

Plan van aanpak transitie omgevingsplan



1. Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave en er is sprake van nieuwe juridische instrumenten. Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving eenvoudiger. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het beschermen, benutten en het bewaken van de fysieke leefomgeving.

Ook het verder ontwikkelen (benutten) van de fysieke leefomgeving op basis van maatschappelijke behoeften behoort tot de doelstelling van de Omgevingswet.

De Omgevingswet heeft 6 kerninstrumenten voor het benutten en beschermen van de leefomgeving. Dit zijn de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Het Omgevingsplan valt onder de Decentrale regels. Decentrale overheden hebben 1 regeling voor de fysieke leefomgeving voor hun hele grondgebied. Dit zijn het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.

Een van de juridische instrumenten voor de gemeente is het omgevingsplan. Dit omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening, Bomenverordening en de parkeernota. De bestaande beleidsnota's worden opgenomen in de omgevingsvisie. Deze wordt vervolgens weer doorvertaald in de regels van het Omgevingsplan.

Dit plan van aanpak heeft betrekking op het gemeentelijk Omgevingsplan. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving landen in het omgevingsplan en digitaal raadpleegbaar zijn voor alle inwoners en ondernemers.

De verordeningen kunnen worden samengevoegd en geïntegreerd in één document, denk hierbij aan een verordening voor de fysieke leefomgeving. Vooruitlopend op opname in de Omgevingsvisie Het omgevingsplan biedt hiermee de kans om te dereguleren (door kaders samen te voegen) en dubbele en eventuele strijdigheden weg te halen en integraal te bekijken. Hiervoor zal een goede afstemming moeten plaatsvinden tussen alle betrokkenen, zowel intern als extern, voordat de verschillende belangen kunnen worden afgewogen en doorvertaald in het Omgevingsplan.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 ontstaat er in onze gemeente een 'Omgevingsplan van rechtswege' of wel een tijdelijk omgevingsplan. Hierin gaan onder meer de huidige bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen op. De gemeente Oldebroek heeft geen beheersverordeningen, maar volledigheidshalve wordt dit in dit stuk wel benoemd. In Hoofdstuk 3 van dit Plan van Aanpak wordt deze transitie verder toegelicht.

Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. Samenvatting	6
2.1 Uitgangspunten voor de keuzes.....	6
Keuzes voor de Transformatie naar een volwaardig omgevingsplan.....	7
Gemeentelijke verordeningen.....	7
Keuzes over het gebruiksgemak Omgevingsplan.....	7
2.2 Wettelijk kader	7
2.3 Overgangsrecht voor lopende initiatieven.....	9
2.4 Ambities	9
2.5 Invoeringsstrategie	10
2.6 Tempo	13
2.7 Ontwikkelpincipe.....	13
3. Transitie-aanpak	16
3.1 Gemeentelijke visie op het Omgevingsplan.....	16
3.2 Framework transitieaanpak	16
Keuze 1: Themagewijs of gebiedsgericht omzetten.	17
Keuze 2 Input Omgevingsvisie direct verwerken of wachten tot het volwaardige Omgevingsplan gereed is.	18
Keuze 3 'Ja, mits' of 'nee, tenzij'	19
Keuze 4 Projectmatig of een flexibele en wendbare aanpak hanteren voor het opstellen van het Omgevingsplan?	19
3.3 Sturing met omgevingsplan.....	20
Keuze 5 Een initiërende, afwachende, uitnodigende of reactieve sturingswijze.	20
3.4 Ontwerpkeuzes.....	21
Keuze 6 Functies, activiteiten en/of gebieden.....	21
3.5 Afbakening activiteiten.....	23
Keuze 7. Flexibele, wendbare aanpak of vooraf vaststellen van een lijst met activiteiten.	23
Keuze 8 Gemeentebrede of locatie specifieke regels voor activiteiten.....	23
Keuze 9 Werken met open of gesloten normen.....	24
In de huidige bestemmingsplannen wordt grotendeels gewerkt met 'gesloten normen'.	24
Keuze 10 Doel of middelvoorschriften.....	24
Keuze 11 Bestaande of nieuwe activiteiten	25
3.6 Preventieve toetsing, vergunning-, meldings- en informatieplichten.....	26

Keuze 12 Welke houding nemen we aan ten opzichte van preventieve toetsing, vergunning-, meldings- en informatieplichten?	26
3.7 Maatwerk.....	26
Keuze 13 Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van maatwerkvoorschriften- en regels wordt vooraf bepaald.	26
3.8 Zorgplicht.....	28
Keuze 14: Wel of geen specifieke zorgplichten opnemen in het Omgevingsplan	28
Keuze 15: Het gebruik van specifieke zorgplichten laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van specifieke zorgplichten vooraf bepalen.....	28
3.9 Omgevingswaarden	28
Keuze 16: Omgevingswaarden al dan niet gebruiken	28
3.10 Kostenverhaal	29
Keuze 17: Per direct aan de slag met kostenverhaal of de keuzes met betrekking tot het kostenverhaal uitstellen tot het wettelijk kader duidelijk is.....	29
3.11 Procesregels.....	29
Keuze 18: Intensiteit van participatie nu bepalen of na inwerkingtreding van de Omgevingswet	30
3.12 Gegevens op orde: instrumentarium.....	30
3.12.1 Ruimtelijke plannen.....	30
3.12.1.1 Wat hebben we al gedaan?	30
Keuze 19: Niet grootschalig actualiseren van bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen naar IMRO2012	31
Keuze 20: Ruimtelijkeplannen.nl opschonen	31
Keuze 21: Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, werken we zoveel mogelijk in de geest van Omgevingswet verder, maar stellen we geen nieuwe actualisatie bestemmingsplannen op	32
3.13 Integratie verordeningen in het Omgevingsplan.....	32
Keuze 22: Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verordening voor de fysieke leefomgeving opstellen	32
3.14 Bruidsschat	34
3.14.1 Wat is de bruidsschat	34
duidelijkheid is over de bruidsschat.....	35
3.15 Annotatiestrategie.....	35
Keuze 24: Annotatiestrategie verder uitwerken.....	37
3.16 Toepasbare regels	38
3.16.1 Wat zijn toepasbare regels?.....	38

Keuze 25: Toepasbare regels gebruiken om initiatiefnemer via vraagbomen door het Omgevingsplan te leiden	39
Keuze 26: Vraagbomen en toepasbare regels niet in alle situaties gebruiken	39
Keuze 27: Vraagbomen opstellen na wijziging tijdelijk Omgevingsplan in volwaardig omgevingsplan	40
3.17 Harmoniseren van begrippen	40
3.17.1 Wat hebben we al gedaan?	40
Stelselcatalogus	41
Keuze 28: Definieren van begrippen gelijktijdig met opstellen Omgevingsplan.....	41
Keuze 29: Onderstaand stappenschema aanhouden	41
3.18 Vergunningen	42
3.18.1 Periode tot inwerkingtreding	42
3.18.2 Periode na inwerkingtreding Omgevingswet	42
Keuze 30: Medewerking aan initiatieven bij voorkeur via een omgevingsplanactiviteit.....	42
Keuze 31 Actualisatie Omgevingsplan naar aanleiding van onherroepelijke BOPA's.....	43

2. Samenvatting

In de overgangsfase moeten veel keuzes gemaakt worden qua inhoud, maar er zullen ook keuzes gemaakt moeten worden om te komen tot een volwaardig Omgevingsplan. Per 1 januari 2023 wordt alles van rechtswege omgezet in een tijdelijk Omgevingsplan. Door hier gaande weg invulling aan te geven en alles definitief te maken kom je tot een volwaardig Omgevingsplan.

In dit plan van aanpak worden deze keuzes gemaakt, onderbouwd en toegelicht.

De lijst van voorgestelde keuzes zal niet volledig zijn. De komende jaren zullen er ongetwijfeld keuzes naar voren komen die we op dit moment nog niet kunnen voorzien. Daarbij betreft het ook een doorlopend, actueel proces wat vatbaar is voor aanvullingen en aanpassingen. Op het moment dat er nieuwe keuzes gemaakt dienen te worden zullen deze via de daarvoor bestemde routing worden voorgelegd.

De financiële keuzes zijn hier nagenoeg niet in opgenomen, omdat de financiële effecten nog niet of erg lastig zijn in te schatten. We werken nauw samen met de VNG. De VNG is bezig met het 'structurele effectenmodel'. Zodra we hier meer inzicht in hebben en er uit dit model blijkt dat er bij bepaalde keuzes significante financiële effecten zijn, zal dit worden voorgelegd aan het college en de gemeenteraad voor besluitvorming.

2.1 Uitgangspunten voor de keuzes

In de overgangsfase (2023-2029) zal het Omgevingsplan stap voor stap worden opgebouwd. Het Omgevingsplan 'van rechtswege' zal gedurende deze overgangsfase een inhoudelijk Omgevingsplan worden vanuit de gedachten van de Omgevingswet en hoe Oldebroek hiermee wil bijdragen aan een veilige en gezonde leefomgeving op basis van maatschappelijk behoeftes. Deze zijn al reeds ingezet met het programma "Oldebroek voor Mekaar" en het programma "Verbeteren Dienstverlening". In het programma "Programmaplan implementatie Omgevingswet Samen de Ruimte maken (hierna te noemen; "Programmaplan Samen de ruimte maken")" staan de volgende maatschappelijke doelen geformuleerd:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak;
- Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming;
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte; en
- Het integraal benaderen van de fysieke leefomgeving.

Om tot nog betere keuzes te komen voegen we in dit plan van aanpak nog een aantal leidende principes c.q. doelen toe;

- de gebruiker staat centraal
- de gemeente werkt integraal
- gemeentelijke plannen zijn realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar
- de gemeente biedt ruimte en durft los te laten
- de gemeente heeft oog voor alle belangen
- de gemeente werkt themagericht¹ en op sommige aspecten gebiedsgericht en durft te differentiëren (in de overgangsfase)

De keuzes in dit plan van aanpak zijn gebaseerd en tot stand gekomen op basis van bovengenoemde uitgangspunten.

¹ Zie Hoofdstuk 3.1 voor uitleg van thema- en gebiedsgericht.

De belangrijkste keuzes die we hierbij voorstellen zijn;

Keuzes voor de Transformatie naar een volwaardig omgevingsplan

- de gemeentelijke ruimtelijke plannen in beginsel themagericht om te zetten in het Omgevingsplan, waar noodzakelijk gebiedsgericht omzetten;
- waar het mogelijk is aansluiting vinden bij omliggende buurgemeenten;
- een ontwerpgericht ontwikkelprincipe te hanteren voor het opstellen van het Omgevingsplan; gelijktijdig met het themagericht omzetten van het tijdelijk Omgevingsplan de input uit de omgevingsvisie in het volwaardig Omgevingsplan te verwerken;
- een 'ja, mits'-grondhouding aan te nemen en dit principe niet generiek, maar gericht te vertalen in de regels van het Omgevingsplan;
- bestaande rode functies (bebouwing) en groene functies, en overige functies waar nodig, juridisch vast te leggen in van het Omgevingsplan.
- In beginsel voor de inhoudelijke regels en de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college aansluiten bij hoe het nu is geregeld (vergunningvrij bouwen, Activiteitenbesluitregels, uitwegen, bomenverordening, delegatie van bevoegdheden aan college etc.).

