een functie, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Werkingsgebieden hoeven namelijk geen aaneengesloten gebied te vormen. Ieder artikel of lid dient een eigen werkingsgebied te hebben dat kan bestaan uit verschillende locaties. Deze locatie wordt vastgelegd in de vorm van een geografisch informatieobject. De informatieobjecten worden gedefinieerd als bijlage van het omgevingsplan. Op deze manier worden de juridische regeling en het werkingsgebied met elkaar verbonden.

Het omgevingsplan is op de LVBB integraal te raadplegen. De juridische verbinding, welke aangebracht wordt tussen regeltekst en geografische plaatsbepalingen, is het enige wat verplicht is voor de bekendmaking via www.overheid.nl en de plaatsing op DSO-LV. Software om het omgevingsplan te maken, kan geen betekenis geven aan een regeltekst. Daartoe dienen (zoals reeds aangegeven) de planregels te worden geannoteerd. Door te annoteren wordt het besluit of de regeling gestructureerd bevraagbaar en worden locaties en andere gegevens op het kaartmateriaal weergegeven.

De gemeenteraad is vrij in de naam voor de te kiezen functies. Er is geen sprake meer van symbolisatie zoals kleur, lijnstijl en arcering. Van standaardisatie van kleuren en tekens is slechts in zeer beperkte mate sprake. Ten behoeve van de weergave is gekozen om functies in groepen in te delen. Afzonderlijke functies hebben geen eigen weergave in een viewer. Locaties van alle functies kunnen slechts in een viewer worden geselecteerd, als een juiste annotatie heeft plaatsgevonden. Functies zijn niet afzonderlijk zichtbaar. Planontwerpers krijgen zo een enorme vrijheid. Ze kunnen zowel uitgaan van activiteiten als van bundeling in functies. De nu gebruikelijke benamingen en volgorde van bepalingen hoeven planontwerpers straks niet meer te volgen. Bruikbaarheid en functionaliteiten van DSO-LV zijn geheel afhankelijk van het gedisciplineerde en juiste gebruik van annotaties. Gelet op het feit dat planopstellers in de Ow veel vrijheid bij het opstellen van het omgevingsplan krijgen en daarnaast het annoteren niet verplicht is, zal de praktijk uitwijzen of het omgevingsplan tot een werkbaar juridisch plan zal leiden.

Functietoebedeling (art. 4.1 Ow) en verschillen met huidig recht
In plaats van aan gronden bestemmingen toekennen, deelt het omgevingsplan functies aan de locaties toe. De definitie 'functie' heeft (zoals aangegeven) een bredere betekenis en beperkt zich niet tot de planologische doelstelling van het begrip 'bestemming'. Met een functie kan er meer ruimte worden gegeven aan de planologische ontwikkelingen, waardoor uitnodigingsplanologie meer ruimte krijgt. Dit in tegenstelling tot het bestemmingsplan, waar er was sprake van toelatingsplanologie. In de Ow wordt de omslag gemaakt van de toelatingsplanologie (projecten zijn enkel mogelijk als ze expliciet zijn toegestaan) naar de uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie houdt in dat alle projecten welke bijdragen aan de omgevingskwaliteit, mogelijk zijn, tenzij ze expliciet verboden zijn. De adviseurs en ambtenaren van de gemeente zullen met initiatiefnemers mee gaan denken of het plan bijdraagt aan maatschappelijke doelen van de gemeente. Daarbij dient de activiteit aan de planregels te voldoen en wordt de activiteit derhalve getoetst aan de regels van het omgevingsplan.

Geboden en verboden
Onder de Ow wordt in het omgevingsplan naast de mogelijkheid tot het stellen van verboden, ook het stellen van geboden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het gebod dat op het voor- en achter perceel van de woning bepaalde soorten beplantingen als erfafscheiding geplaatst dienen te worden. In bestemmingsplannen zijn alleen verboden opgenomen, waarvan door middel van een omgevingsvergunning afgeweken kan worden.

Verbrede reikwijdte
Het omgevingsplan kent in tegenstelling tot het bestemmingsplan een verbrede reikwijdte. Dit betreft enerzijds de regeling ten behoeve van de gehele fysieke leefomgeving en anderzijds het toekennen van functies. Het bestemmingsplan kent slechts "een goede ruimtelijke ordening" als motief. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties is veel breder, aangezien een samenhangende regulering vereist is van al die onderwerpen die van belang zijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt in het omgevingsplan het toelaten of verbieden van milieubelastende activiteiten gereguleerd. Tenslotte worden regels uit gemeentelijke verordeningen en de Algemene Plaatselijke Verordening met aspecten tot de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen: naast het motief van de fysieke leefomgeving kent het omgevingsplan regels tevens in het belang van openbare orde, veiligheid of uiterlijk aanzien.