Gemeentelijke verordeningen

- De relevante gemeentelijke verordeningen te vertalen in één fysieke leefomgevingsverordening.

Keuzes over het gebruiksgemak Omgevingsplan

- Vraagbomen en toepasbare regels² te gebruiken om initiatiefnemers door het Omgevingsplan te leiden;
- Bij het ontwikkelen van de annotatiestrategie een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening aan te houden.

2.2 Wettelijk kader

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking. Op dat moment krijgt de gemeente via het wettelijk overgangsrecht een tijdelijk Omgevingsplan of Omgevingsplan van rechtswege dat gevuld is met

- Ruimtelijke plannen en een aantal verordeningen (voorbeelden: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen van Provincie en Rijk, archeologieverordeningen, verordeningen afvoer regen- en grondwater en exploitatieplannen)
- De bruidsschat: regels voor de onderwerpen die van rijksniveau naar gemeentelijk niveau zijn verplaatst.

De gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV, Bomenverordening, Parkeerverordening en delen van de Afvalstoffenverordening gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het Omgevingsplan en blijven na 1 januari 2023 zelfstandig voortbestaan totdat deze worden opgenomen in het nieuwe deel of worden opgenomen in de fysieke leefomgevingsverordening.

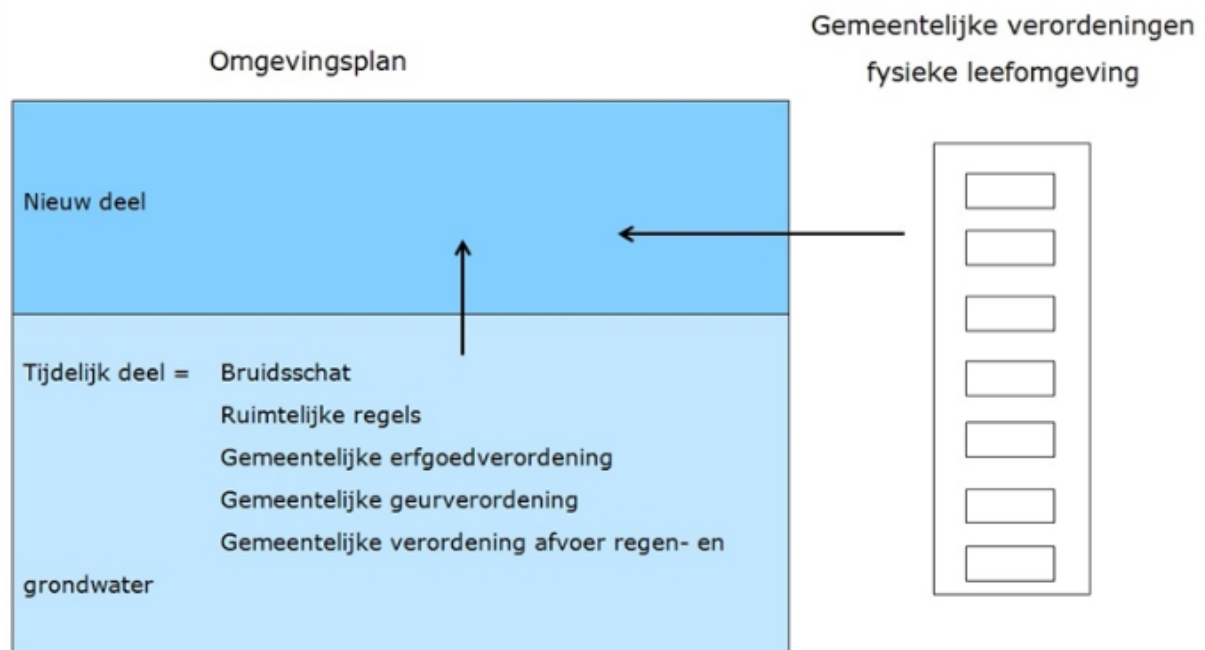
² Toepasbare regels zijn nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen. De vragenbomen zorgen ervoor dat een bevoegd gezag correcte en complete aanvragen ontvangt.

Het opstellen van een fysieke leefomgevingsverordening is geen wettelijke verplichting en is ook niet verplicht als voorbereiding op de Omgevingswet. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan worden opgenomen. Door deze verordeningen nu al zo veel mogelijk samen te voegen in een fysieke leefomgevingsverordening hoeft straks maar één verordening aan het omgevingsplan te worden toegevoegd.

Tijdens de overgangsfase tot eind 2029 krijgen gemeenten de tijd om het tijdelijk deel van het Omgevingsplan in te richten volgens de eisen van de Omgevingswet. Dit doen ze door het tijdelijk deel om te vormen tot één Omgevingsplan voor de hele gemeente. Hierin verwerkt de gemeente ook de regels in gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan.

De verplaatste regels moeten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Het Omgevingsplan moet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en is digitaal beschikbaar via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Dit laat zich schematisch als volgt verbeelden:

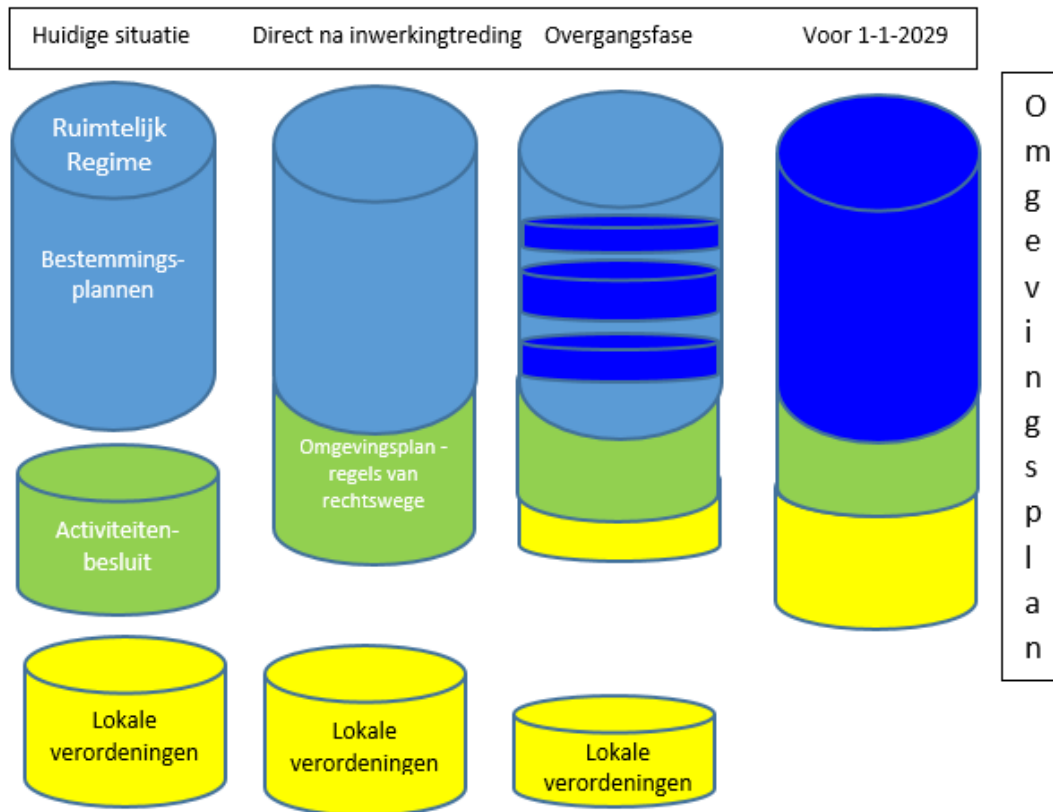


*afbeelding van informatiepunt leefomgeving

Het tijdelijk deel ofwel het tijdelijke Omgevingsplan zal vervolgens omgezet moeten worden (vóór 2029) naar het nieuwe deel (volwaardig omgevingsplan) dat voldoet aan alle wettelijke vereisten. Hiervoor zal de inhoud van de oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen, (delen van) verordeningen en het vervangen van de bruidsschatregels (die tijdelijk zijn) door definitieve omgevingsplanregels worden vervangen. Het gaat daarbij niet om het onveranderd overnemen van deze regels, maar juist om het herformuleren (of zelfs weglaten) van regels. Dit toegespitst op de

maatschappelijke behoefte in lijn met de visie en kaders van de Omgevingswet en de eigen Omgevingsvisie.

2.3 Overgangsrecht voor lopende initiatieven



De afbeelding geeft weer zoals het zou zijn zonder de vaststelling van een verordening fysieke leefomgeving. Als er overgegaan wordt naar een 'verordening fysieke leefomgeving' zal deze bij de overgangsfase mee gaan.

2.4 Ambities

In het 'Programmaplan Samen de Ruimte maken' is de ambitie omtrent de Omgevingswet vastgelegd. Onze ambitie voor dit gehele programma is dat:

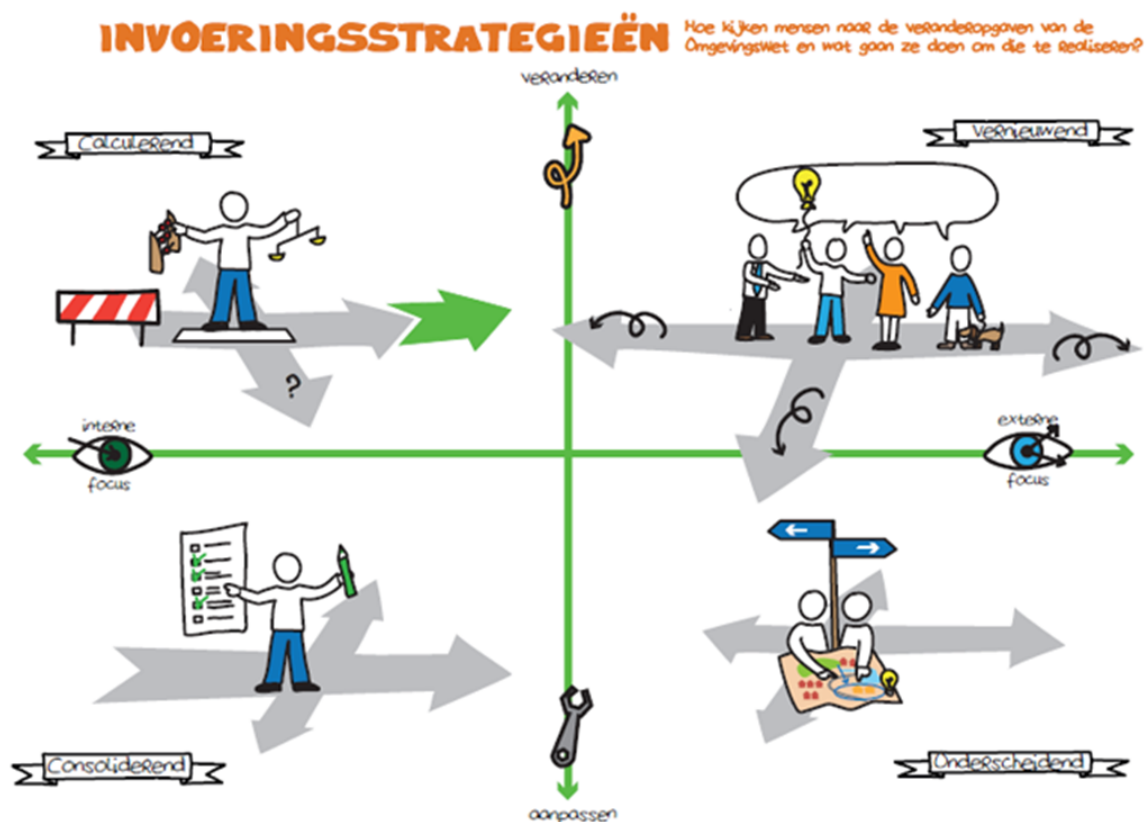
- ➔ Het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik is.
- ➔ Besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter gaat.
- ➔ Het een actieve en flexibele aanpak biedt met meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
- ➔ De leefomgeving op een samenhangende manier centraal staat in beleid, besluitvorming en regelgeving.

Deze ambitie vertalen we door naar het instrument Omgevingsplan.

2.5 Invoeringsstrategie

De VNG heeft ter ondersteuning van het implementatietraject vier invoeringsstrategieën uitgewerkt, die allen leiden tot een correcte invoering van de Omgevingswet. Belangrijk daarbij is de focus van de organisatie. Is deze intern of extern gericht? En ligt de voorkeur bij aanpassen of veranderen? In het volgende plaatje is dit vormgegeven.

Voor het bepalen van de invoeringsstrategie van het bestuur is gebruik gemaakt van de invoeringsstrategieën van de VNG. De VNG onderscheidt vier invoeringsstrategieën voor de invoering van de Omgevingswet. Zij onderscheidt een interne of een externe focus en een adaptieve of vernieuwende werkwijze, die leiden tot vier kwadranten. Zie hieronder;



*afbeelding van www.vng.nl

- Consoliderend: de noodzakelijke wijzigingen conform de wet invoeren vanuit een interne focus;
- Calculerend: gebruik maken van de ruimte die de wet biedt waar dat na afweging van baten en kosten aanwijsbaar voordelen oplevert;
- Onderscheidend: gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om in specifieke gebieden het verschil te maken;
- Vernieuwend: gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om vanuit opgaven anders te werken.

In het Programmaplan Samen de ruimte maken is gekozen voor een invoeringsstrategie die aansluit bij de cultuur van Oldebroek. Oldebroek heeft een duidelijke externe focus. Een voorkeur voor aanpassen of vernieuwen is sterk gerelateerd aan het onderwerp.

Wij zetten in op de “Onderscheidende strategie” (aanpassen en externe focus). Opgave- en gebiedsgericht werken hoort daarbij. Daarnaast zetten wij ook graag in op vernieuwing, maar vernieuwing zien wij als middel en niet als doel.

Inzetten op de onderscheidende strategie betekent voor ons voortbouwen op wat is ingezet op het gebied van dienstverlening, de ja mits benadering en Oldebroek voor Mekaar. Ook de kansen voor onze organisatie door samenwerking met buurgemeenten wordt voortgezet.

Voor de overgangsfase zal de onderscheidende strategie als richtlijn dienen, echter is het realistisch om soms ook de andere strategieën toe te passen. Zo zal in de ontwikkelstrategie zowel vernieuwende, onderscheidende, consoliderende als calculerende elementen zitten. Op nieuwe elementen speelt participatie een grote rol. En ook om onze interne processen te optimaliseren richten we de blik juist naar buiten, gericht op de inwoner of de ondernemer (de klant).

Hierin hebben we de volgende leidende principes opgesteld

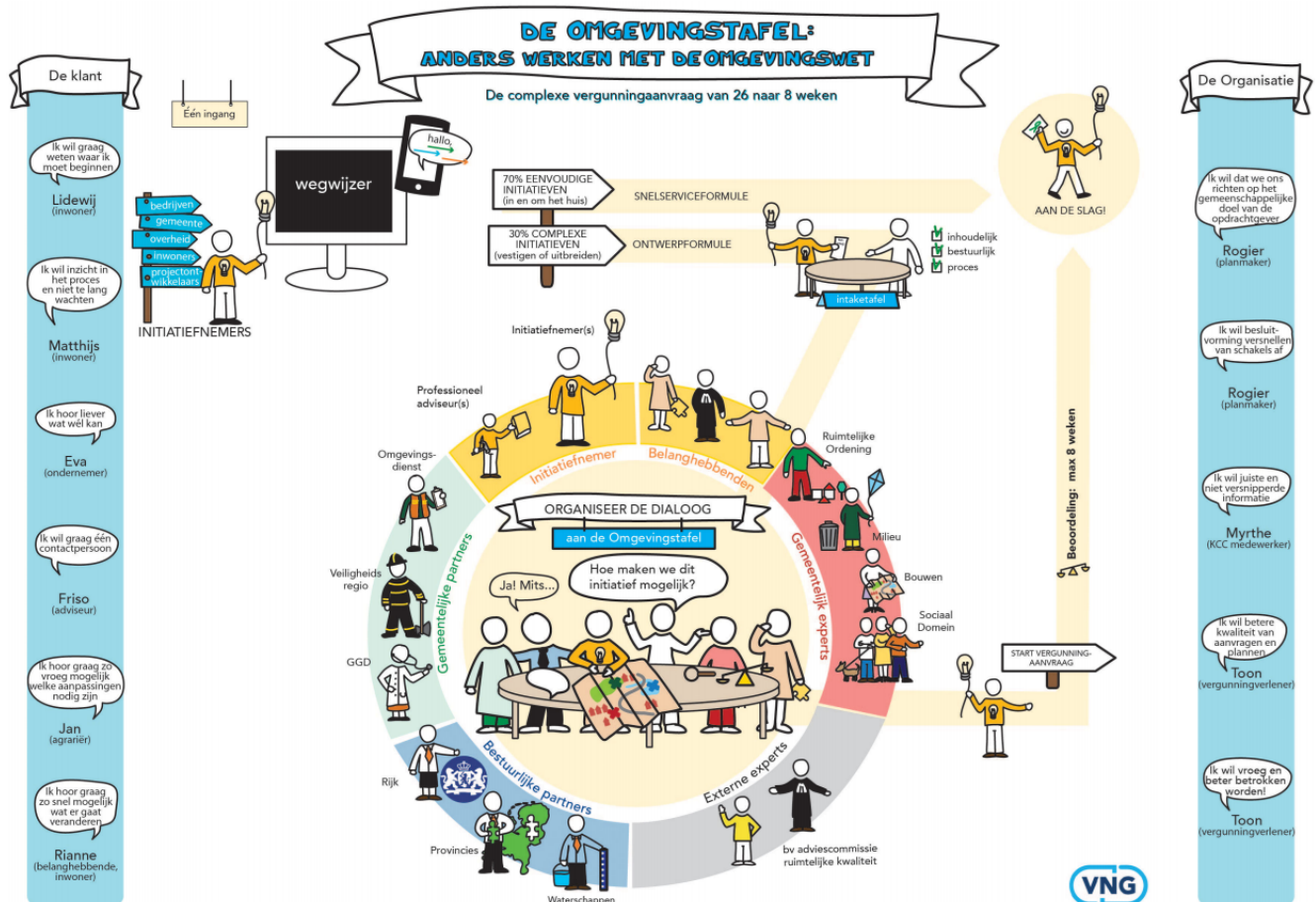
- de gebruiker staat centraal; ‘Oldebroek voor mekaar’ is daarvan een goed voorbeeld. Ook bij het vormgeven van de verschillende opgaven die het Omgevingsplan met zich meebrengt, is de maatschappelijke behoefte en input erg van belang. Elke afweging en stap die we zetten zal gericht zijn op het optimaliseren van onze processen zodat de gebruiker hier optimaal profijt van heeft.
- de gemeente werkt integraal; Er zal een omgevingstafel (hieronder uitgelegd) worden georganiseerd vanuit vergunningverlening om afwegingen in samenspraak met alle betrokken partijen te maken. Hetzelfde principe zal voor het omgevingsplan worden opgericht.
- gemeentelijke plannen zijn realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar; de praktijk moet een goede graadmeter zijn bij het opstellen van nieuw beleid en onze plannen. De plannen moeten uitvoerbaar zijn en handhaafbaar.
- de gemeente biedt ruimte en durft los te laten; een eerste aanzet hiervoor is al in het Programma Oldebroek voor Mekaar gedaan. Ook bij andere vraagstukken die opgelost dienen te worden is het belangrijk om de ruimte te geven en afwegingen te maken in de geest van de Omgevingswet.
- de gemeente heeft oog voor alle belangen; er zijn soms tegenstrijdige belangen die voor conflictsituaties kunnen zorgen. Het is van belang dat wij oog hebben voor alle belangen en alle belangen afwegen. Met als uitgangspunt, voor nieuwe ontwikkelingen, dat er sprake is van een evenredige toedeling van functies.
- de gemeente werkt in eerste instantie themagericht en op sommige aspecten gebiedsgericht en durft te differentiëren; De Omgevingswet biedt ons een instrumentarium waarmee we flexibeler op ontwikkelingen in kunnen spelen.

Bij omgevingsoverleggen³ waar meerdere overheden regels voor stellen, wordt er één bevoegd gezag aangewezen als coördinator van het afhandelingsproces.

³ Een omgevingsoverleg is een gecoördineerd overleg met o.a. stakeholders en eventuele participanten. Dit overleg is vergelijkbaar met de vroegere vooroverleggen en principeverzoeken. Deze zullen voortaan onder de noemer ‘omgevingsoverleg’ worden aangeduid.

Voor een 'Omgevingswetproof vooroverleg' heeft VNG een dialoogmodel (zie infografic hieronder) ontwikkeld. Een model waarbij de omgevingstafel centraal staat.

- Aan de tafel komen (in een of meerdere sessies) de initiatiefnemer en alle betrokkenen bij elkaar.
- Het initiatief wordt dan besproken vanuit de gedachte om het mogelijk te maken (ja, mits benadering)
- Dit levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee hij als vervolgstap de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen.
- Daarna kan de vergunning in acht weken worden afgehandeld.



Een dergelijk principe zal ook voor het Omgevingsplan worden geïnitieerd.

De leidende principes vormen een kader bij de keuzes die we maken in dit plan van aanpak.

2.6 Tempo

Vanaf 2023 is de Omgevingswet in werking.

We hebben dan 2 keuzes voor nieuwe initiatieven:

1. wijzigen van het Omgevingsplan; of
2. afwijken van het Omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (hierna: buitenplanse opa/BOPA).

Initiatieven die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in gang zijn gezet moeten volgens het oude recht worden afgerond. Voor bestemmingsplannen geldt dat uiterlijk op de dag voor inwerkingtreding van de wet (31 december 2022) een ontwerpbestemmingsplan ter visie moet zijn gelegd (art. 4.6, tweede lid, Invoeringswet Omgevingswet). Voor de besluitcyclus van Oldebroek betekent dat dat uiterlijk 1 oktober 2022 het (ambtelijk) goedgekeurd ontwerpbestemmingsplan aangeleverd moet worden door de initiatiefnemer.