Staalkaarten
Er zijn door de VNG vijf staalkaarten ontwikkeld voor aspecten en regels van het omgevingsplan. Een staalkaart is een hulpmiddel. Het betreft geen wettelijk voorgeschreven standaard: de gemeenteraad is niet verplicht om het omgevingsplan zodanig in te richten als in de staalkaarten aangeduid is.
De VNG heeft twee gebiedsgerichte en twee themagerichte staalkaarten ontwikkeld. Daarnaast is (zoals reeds aangegeven) de juridische voorbeeldstructuur voor het omgevingsplan ontwikkeld: 'het casco'. De gebiedsstaalkaarten hebben betrekking op het centrum stedelijk en het buitencentrum stedelijk gebied. De themagerichte staalkaarten hebben betrekking op de bedrijfsmatige activiteiten en op energietransitie. Denkbaar is dat de staalkaart centrum stedelijk representatief zal zijn voor een groot deel van de woonwijken binnen stedelijk gebied.

Mogelijke structuur omgevingsplan
De onderstaande weergave van een mogelijk structuur is slechts een voorbeeld. Deze zogenaamde 'systematische opbouw' van het omgevingsplan maakt een combinatie van activiteiten en functietoedeling mogelijk. Het is daarnaast ook belangrijk om nieuwe thema's vanuit de Omgevingswet te vermelden die in het huidige recht minder sterk naar voren komen. Voorbeelden hiervan zijn de thema's gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie, energietransitie en veiligheid. Daarnaast was het bij bestemmingsplannen gebruikelijk dat de structuur en begrippen vaak van elkaar afweken, bij het omgevingsplan is uniformiteit gewenst.

Hoofstuk 1 Algemene Bepalingen
Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Hoofdstuk 2 Algemene doelen Kerkrade
Artikel 2.1 Doel omgevingsplan
Artikel 2.2 Doel activiteiten
Artikel 2.3 Doel functietoedeling
Artikel 2.4 Zorgplicht?

Hoofdstuk 3 Activiteiten
Afdeling 3.1 Bouwen
- Artikel 3.1 Bouwregels
- Artikel 3.2 Bouwvlakken
- Artikel 3.3 Regels t.a.v. gebruik

Afdeling 3.2 Slopen
Afdeling 3.3 Evenementen
Etc.

Hoofdstuk 4 Functietoedeling
Artikel 4.1 Gebruiksregels
Artikel 4.2 Bedrijf
Artikel 4.3 Cultuur & ontspanning
Artikel 4.4 Detailhandel
Artikel 4.5 Dienstverlening
Artikel 4.6 Groen
Artikel 4.7 Horeca
Artikel 4.8 Kantoor
Artikel 4.9 Maatschappelijk
Artikel 4.10 Sport
Artikel 4.11 Recreatie
Artikel 4.12 Verkeer
Artikel 4.13 Water
Artikel 4.14 Wonen
etc.

Hoofdstuk 5 Overige gebiedsaanwijzingen
Artikel 5.1 Gebiedstypen (Bijv. bedrijven, buitengebieden etc.)
Artikel 5.2 Beperkingsgebieden

Hoofstuk 6 Overige bepalingen

Bijlage – Belangrijke begrippen

Activiteit
Activiteiten zijn alle handelingen die de Omgevingswet reguleert. Een activiteit betreft ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijke nalaten, waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd. Het is een van de annotaties in het DSO.

Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)
De Omgevingswet is een kaderwet. De nadere uitwerking vindt plaats in vier AMvB's. Het gaat om:

- Besluit activiteiten leefomgeving;
- Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Besluit kwaliteit leefomgeving;
- Omgevingsbesluit.

Annoteren
Annoteren is het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, gegevens die de besluiten en regelingen machineleesbaar maken. Dit zorgt er voor dat het besluit of de regeling gestructureerd bevraagbaar is en dat de werkingsgebieden en andere gegevens op een kaart weergegeven worden. Het annoteren maakt ook bij het verbinden van toepasbare regels, oftewel vragenbomen, aan regels met werkingsgebieden mogelijk.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
In het Bal staan algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Burgers, bedrijven en overheden moeten zich aan deze regels houden als ze die activiteiten uitvoeren. In het Bal staat ook of voor die activiteiten een melding of omgevingsvergunning nodig is.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
In het Bbl staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk. En over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
In het Besluit kwaliteit leefomgeving staan regels voor het Rijk en voor decentrale overheden. De regels gaan over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en monitoring.

Bruidsschat
Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten (en waterschappen). Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'. Daarmee wordt voorkomen dat de regels vervallen voordat de gemeente vergelijkbare of vervangende regels heeft.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
Het DSO is het stelsel van de landelijke voorziening samen met de lokale systemen van overheden. De landelijke voorziening bestaat uit het Omgevingsloket met op de achtergrond een aantal informatiesystemen. Met de landelijke voorziening kunnen we:

- Omgevingswetbesluiten publiceren;

- vragenbomen met toepasbare regels publiceren;
- vergunningaanvragen en meldingen ontvangen;
- begrippen en definities centraal beheren;
- onderling en met initiatiefnemers samenwerken.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voortzetting van het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro, maar dan in brede strekking van de fysieke leefomgeving). Dit betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Deze regels houden meer in dan alleen het bestemmen in een bestemmingsplan. Denk bij een functie bijvoorbeeld aan de netwerkfunctie (kabels en leidingen) of waterbergende functie (milieu).

Functie
Een functie is het gebruiksdoel of de bijzondere eigenschap die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

Fysieke leefomgeving
Een van de kernbegrippen in de Omgevingswet is de 'fysieke leefomgeving'. Het begrip bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. In de wet staat wel een opsomming van onderdelen die in elk geval onder fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is formeel niet uitputtend. Gemeenten hebben enige vrijheid om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen.

Invoeringswet, invoeringsbesluit en invoeringsregeling
De Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling regelen de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving.

Kerninstrumenten
Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren, hebben overheden zes kerninstrumenten tot hun beschikking. Voor gemeenten zijn dat de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

LVBB
De Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB) is straks de centrale landelijke voorziening voor alle overheidspublicaties. Omgevingswetbesluiten komen via deze landelijke voorziening ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Omgevingsbesluit (Ob)
Het Omgevingsbesluit (Ob) regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen bij de besluitvorming. Het regelt ook een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage en financiële bepalingen. Het Ob is voor alle doelgroepen relevant, dus voor zowel burgers en bedrijven, als voor overheden.

Omgevingsplan
Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen

haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Deze komt in de plaats van de bestemmingsplannen en verordeningen.

Omgevingsverordening
Een omgevingsverordening bevat alle provinciale- of waterschapsregels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie en waterschap is er 1 omgevingsverordening die de bestaande verordeningen vervangt. Zoals de milieuverordening, de planologische verordening, de ontgrondingenverordening, de landschapsverordening en de grondwaterverordening. Dit instrument is alleen voor provincies en waterschappen maar kan wel instructieregels voor de gemeenten bevatten. Gemeenten nemen alle regels over de fysieke leefomgeving op in een omgevingsplan.

Omgevingsvisie
In een omgevingsvisie legt de gemeenteraad haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Deze komt in de plaats van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, onderdelen van de natuurvisie en milieubeleidsplannen.

Participatie
Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. Voor de meeste kerninstrumenten geldt dat daarin moet staan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn.

Programma
Om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken kunnen overheden een programma opstellen met maatregelen. Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument.

Standaarden Digitaal Stelsel Omgevingswet
Overheden sluiten lokale systemen aan op het DSO. Hiervoor zijn een aantal nieuwe standaarden ontwikkeld:

- STAM en IMAM: Standaard en informatiemodel voor aanvragen en meldingen uit het Omgevingsloket.
- STOP/TPOD en IMOP en IMTP: standaard en informatiemodel voor het valideren en publiceren van Omgevingswetbesluiten en toepassingsprofielen.
- STTR en IMTR: standaard en informatiemodel voor toepasbare regels in het Omgevingsloket.

Toepasbare regels
In het DSO kunnen inwoners en ondernemers straks antwoord krijgen op vragen als: ‘Mag ik op deze locatie mijn initiatief starten? Of heb ik daar een vergunning voor nodig?’. Initiatiefnemers doorlopen hiervoor vragenbomen in het Omgevingsloket. Om deze vragenbomen zo gebruiksvriendelijk mogelijk te laten werken moeten overheden hun juridische regels omzetten naar toepasbare regels en aanleveren aan het DSO.

Werkingsgebied
Het gebied waar een regel, artikel of lid zijn werking heeft. Een werkingsgebied kan een punt, plaats, gebied, bouwwerk of ander object zijn.