Voor vergunningen geldt dat het moment van aanvragen bepalend is of de procedure volgens het oude recht moet worden afgerond (art. 4.3 Invoeringswet Omgevingswet), een aanvraag die is ingediend voor de inwerkingtreding wordt behandeld volgens het oude recht. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen geen nieuwe wijzigings- of uitwerkingsplannen meer in procedure worden gebracht. Er kan alleen gebruik worden gemaakt van de in het tijdelijk deel van het Omgevingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten door een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan te vragen. Het bevoegd gezag hiervoor is het college.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen themagewijs onderwerpen worden opgepakt zodat deze na de inwerkingtreding geïmplementeerd en vertaald kunnen worden in het Omgevingsplan. Dit is in verregaande mate afhankelijk van de aanschaf van de desbetreffende software. Inmiddels is de software aangeschaft en zal voor 1 januari 2023 volledig geïmplementeerd zijn.

2.7 Ontwikkelpincipe

Gelet op de omvang van het Omgevingsplan (geldend voor het gehele grondgebied van de gemeente) is het meestal onmogelijk om in één keer naar het eindbeeld te gaan. Een stapsgewijze omvorming is noodzakelijk en realistisch. Het nieuwe Omgevingsplan wordt van daaruit stap voor stap themagewijs opgebouwd. Wet- en regelgeving, kerninstrumenten, processen, ICT, informatie, dienstverlening etc. moeten in deze fase in samenhang worden gezien per thema.

Met een themagewijze⁴ omzetting wordt voor de gehele gemeente 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.

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

⁴ Zie Hoofdstuk 3.1 voor verdere toelichting.

De stapsgewijs lerende aanpak (het bovenste ontwikkelprincipe in afbeelding hieronder) gaat uit van de huidige regels die geleidelijk door ontwikkelen 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.

Ontwikkelprincipes



← De stapsgewijs lerende aanpak



← De ontwerpgerichte aanpak

Bij de ontwerpgerichte aanpak (het onderste ontwikkelprincipe in de afbeelding hierboven) is het eindbeeld of ontwerp van het Omgevingsplan het uitgangspunt en werken we daar vervolgens naar toe. Hierin begin je 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.

Keuze: ontwerpgerichte 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 bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Daarnaast komt uit de inventarisatie van de gemeentelijke bestemmingsplannen naar voren dat de systematiek van de planregels op hoofdlijnen volgens dezelfde standaarden zijn gevormd en opgesteld. Dat is een positief aspect. Om deze één op één over te nemen bestaat de kans op een omvangrijke set aan regels dat de overzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het Omgevingsplan zullen beperken.

Gelet op bovenstaande is vooralsnog 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 onze omgevingsvisie, bestuursakkoord en de visie van de wetgever op het Omgevingsplan. We verwachten dat we op deze wijze het beste een invulling te kunnen geven aan klantvriendelijkheid en gebruiksgemak.

3. Transitie-aanpak

3.1 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. Het maken van een Omgevingsplan is een grote opgave, waar veel bij komt kijken:

- Kennisnemen van het wettelijk kader
- De relatie leggen met de bestaande Omgevingsvisie
- Overgangsfase (2023 – 2029) vormgeven en inhoud bepalen
- Het ontwerpen van het Omgevingsplan
- De bruidsschat omzetten naar gemeentelijke regels
- Regels maken
- De regels in een plan zetten
- Nieuwe processen inrichting voorwijzigingen in het Omgevingsplan

Hou daarbij het volgende in scope:

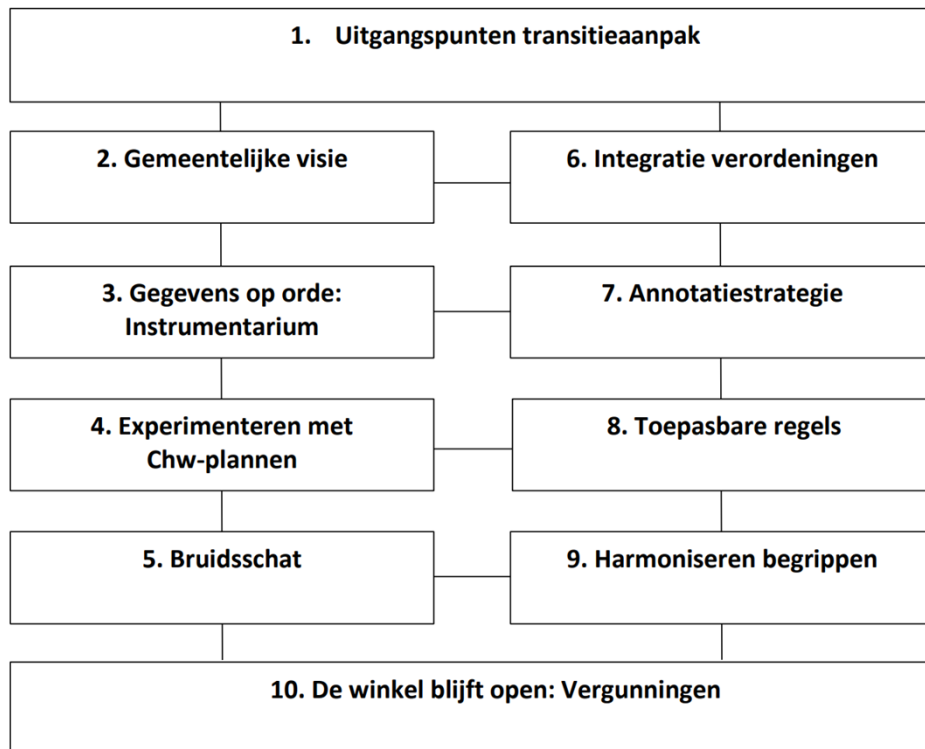
- Het bepalen van de strategie en aanpak voor het maken van het Omgevingsplan
- Zorgen voor een goede aansluiting op de plansoftware. De software waarmee nu gewerkt wordt om bestemmingsplannen te kunnen maken voldoet niet voor een Omgevingsplan. Inmiddels is er nieuwe software aangeschaft en deze zal vanaf 1 januari 2023 volledig geïmplementeerd zijn.
- De effecten op de dienstverlening. De Omgevingswet biedt veel beleidsvrijheid en beleidskeuzes. Dit kan impact hebben op de dienstverlening(sprocessen).
- De regels die worden vastgesteld in het Omgevingsplan moeten worden omgezet in toepasbare regels. Dit zijn juridische regels in begrijpelijke taal. Deze regels worden gebruikt in het DSO om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen.

3.2 Framework transitieaanpak

Voor de transitieaanpak is een framework opgesteld. In dit framework zijn 10 onderdelen van de transitieaanpak opgenomen, welke voor het vormgeven en uitvoeren van de activiteiten voor het opstellen van het Omgevingsplan van belang zijn.

Dit betreft een hulpmiddel om het structureren en organiseren van te maken keuzes. Vanuit ieder onderdeel wordt vervolgens een aanpak opgezet op basis van de gemaakte keuzes.

Het framework biedt daarom inzicht in relaties die er zijn met de projecten binnen het programma van de Omgevingswet, zodat deze elkaar verder kunnen versterken. Om de aanpak per onderdeel in te vullen zijn de fundamentele keuzes die gemaakt moeten worden per onderdeel uitgewerkt. Het maken van deze keuzes is de eerste stap die gezet moet worden in het verder concretiseren van de transitieaanpak. Dit plan van aanpak richt zich dan ook op de transitie fase als de Omgevingswet van kracht zal zijn.



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 ontwerpkeuzes die de gemeente daarbij maakt hebben een weerslag op de samenleving en ambtelijke organisatie. Als veel vergunningplichten worden geïntroduceerd, hoort daar bijvoorbeeld ook het ambtelijk organisatie bij voor het beoordelen en afhandelen van vergunningaanvragen. Door deze keuze wordt hierdoor dus meer capaciteit gevraagd vanuit de ambtelijke organisatie.

Bij dit onderdeel van het Framework wordt ingegaan op alle ontwerpkeuzes die voor het Omgevingsplan gemaakt moeten worden en worden voorstellen gedaan. Deze ontwerpkeuzes vormen vervolgens de handvatten om het Omgevingsplan op te kunnen stellen.

Keuze 1: Themagewijs of gebiedsgericht omzetten.

Zoals aangegeven is het aan te bevelen het Omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dat kan themagericht, gebiedsgericht of in een combinatie daarvan worden vormgegeven. Een gebiedsgerichte omzetting betekent dat voor een bepaald gebied een compleet Omgevingsplan wordt opgesteld. Dit 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 uitgewerkte 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 klant- en gebruiksvriendelijker. Met een themagewijze⁵ omzetting wordt voor de gehele gemeente 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. 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. Echter om inhoudelijk een goede afweging te maken en een start te maken is een themagerichte aanpak een overzichtelijke en behapbare aanpak. Gelet op het tijdsplan dat dit opgepakt wordt zijn de nadelen te overzien en is dit van relatief korte duur. Dit dient binnen 7 jaar na de inwerkingtreding van de wet te zijn.

Keuze: Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.7 ontwikkelprincipe wordt voorgesteld om te werken met een themagerichte aanpak om inhoudelijk een goede afweging te maken. Op deze manier verwachten we een overzichtelijke en behapbare aanpak te hanteren. Gelet op het tijdsplan dat dit opgepakt wordt zijn de nadelen te overzien en is dit van relatief korte duur.

Keuze 2 Input Omgevingsvisie direct verwerken of wachten tot het volwaardige Omgevingsplan gereed is.

De Omgevingsvisie gemeente Oldebroek is op 13 december 2018 vastgesteld door de gemeenteraad. De genoemde ambities uit deze visie moeten vertaald worden naar concrete regels.

Dat kan op twee momenten:

1. Gelijk met het themagericht 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 themagericht 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.

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. Dit omdat de Omgevingsvisie herzien zal worden en de stukken nog niet één op één opgenomen kunnen worden. Deze optie biedt de mogelijkheid om sneller met een volwaardig Omgevingsplan te komen, omdat niet gewacht hoeft te worden tot de 'nieuw' herziene Omgevingsvisie is vastgesteld en is vertaald in de regels van het omgevingsplan. 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

⁵ Zie Hoofdstuk 3.1 voor verdere toelichting.

invulling gegeven kan worden aan de nieuwe ambities uit de Omgevingsvisie en voor initiatieven die passen in het beleid moet worden afgeweken van het Omgevingsplan.

Keuze: *Optie 1 ligt hier het meest voor de hand. 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, maar waarvan de regels nog niet zijn vastgelegd in het Omgevingsplan. Dat is niet wenselijk.*

Keuze 3 '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 en ook in onze Omgevingsvisie (die moet voorop staan). Dit uitgangspunt vertaald zich onder meer in de keuze dat activiteiten die niet in het Omgevingsplan gereguleerd zijn, via de 'ja, mits' benadering benaderd wordt. 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: *Het bestuur heeft als uitgangspunt 'Ja, mits' genomen. Dit is op dit moment al terug te vinden in de Omgevingsvisie Gemeente Oldebroek. De intentie is om initiatiefnemers in principe tegemoet te komen, mits het initiatief geen afbreuk doet aan de omgevingsvisie en dus de fysieke leefomgeving of meer algemeen de Omgevingswet. Wel dient de afweging te worden gemaakt om dit principe niet generiek in de regels van het Omgevingsplan te vertalen. Het uitgangspunt 'ja, mits' kan mogelijk in bijzondere gevallen ongewenst zijn. Bij de uitwerking en in het bijzonder bij de participatie kan dit blijken. Denk daarbij aan:*

- voor de bestaande woonwijken alleen ruimte te bieden voor veelvoorkomende initiatieven (dakkapellen, aanbouwen, etc.) en die conform een ja, mits-principe te reguleren;
- voor ontwikkelgebieden het 'ja, mits'-principe wel in de regels te borgen.

Keuze 4 Projectmatig of een flexibele en wendbare aanpak hanteren voor het opstellen van het Omgevingsplan?

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 van ongeveer 6 tot 12 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.

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 en gericht is op het behalen van concrete doelen en resultaten. Nadeel is echter dat lastiger ingespeeld kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

Keuze: *Combinatie van een flexibele, wendbare aanpak en projectmatige aanpak. Het voorstel is om na c.q. met het uitwerken van de andere keuzes te bepalen of het opstellen van het Omgevingsplan projectmatig gebeurt of via een wendbare aanpak. Een combinatie zou kunnen zijn dat het tijdsplan planmatig wordt bepaald en bewaakt en dat de aanpak wendbaar is. Dit zal ook nader uitgewerkt en overdacht worden in een ander deelspoor (mijlpaal C1 & C9). Het meest voor de hand liggend is nu een combinatie van beide. Het is belangrijk om direct te kunnen inspelen op ontwikkelingen en deze op eenvoudige wijze te ontwikkelen. Een uitgebreid plan van aanpak zou dit kunnen verhinderen. Een combinatie van het beste van beide zou op dit moment de voorkeur hebben.*

3.3 Sturing met omgevingsplan

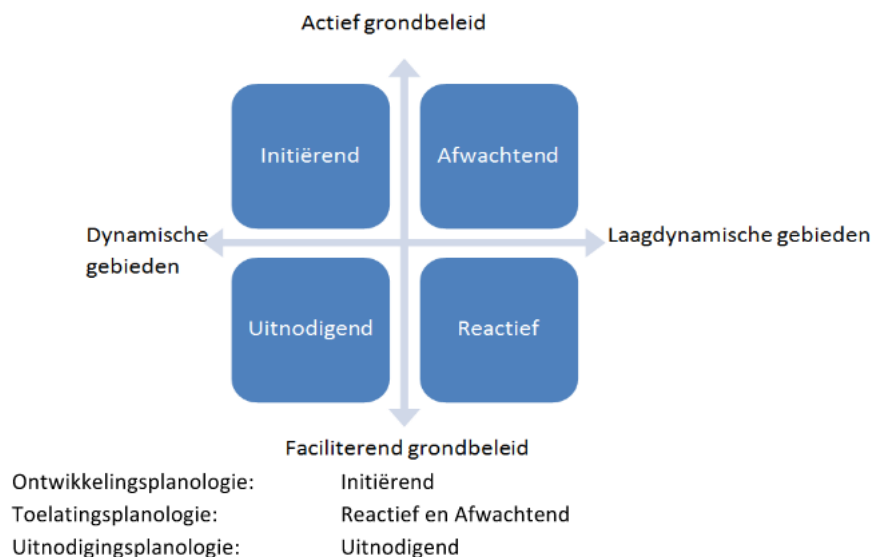
Keuze 5 Een initiërende, afwachterende, uitnodigende of reactieve sturingswijze.

Het doel van het Omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wat die goede kwaliteit is, verschilt per gebied of zelfs per locatie. Het toestaan van de vestiging van een zwaar milieuhinderlijk bedrijf in een woonwijk past niet, maar op een industrie/bedrijventerrein mogelijk wel. Bij het opstellen van het Omgevingsplan dient daarom naar het type, de kenmerken en waarde van een gebied gekeken te worden. Daarbij kan een as gehanteerd worden met dynamische gebieden aan de ene kant van de as en laagdynamische 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 met een actief grondbeleid ook het grondbezit inzetten als sturingsinstrument. De mogelijkheid om een dergelijk sturingsinstrument in te kunnen zetten, zal in veel gevallen leiden tot het bedrijven van een ander type planologie.

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

Voor de dynamische gebieden met een faciliterend grondbeleid past een uitnodigende rol en daarmee het principe van uitnodigingsplanologie.



Keuze: Voorgesteld wordt om de wijze van reguleren af te stemmen op de dynamiek binnen gebieden. Voor dynamische gebieden als de oudere woonwijken, de kernen en delen van het buitengebied (de natuurgebieden/Veluwe en open polder is laagdynamisch) past een andere vorm van planologie en daarmee een ander type regels dan in laag dynamische gebieden (bijvoorbeeld nieuwere woonwijken) en de meeste woongebieden in Oldebroek. Daarnaast wordt voorgesteld om de formulering van de regels af te stemmen op de eigendomssituatie en de bestaande gebruiken.

Gebieden waar we als gemeente weinig tot geen grondeigendom hebben, vragen om een andere vorm planregels dan gebieden waar we gemeentelijk grondeigendom in kunnen zetten om belangen te borgen. Dit is met name relevant als er sprake is van actief grondbeleid. Dit is op dit moment niet aan de orde, maar het grondbeleid wordt op dit moment opgesteld.

Bovenstaande is de visie cq systematiek van een gebied vooraf. Uiteindelijk zal bij de uitwerking het participatietraject worden opgestart met als doelstelling "de gebruiker centraal te stellen"

3.4 Ontwerpkeuzes

Keuze 6 Functies, activiteiten en/of gebieden.

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

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

Activiteiten

In deze systematiek staan activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de grond of gebruiksactiviteiten als wonen,

exploiteren van een bedrijf en het hebben van een kantoor aan huis. 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 handelingen die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een aanbouw aan zijn woning gaat bouwen. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond.

Functies

Naast het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving door het opnemen van activiteiten, kan in het Omgevingsplan aanvullend ook een functie toegekend worden aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben. Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie mag en wat niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten.

Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel. Dit helpt bij het stellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.

In een van de praktijkproeven van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is onderzocht of het opbouwen van het Omgevingsplan vanuit functies of activiteiten de voorkeur heeft. Uit deze praktijkproef kwamen de volgende conclusies naar voren:

- Ook binnen gebieden waaraan een functie is toegekend, dienen regels gesteld te worden. Deze regels hebben direct of indirect betrekking op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de functie Monument. Om een sloopverbod te kunnen borgen, dienen regels gesteld te worden voor de activiteit slopen. Uiteindelijk is dus niet de functie, maar het reguleren van activiteiten bepalend.
- Door het Omgevingsplan op te bouwen vanuit functies ontstaat een overlap met activiteiten. Binnen elke functie moeten ook activiteiten worden toegekend. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor elke functie (Wonen, Detailhandel, Bedrijf, etc.) bouwregels opgenomen dienen te worden. Deze bouwregels zullen in grote mate overeenkomen voor de verschillende functies. Een wijziging van een regel zal daarom vaak in een groot aantal functies gewijzigd moeten worden. Dat maakt het plan slecht beheersbaar.
- Onder de Omgevingswet kennen we geen plankaart of verbeelding meer, zoals we deze kennen voor bestemmingsplannen. In plaats daarvan krijgen regels een werkingsgebied (een serie coördinaten) die via het DSO ontsloten/verbeeld worden. Ongeacht de keuze voor activiteiten of functies, komt er dus geen papieren verbeelding/plankaart meer waarop functies met een eigen kleur worden weergegeven. In plaats daarvan zal een inwoner of ondernemer zoeken vanuit een bepaalde activiteit en worden de relevante regels vervolgens getoond. De meerwaarde van functies om het Omgevingsplan te ordenen, is daarom beperkt.
- Door uit te gaan van activiteiten in plaats van functies wordt optimaal invulling gegeven aan de beleidscyclus. De aanpassing van een regel of bepaling voor een bepaalde activiteit werkt overal door waar die activiteit is toegestaan.
- Voor gebieden met een specifiek en afwijkend regime, heeft een functiegerichte benadering meerwaarde.

Keuze: Gelet op bovenstaande verdient een opbouw van het omgevingsplan door middel van functies in de basis de voorkeur. Denken vanuit functies heeft een voordeel voor de inwoner, omdat het meteen duidelijk maakt wat je op de locatie is toegestaan.

3.5 Afbakening activiteiten

Keuze 7. Flexibele, wendbare aanpak of vooraf vaststellen van een lijst met activiteiten.

Het denken in activiteiten is niet nieuw. In de Wabo 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 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. Zonder daadwerkelijke ervaring met het maken van het Omgevingsplan is het voorsnog lastig om op voorhand al een volledige lijst met te reguleren activiteiten te ontwikkelen.

Keuze: Vooraf werken met een lijst van activiteiten gebaseerd op de activiteiten vanuit de Wabo en eventueel aangevuld. Vervolgens is een flexibele en wendbare aanpak wenselijk om in te springen op de activiteiten die zich gaandeweg ontwikkelen.

Keuze 8 Gemeentebrede of locatie specifieke regels voor activiteiten.

Zoals eerder al aangegeven is de visie van de wetgever op het Omgevingsplan dat het Omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen.

Keuze: 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 gebieds/locatiegerichte regels opgenomen worden.

Keuze 9 Werken met open of gesloten normen

In de huidige bestemmingsplannen wordt grotendeels 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. Denk hierbij aan beeldkwaliteitsplannen.

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 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
- Open normen willekeur in de hand kunnen werken
- Open normen vatbaarder zijn voor discussie en daarmee voer kunnen worden voor juridische procedures tussen inwoners onderling en inwoners en gemeente
- Open normen in de praktijk vaak dichtgetimmerd worden met interpretatieve beleidsnota's, instructies, gedragslijnen etc.

Keuze: Het gebruik van open dan wel gesloten normen laten afhangen van het concrete geval. Voorgesteld wordt om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel en gesloten norm daarvoor de meest geschikte instrument is. Hierbij zal een afweging van diverse factoren meespelen (rechtszekerheid, willekeur en flexibiliteit). Voor vergunningsvrij bouwen ligt een gesloten norm meer voor de hand dan voor een thema als parkeren.

Keuze 10 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.

Doelvoorschrift: 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.

Middelvoorschrift: Een middelvoorschrift is bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van bijvoorbeeld 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 bij het middelvoorschrift. 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: Door het werken met een middelvoorschrift heeft de initiatiefnemer meer duidelijkheid. Ons voorstel is daarom om zoveel mogelijk te werken met middelvoorschriften. Vanuit de wet is er een mogelijkheid opgenomen van gelijkwaardigheid bij een middelvoorschrift. Dit houdt in dat de initiatiefnemer zelf een alternatieve techniek kan aandragen mits het aan de gestelde norm voldoet. Hierdoor geef je de initiatiefnemer meer vrijheid.

Keuze 11 Bestaande of nieuwe activiteiten

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

Keuze: Bestaande bebouwing wel juridisch vastleggen in het Omgevingsplan.

Dit om de volgende redenen;

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

3.6 Preventieve toetsing, vergunning-, meldings- en informatieplichten

Keuze 12 Welke houding nemen we aan ten opzichte van preventieve toetsing, vergunning-, meldings- 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 het bouwen van iets. In geval van een meldingsplicht mag een activiteit niet aanvangen alvorens er een melding van is gedaan. De gemeente accepteert daarna de melding binnen een korte periode wel of niet. 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. Indien de initiatiefnemer binnen een x termijn geen reactie van de gemeente ontvangt, kan de activiteit plaatsvinden.

De keuzes hierbij is toetsing vooraf of handhaving achteraf. Dit raakt natuurlijk veel meer aspecten dan alleen inzet ambtelijke uren. Denk daarbij aan de leges en uiteraard de dienstverlening die de gemeente Oldebroek wil bieden.

Keuze: De keuze hoe we willen omgaan met vergunning-, melding- en informatieplichten is vooral gericht op de inwoners. Het creëren van verschillende plichten kan verwarring scheppen. Wij geven de voorkeur aan helderheid en duidelijkheid dit bevordert de dienstverlening richting onze inwoners. Hierdoor zal de keuze voor de instrumenten vergunningsvrij⁶ en vergunningsplichtig zijn.

3.7 Maatwerk

Keuze 13 Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van maatwerkvoorschriften- en regels wordt vooraf bepaald. 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.

⁶ **Vergunningsvrij** definitie: er is dan geen voorafgaande toestemming of kennisgeving (omgevingsvergunning of melding) van de gemeente nodig om een bepaalde omgevingsplanactiviteit (bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk of een milieubelastende activiteit) uit te mogen voeren.

Voor onder meer milieubelastende activiteiten worden ook nu al maatwerkvoorschriften gesteld. Denk aan bijvoorbeeld een bedrijf dat zijn koelwater wil lozen via een andere lozingsroute dan is verplicht in het Besluit Activiteit Leefomgeving. 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.

Naast maatwerkvoorschriften kan in het Omgevingsplan ook maatwerk mogelijk worden gemaakt via maatwerkregels. Hierbij gaat het niet om maatwerk voor een bepaald individu, maar om maatwerk voor een bepaald gebied of een bepaalde activiteit of meerdere activiteiten. Deze maatwerkregels worden opgenomen in het Omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen enkel worden gesteld voor onderwerpen die door 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.*

Voorgesteld wordt om bij het opstellen van een soort van 'bibliotheek'⁷ voor de niet milieuthema's te bepalen in welke gevallen onderwerpen in het Omgevingsplan worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voor welke onderwerpen maatwerkregels worden opgenomen.

3.8 Zorgplicht

Keuze 14: Wel of geen specifieke zorgplichten opnemen in het Omgevingsplan

Zie ook keuze 15. Deze vallen samen.

⁷ Een 'standaard' die gemaakt kan worden om na de inwerkingtreding van de Omgevingswet te koppelen aan de werkingsgebieden.

Keuze 15: Het gebruik van specifieke zorgplichten laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van specifieke zorgplichten vooraf bepalen

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

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

De specifieke zorgplichten 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 gaan er van uit dat het BAL en het BBL als voldoende vangnet voor de zorgplicht dient. Mocht tijdens de uitwerking van het omgevingsplan blijken dat we de zorgplicht toch verder of aanvullend willen regelen zullen we hierop inhaken met daarbij in ogenschouw genomen dat deze voorschriften voldoende concreet en handhaafbaar zijn.*

3.9 Omgevingswaarden

Keuze 16: Omgevingswaarden al dan niet gebruiken

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil 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.

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 dit kan ook door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

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.

Keuze: *Omgevingswaarden laten afhangen van ambities en uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie. Voorgesteld wordt om de keuze 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. Op dit moment hebben we al een Omgevingsvisie en een aantal programma's die een doorvertaling krijgen in de 'nieuwe' omgevingsvisie denk daarbij aan de Programma's; IBOR, Woonprogramma en het Vitaal Platteland.*

3.10 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?

Keuze: *In verband met de complexiteit van dit onderwerp wordt ervoor gekozen de onderbouwing en de uitwerking hiervan in een afzonderlijk, nog op te stellen, programma (grondbeleid en-) kostenverhaal c.q. verevening op te nemen.*

3.11 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. Hiervoor wordt een apart traject gevolgd samen met de processpecialisten. Deze zal ter zijne tijd ook worden voorgelegd.

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

Participatie is in de Omgevingswet een belangrijk element. Desondanks was de Tweede Kamer van mening dat dit nog onvoldoende blijkt uit de letter van de wet. Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is daarom via een amendement de Omgevingswet gewijzigd. Daarmee kan de raad in het Omgevingsplan bepalen voor welke gebieden en voor welke activiteiten burgerparticipatie plaats moet vinden. 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:** In de raadsvergadering van 10 maart 2022 heeft de raad het Participatiebeleid binnen de Omgevingswet Gemeente Oldebroek 2022 – 2023 vastgesteld. In het Participatiebeleid is vastgelegd dat de gemeente participatie in ieder geval dringend adviseert aan initiatiefnemers. In gevallen waar de raad participatie mag verplichten (buitenplanse omgevingsvergunningaanvragen) wordt het verplicht gesteld. De manier waarop participatie wordt vormgegeven, is aan de initiatiefnemer. Wel is er een richtlijn gegeven. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt materiaal ontwikkeld om zowel initiatiefnemers als de omgeving te ondersteunen bij de participatiemogelijkheden.*

3.12 Gegevens op orde: instrumentarium

Op 1 januari 2023 gaat het bestaande instrumentarium (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc.) op in het tijdelijk Omgevingsplan. In dit hoofdstuk worden keuzes voorgelegd, die betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2023. Focussen we ons bijvoorbeeld op het verbeteren van de bestaande plannen? Of richten we ons al volledig op het nieuwe instrumentarium?

3.12.1 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. 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 31 december 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 januari 2023 ter inzage zijn gelegd na vaststelling onderdeel van het tijdelijk Omgevingsplan.

3.12.1.1 Wat hebben we al gedaan?

Uit de inventarisatie van de Oldebroekse bestemmingsplannen en beheersverordeningen blijkt dat:

- Alle plannen zijn digitaal ontsloten via www.ruimtelijkeplannen.nl;
- Vanwege het feit dat de plannen in verschillende tijdsperiodes zijn gemaakt, de uniformiteit nog beperkt is, met name in de begrippen;

- Het grootste deel van de plannen is opgesteld volgens de standaard IMRO2012, de meest recente en volledige standaard;

Keuze 19: Niet grootschalig actualiseren van bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen naar IMRO2012

De geldende Oldebroekse bestemmingsplannen (en eventuele beheersverordeningen) zijn vrijwel allemaal digitaal beschikbaar op ruimtelijkeplannen.nl. Een aantal bestemmingsplannen zijn wel via www.ruimtelijkeplannen.nl te raadplegen maar dan in pdf-vorm. Daarmee is voor heel de gemeente Oldebroek een bestemmingsplan (of beheersverordening) opgenomen in het DSO na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De gebruikte standaard verschilt echter wel en daarmee ook de gebruiksvriendelijkheid tussen verschillende delen van het tijdelijk Omgevingsplan Oldebroek. Er zijn op hoofdlijnen twee keuzes mogelijk: het actualiseren van de bestemmingsplannen (en eventuele beheersverordeningen) met een oudere standaard naar de standaard IMRO2012 of niet actualiseren en in plaats daarvan zorg te dragen dat snel een volledig Omgevingsplan beschikbaar is.

Keuze: Voorgesteld wordt om de bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) met een oudere standaard om de volgende redenen niet te actualiseren naar IMRO2012:

- Het actualiseren van bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) kost veel geld. De kosten van het opstellen van een bestemmingsplan komen op gemiddeld 20.000 euro per plan. Deze kosten staan niet in verhouding tot de opbrengsten. Daarom gaan we de huidige bestemmingsplannen niet actualiseren omdat je binnen enkele jaren een beter te raadplegen tijdelijk Omgevingsplan hebt.
- Door het actualiseren van bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) werken we nog in de geest van de huidige wetgeving in plaats van in de geest van de Omgevingswet. Dit maakt het moeilijker om de gemeentelijke organisatie zo goed mogelijk voor te bereiden op de komst van het Omgevingswet.
- Door in de komende jaren te werken aan het opstellen van het Omgevingsplan, kan de tijd waarin inwoners en ondernemers geconfronteerd worden met een minder gebruiksvriendelijk tijdelijk deel van het Omgevingsplan zo kort mogelijk worden gehouden. Het tijdelijk deel moet (zoals het nu opgenomen is) voor 1 januari 2029 omgevormd zijn tot een volwaardig Omgevingsplan. Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze inwoners en ondernemers ten tijde van het tijdelijk Omgevingsplan zo goed mogelijk gefaciliteerd kunnen worden.

Keuze 20: Ruimtelijkeplannen.nl opschonen

Voorgesteld wordt om de website ruimtelijkeplannen.nl op te schonen en niet meer geldende ruimtelijke plannen en (voor)ontwerpen voor reeds onherroepelijke plannen te verwijderen. Daarmee wordt het tijdelijke Omgevingsplan actueler en overzichtelijker.

Keuze 21: Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, werken we zoveel mogelijk in de geest van Omgevingswet verder, maar stellen we geen nieuwe actualisatie bestemmingsplannen op

Het komende half jaar werken we hard verder aan diverse ontwikkelingen met het ruimtelijk instrumentarium dat nu voor handen is in de geest van de Omgevingswet.

Hoewel nog niet alle mogelijkheden van de Omgevingswet kunnen worden benut, werken we al in de geest van de Omgevingswet. Tegelijkertijd streven we er ook voor dat voor de ontwikkelgebieden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpbestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Daarmee voorkomen we dat een gebrek aan jurisprudentie en kinderziektes na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen voor vertraging zorgen voor de ontwikkelgebieden.

Tegelijkertijd zijn er situaties denkbaar waar het opstellen van een traditioneel bestemmingsplan toch gewenst is. Dat zou het geval kunnen zijn als door nieuwe jurisprudentie het noodzakelijk is om snel een bestemmingswijziging in procedure te brengen of om medewerking te kunnen verlenen aan gewenste initiatieven die niet passen binnen het geldende bestemmingsplan en wachten op de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor ongewenste vertraging zorgt.

Keuze:

- *Voor de ontwikkelgebieden al zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet verder te werken, maar voor uiterlijk 1 januari 2023 een ontwerpbestemmingsplan in procedure te brengen;*
- *Geen nieuwe actualisatie bestemmingsplannen op te stellen;*
- *Indien snel handelen gewenst is een traditioneel bestemmingsplan nodig en zal worden opgepakt op deze wijze;*
- *Een veegplan op te stellen voor gebieden waarvoor nog geen digitaal bestemmingsplan is vastgesteld dan wel in voorbereiding is en hierin eventuele andere omissies mee te nemen (dit wordt in het jaar 2022 opgepakt en zal in mei/juni in procedure gaan, dit zal tevens ook de laatste zijn).*

3.13 Integratie verordeningen in het Omgevingsplan

Wat hebben we al gedaan?

We hebben onze bestaande verordeningen doorgenomen om te bekijken wat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving.

- Vaststellen verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht

Keuze 22: Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verordening voor de fysieke leefomgeving opstellen

In het Omgevingsplan worden regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Dat betekent dat ook delen van gemeentelijke verordeningen in het Omgevingsplan worden opgenomen.

Na het inventariseren van de gemeentelijke verordeningen en het opstellen van de regelset zou het opstellen van een verordening voor de fysieke leefomgeving een vervolgstap kunnen zijn. In deze verordening zouden alle regels voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd en geharmoniseerd kunnen worden. Verschillende gemeenten werken reeds aan een dergelijke verordening.

Keuze: Voorgesteld wordt om hier op in te zetten om de volgende redenen:

- *Met het opstellen van een verordening voor de fysieke leefomgeving wordt er een overzicht gecreëerd in de regels die de fysieke leefomgeving raken. Alle verordeningen staan op deze wijze geïntegreerd en geharmoniseerd.*

- *Alle regels staan gebundeld in één document;*
- *Vanuit het college is er reeds een voorstel gedaan tot het laten vaststellen van de verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht. (planning is dat deze juli 2022 wordt vastgesteld)*

3.14 Bruidsschat

3.14.1 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.

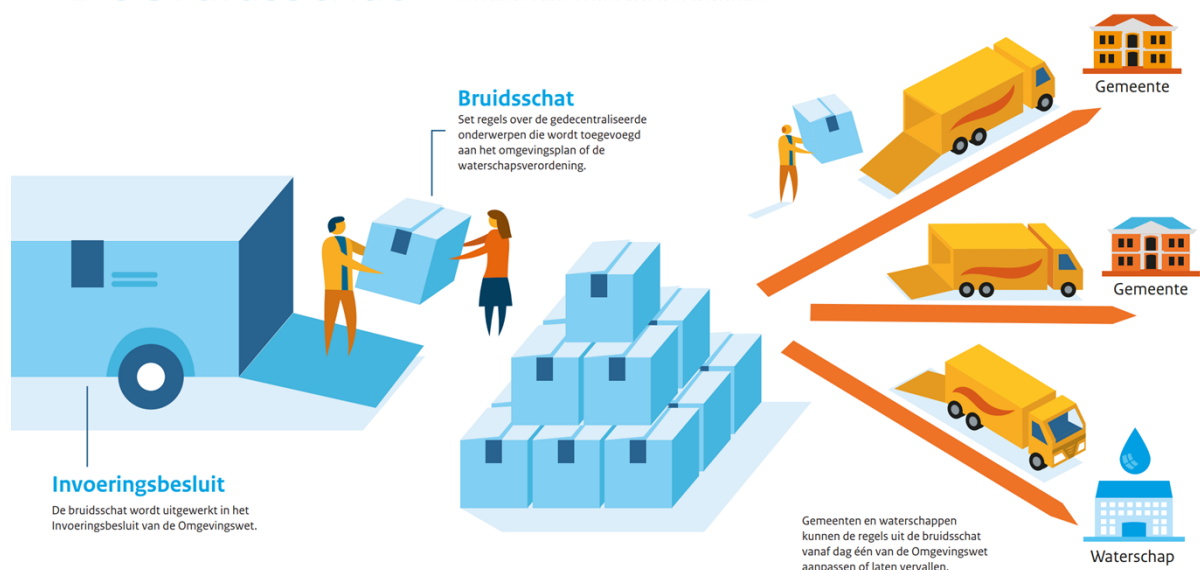


Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OMGEVINGSWET

De bruidsschat

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.



**afbeelding van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>

Je kan stellen dat er op hoofdlijnen 4 soorten onderwerpen zijn die worden opgenomen in de bruidsschat;

1. regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
2. regels over lozingen;
3. regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven;
4. regels op het gebied van bouwen.

Tijdens de transitiefase (2023 tot 2029) mogen we de regels uit de bruidsschat intrekken en wijzigen. Daarnaast zullen nog niet alle regels in de bruidsschat helemaal voldoen aan de kaders van de Omgevingswet. Een voorbeeld zijn de instructieregels voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee is de opgave driedig:

- specificeren: Om lokaal maatwerk te kunnen regelen;
- 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.

Keuze 23: Nu een plan van aanpak voor de bruidsschat opstellen of wachten tot er meer duidelijkheid is over de bruidsschat

Keuze: *Wachten tot de Omgevingswet van kracht is om tijdens de transitiefase keuzes te maken. Op basis van de consultatieversie en onze ervaringen met regels die naar verwachting zullen opgaan in de bruidsschat, verwachten we niet dat het noodzakelijk is om met de regels van de bruidsschat aan de slag te gaan om vanaf 1 januari 2023 nog mee te kunnen werken aan initiatieven. De ODNV pakt 34 regels vanuit de bruidsschat op zodat dit in regionaal verband wordt opgepakt. Omtrent elke regel zal een keuze gemaakt moeten worden. Daarom wordt voorgesteld om tijdens de transitiefase eventuele keuzes te maken in de regels van de bruidsschat. Dit ligt met name bij de ODNV die wij hiervoor inhuren.*

3.15 Annotatiestrategie

Om het Omgevingsplan op een eenvoudige 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.



Het annoteren zorgt ervoor dat een regeling, zoals een Omgevingsplan, gericht doorzocht kan worden. Met behulp van annotaties krijgt degene die op zoek is naar regels die voor zijn of haar situatie van toepassing zijn, alleen die artikelen te zien die relevant zijn.

Hieronder wordt ingegaan op de typen annotaties, wat annoteren is en welke voordelen annoteren van het Omgevingsplan biedt. Beschreven wordt een werkwijze voor het annoteren, in samenhang met het opstellen en het toepasbaar maken van de regels, en de benodigde expertises voor het annoteren. Concrete aanwijzingen worden gegeven voor het toepassen van de diverse typen annotaties, zowel per type juridische regel als in praktijksituaties.

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 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.

Een aantal annotaties is verplicht.

Bijvoorbeeld de Bekendmakingwet-annotaties.

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

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

Een aantal andere annotaties is (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 omgevingswaarden. Deze annotatiesoort zorgt er ook voor dat de werkingsgebieden van regels op een kaart worden weergegeven. Door middel van deze annotaties wordt automatisch bepaald met welk symbool (kleur, lijntype, vlakarcering, etc.) het werkingsgebied wordt 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.

Zoals aangegeven is een gedeelte van deze annotaties verplicht. Inmiddels is er vanuit de VNG een handreiking over het annoteren⁸⁹.

Keuze 24: Annotatiestrategie verder uitwerken

Keuze: Voorgesteld wordt om de annotatiestrategie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verder uit te werken.

In de uitwerking zal in ieder geval ingegaan moeten worden op:

- *het soort annotaties dat we willen gebruiken: enkel de bekendmakingswet-annotaties of ook (een aantal van) de Omgevingswet- en service annotaties?;*

⁸ [Handreiking annoteren omgevingsplan | VNG](#)

⁹ Als voorbeeld worden de annotaties voor “functie” en “activiteiten” genoemd. Deze annotaties zijn alleen verplicht als je besluit je omgevingsplan functiegericht respectievelijk activiteitengericht op te stellen. Een ander onder voorwaarde verplichte annotatie lijkt het werkingsgebied te zijn. Als je besluit in de tekst van het omgevingsplan geen coördinaten op te nemen waar de regel van toepassing is, is dit verplicht.

- *wanneer we de annotaties gereed willen hebben;*
- *afstemming met (keten) partners: willen we onze annotatiestrategie afstemmen op de annotatiestrategie van onze partners?;*
- *het niveau van annoteren: annoteren we op het niveau van het niveau van artikelen of van regels?;*
- *de waarden die we willen invoeren: willen we uitbreidbare waardenlijsten uitbreiden?;*
- *de weergaven van gebieden waarop de regel van toepassing is: willen we gebruik maken van afwijkende weergaven in de viewer?;*
- *verwijzingen en relaties tussen artikelen: willen we hier gebruik van maken?;*
- *als dit mogelijk blijkt: willen we gebruik maken van toelichtingsvelden bij regels?*

3.16 Toepasbare regels

3.16.1 Wat zijn toepasbare regels?

Digitalisering is een belangrijk instrument om de Omgevingswet tot een succes te maken. Onder meer daarom wordt het DSO ontwikkeld.

Het DSO zal voor initiatiefnemers toegankelijk worden via één digitaal loket waar je kan kijken wat er qua ontwikkelingen op een locatie mogelijk is, waar je kan toetsen of er juridische vereisten zijn voor een ontwikkeling (denk aan het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding) en waar je een omgevingsvergunning kan aanvragen of een melding kan doen. Deze werkwijze en manier van toepasbaar maken van regels is vergelijkbaar met website www.omgevingsloket.nl

Om de juridische vereisten inzichtelijk te maken, zullen vragenbomen worden ingericht. Met een vragenboom krijgt een gebruiker, zoals een initiatiefnemer, concreet antwoord op bijvoorbeeld de vraag: “Mag ik hier (op deze locatie) mijn initiatief starten of heb ik daar bijvoorbeeld een vergunning voor nodig?”.

Om deze vragenbomen zo gebruiksvriendelijk mogelijk te laten werken moeten de juridische regels over de fysieke leefomgeving 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. Toepasbare regels worden daarmee gezien als niet juridische regels.

Toepasbare regels zijn er dan ook in aanvulling op de juridische regels.

Om de informatie op het Omgevingsloket op de juiste manier te kunnen ontsluiten, zal in ieder geval gebruik gemaakt moeten worden van toepasbare regels. Daar hebben gemeenten geen keuze in: een minimumniveau is verplicht. Waar we wel keuzes in kunnen maken is voor welke producten (denk aan specifieke vergunningen/ meldingen) we toepasbare regels opstellen en hoe uitvoerig we deze toepasbare regels maken.

Het minimumniveau gaat uit van een simpele tekst waar voor meer informatie over de juridische vereisten voor het initiatief verwezen wordt naar een telefoonnummer of de website van de

gemeente. Indien we geen toepasbare regels opstellen, dan krijgen inwoners en ondernemers geen antwoord op de vraag waar ze op de website voor komen, namelijk welke juridische vereisten op hun initiatief van toepassing zijn. Het opnemen van een dergelijke simpele toepasbare regel (minimumniveau) is dan ook verplicht.

We kiezen om verder te gaan dan dit minimumniveau. Dat kan voor alle producten of slechts een deel van de producten. Sommige juridische teksten lenen zich juist meer of minder voor het doorlopen van een vragenboom dan anderen. Hoe langer en complexer de vragenboom, hoe moeilijker de vragenboom te doorlopen is voor een eenmalige initiatiefnemer. Soms is het ook juist in nadeel van de inwoner of ondernemer als een tekst in een vragenboom wordt vervat, omdat er in de juridische tekst juist ruimte wordt gelaten om initiatieven na afweging toch toe te staan. Daarbij speelt ook het inschakelen van juridisch advies een rol: voor de aanvraag van sommige producten wordt door initiatiefnemers vaak een juridische dienstverlener ingeschakeld. Zal deze juridische dienstverlener gebruik maken van een vragenboom?

Keuze 25: Toepasbare regels gebruiken om initiatiefnemer via vraagbomen door het Omgevingsplan te leiden

De complexiteit van de fysieke leefomgeving en vereisten van de onder meer de Omgevingswet, AMvB's en overige regelingen maken dat het lezen van het Omgevingsplan niet eenvoudig is. Het Omgevingsplan is een juridische tekst en het is niet altijd mogelijk de regels zo eenvoudig op te schrijven dat deze voor een ieder begrijpelijk en toepasbaar zijn.

Via vraagbomen/toepasbare regels kan de gebruiker slim door het Omgevingsplan worden geleid voor aanvragen en meldingen die veel voorkomen en die zeer eenvoudig van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan de aanvraag van een dakkapel.

Keuze: *In eerste instantie aansluiten bij de vraagbomen en toepasbare regels die we als gemeente aangereikt krijgen. Bij het aanpassen van het tijdelijk omgevingsplan naar het Omgevingsplan Oldebroek waar mogelijk en wenselijk vraagbomen en toepasbare regels maken voor de hoofdactiviteiten.*

Keuze 26: Vraagbomen en toepasbare regels niet in alle situaties gebruiken

Alhoewel toepasbare regels zijn bedoeld om de dienstverlening te vergroten, zal dit niet altijd het geval zijn. Als toepasbare regels leiden tot minder flexibiliteit binnen de regels, kan dit juist de dienstverlening verminderen.

Keuze: *We stellen voor om vraagbomen in ieder geval te gebruiken voor aanvragen en meldingen die veel voorkomen en die zeer eenvoudig van aard zijn (zie keuze 25) en daarnaast waar dit de dienstverlening ten goede komt. We zullen dan ook geen toepasbare regels vaststellen als:*

- *De aanvrager er naar verwachting geen of nauwelijks gebruik van zal maken;*
- *Als het lang duurt en complex is een vragenboom te doorlopen;*
- *Als het onderwerp zich niet leent voor het vaststellen van een toepasbare regel in verband met de afwegingsruimte die ingeperkt wordt.*

Keuze 27: Vraagbomen opstellen na wijziging tijdelijk Omgevingsplan in volwaardig omgevingsplan

Voorgesteld wordt om allereerst het tijdelijk Omgevingsplan themagericht om te zetten in het volwaardig Omgevingsplan dat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Na vaststelling van het volwaardig Omgevingsplan, worden de toepasbare regels opgesteld. Hiermee zorgen we enerzijds voor dat de termijn waarin het tijdelijk Omgevingsplan geldt, zo kort mogelijk wordt gehouden en anderzijds dat de toepasbare regels zo veel mogelijk gemeentebreed kunnen worden vormgegeven. Bij het opstellen van het volwaardig Omgevingsplan wordt de vertaling naar toepasbare regels wel in gedachten gehouden, zodat de regels zich zoveel als mogelijk ook leven voor een vertaling naar toepasbare regels.

*** Inmiddels zijn we hier al mee gestart, in samenwerking met Heerde en Hattem, via de software STTR van Geodan.*

3.17 Harmoniseren van begrippen

3.17.1 Wat hebben we al gedaan?

Inventariseren van de begrippen van bestemmingsplannen (en eventuele beheersverordeningen). Voor alle Oldebroekse bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) is geïnventariseerd in welke mate al eenduidige begripsomschrijvingen worden gebruikt, dan wel in welke mate de gebruikte definities gehanteerd worden.

Na de analyse van de begrippen in bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) kan het volgende geconstateerd worden:

- Over het algemeen verschillen de begripsomschrijvingen inhoudelijk niet veel van elkaar. De omschrijvingen verschillen woordelijk regelmatig, maar betekenen inhoudelijk niet iets anders;
- Indien er verschillende varianten van omschrijvingen bestaan, zijn er niet veel varianten. Er zijn vaak twee of drie versies van een begripsomschrijving;
- Toch is er een aantal begrippen waarbij verschillende begripsomschrijvingen bestaan, welke daadwerkelijk een verschillende betekenis hebben. Een voorbeeld is 'dienstverlening of wonen', waarbij het verschil in begripsomschrijvingen zorgt voor verschillende interpretatiemogelijkheden ¹⁰;
- Inventariseren begrippen verordeningen

Nog te doen;

- Voor de begrippen in de gemeentelijke verordeningen moet bekeken worden in hoeverre deze begrippen zich (al) lenen voor opname in het Omgevingsplan. De vragen die daarbij per begrip beantwoord moeten worden zijn:
 - Komt het begrip ook voor in de begripsbepaling van andere verordeningen? ("overlap met andere regels");

¹⁰ Vb 1: Ondergeschikte horeca dus als kleiner onderdeel bij een andere bestemming moet soms "ondergeschikt" zijn en soms "ondersteunend".

Vb 2: Een B&B is soms gedefinieerd als iets voor 4 personen, maar meestal als iets voor 8 personen;

Vb 3: Een overkapping wordt vaak gedefinieerd als elk bouwwerk, geen gebouw zijnde, dat een overdekte ruimte met niet meer dan drie wanden vormt. Maar in sommige bestemmingsplannen staat hier "één wand".

- 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 het begrip bruikbaar voor meerdere onderwerpen? (“bruikbaar voor meerdere onderwerpen”).
- In de begripsomschrijvingen wordt veel verwezen naar andere regelingen, bijvoorbeeld
“besluit van het college als bedoeld in artikel 5.4 eerste lid, onder b, van de wet”. Hierbij bestaat het risico dat verwezen wordt naar artikelen of regelgeving die vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet. Tevens komt het de duidelijkheid niet ten goede.
- Niet alle begrippen zullen relevant zijn voor het Omgevingsplan, omdat niet alle artikelen uit de verordeningen overgaan naar het Omgevingsplan.

Stelselcatalogus¹¹

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 28: Definiëren van begrippen gelijktijdig met opstellen Omgevingsplan

Keuze: Voorgesteld wordt om het definiëren van begrippen gelijktijdig op te pakken met het opstellen van de standaardregels van het Omgevingsplan. Op dat moment is duidelijk welke begrippen gebruikt worden en in welke context. Daarbij wordt de inventarisatie van de begrippen bekeken en kan worden beoordeeld of maatwerkregels het noodzakelijk maken om aanvullende begrippen dan wel afwijkende definities op te nemen.

Keuze 29: Onderstaand stappenschema aanhouden

Keuze: Voorgesteld wordt om ook voor het harmoniseren van begrippen voor het Omgevingsplan gebruik

te maken van een stappenplan. Onderstaand stappenplan is gebaseerd op een stappenplan zoals sommige gemeente deze hanteren, maar meer toegesneden op de situatie waarin de begrippen gedefinieerd worden

om vervolgens opgenomen te worden in het Omgevingsplan.

1. Bepalen of het definiëren van een begrip nodig is (of is het begrip reeds voldoende duidelijk in het dagelijks taalgebruik);
2. Filteren of het begrip niet reeds in de Omgevingswet, AMvB's of andere wet- en regelgeving is gedefinieerd, waardoor het opnemen van een definitie in het Omgevingsplan

¹¹ [Aansluiten op de Stelselcatalogus Omgevingswet - Ontwikkelaarsportaal \(aandeslagmetdeomgevingswet.nl\)](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl)

- niet meer nodig is en/of zelfde definitie over te nemen in het Omgevingsplan;*
3. *Bepalen of er verschillen bestaan tussen de definities die voor het begrip worden gebruikt in de Stelselcatalogus, gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen;*
 4. *Nagaan of het begrip onder de Omgevingswet nog op dezelfde wijze kan worden gedefinieerd en/of gebruikt kan worden;*
 5. *Nagaan of er op basis van jurisprudentie een noodzaak bestaat om het begrip en/of de definitie aan te passen;*
 6. *Definities uitsluiten die normen bevatten, zoals bijvoorbeeld 'een bedrijf aan huis mag maximaal 30% van de woning....';*
 7. *Maken van een keuze voor de te hanteren definitie tussen de verschillende definities die na het doorlopen van de stappen 3 tot en met 6 naar voren zijn gekomen.*

3.18 Vergunningen

3.18.1 Periode tot inwerkingtreding

Aanvragen om omgevingsvergunning die tot en met 31 december 2022 worden ingediend, worden beoordeeld en getoetst volgens het huidige recht. Het gaat hierbij zowel om aanvragen om omgevingsvergunning die passen binnen het huidige bestemmingsplan als om aanvragen die daarmee in strijd zijn waarvoor wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Direct na de datum van inwerkingtreding zullen aanvragen worden ingediend die volgens het nieuwe recht en de bijbehorende procedures worden doorlopen. Gemeenten hebben dus te maken met een periode direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet waarin procedures volgen volgens zowel het oude als het nieuwe recht naast elkaar lopen. Aanvragende partijen zullen in de periode net voor inwerkingtreding een afweging maken om aanvragen juist nog net voor inwerkingtreding in te dienen zodat ze volgens het oude recht worden afgehandeld, of juist wachten tot na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.18.2 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 buitenplans 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. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk. Het afwijken middels een BOPA is niet mogelijk als ook regels van omliggende percelen moeten worden aangepast. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de situatie waarin de geur- of geluidscontour van een naastgelegen bedrijf over de kavel van de initiatiefnemer is gelegen die een woningbouwplan heeft. In dat geval is afwijken alleen mogelijk door het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

Keuze 30: Medewerking aan initiatieven bij voorkeur via een omgevingsplanactiviteit

Keuze: Voorgesteld wordt om voor initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan zoveel

mogelijk medewerking te verlenen via een BOPA. Echter zijn er initiatieven die zich niet lenen voor een BOPA. Om extra tijd en geld voor de initiatiefnemer te besparen zullen we dan adviseren om toch een aanpassing van het Omgevingsplan aan te vragen. Dit is ook in lijn met onze huidige werkwijze.

Voor-en nadelen van een BOPA zijn:

- Deze procedure kost in principe maximaal acht 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.*

Voor-en nadelen van een aanpassing van het Omgevingsplan zijn:

- Deze procedure kost meer tijd (vele maanden);*
- Het Omgevingsplan is hierdoor wel up-to-date en is er vorm gegeven aan een volwaardig Omgevingsplan;*
- Daarmee is deze procedure niet het meest vriendelijk voor de initiatiefnemer, maar wel voor de overige inwoners en bedrijven. Er is in één oogopslag te zien wat er op het perceel is geregeld;*
- Er wordt voorkomen dat de kosten voor het (vervolgens) opstellen van een volwaardig Omgevingsplan niet op de gemeente wordt afgewenteld.*

Keuze 31 Actualisatie Omgevingsplan naar aanleiding van onherroepelijke BOPA's

Binnen 5 jaar moeten BOPA worden geïntegreerd in het Omgevingsplan. Dit zal door middel van een proces vastgelegd dienen te worden.

Keuze: Voorgesteld wordt om hiervoor eens per 2 jaar een soort 'Veegplan' opgestart en opgestart en opgesteld dienen te worden. Om de 5 jaarstermijn te kunnen waarborgen.