

OWO-gemeenten

Uitgangspunten

Gebiedsdekkend omgevingsplan



Versie 1.0
5-9-2025

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Samenvatting.....	3
Context.....	6
De doelen van de Omgevingswet.....	6
Het Omgevingsplan.....	7
Het tijdelijk omgevingsplan.....	10
Transitiefase.....	11
Relatie omgevingsplan met beleidscyclus.....	13
Voortraject.....	14
Algemeen.....	15
Voortschrijdend inzicht.....	15
Zelf doen of uitbesteden?.....	15
Omzetstrategie.....	17
Sporen 1, 2 en 3.....	17
Beleidsneutraal, beleidsluw of vernieuwend?.....	19
Actualisatie.....	21
Per gebied omzetten, per thema omzetten of in één keer omzetten?.....	23
Structuur.....	25
Gebiedsgerichte, activiteitgerichte of thematische opbouw?.....	25
Hoofdstukindeling.....	28
Specifieke ontwikkeling na de transitiefase.....	29
Inzet VNG staalkaarten.....	30
Mate van reguleren.....	31
Toelatingsplanologie, uitnodigingsplanologie of ontwikkelingsplanologie?.....	31
Activiteiten of ook functies?.....	33
Reikwijdte integratie gemeentelijke verordeningen.....	34
Regelpyramide: reguleren versus loslaten.....	35
Wijze van reguleren.....	37
Gemeentebrede- of locatiespecifieke regels?.....	37
Open of gesloten normen?.....	38
Doel- of middelvoorschrift?.....	39
Omgevingswaarden gebruiken?.....	41
Bijlage 1 begrippenlijst:.....	42

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Onder de Omgevingswet vervangt het omgevingsplan de bestemmingsplannen. Ook bevat het omgevingsplan een aantal regels die voorheen op rijksniveau geregeld waren en een aantal (delen van) gemeentelijke verordeningen. De gemeenten hebben van het rijk instructieregels gekregen voor het opstellen van een omgevingsplan. Daarbij is de 'Evenwichtige toedeling van functies aan locaties' de belangrijkste instructie. Ook de provincie heeft in haar verordening instructieregels gesteld waar een omgevingsplan aan moet voldoen. Los van de instructieregels stelt de Omgevingswet verschillende doelen die nagestreefd dienen te worden. Het gebiedsdekkend omgevingsplan moet voor 1 januari 2032 klaar zijn.

Elke gemeente moet een eigen omgevingsplan maken. En elke gemeente mag slechts 1 omgevingsplan hebben. Als OWO gemeenten werken wij samen aan de 3 gebiedsdekkend omgevingsplannen. Als we in dit document spreken over het omgevingsplan, dan bedoelen we dus de omgevingsplannen van de drie afzonderlijke OWO gemeenten.

Deze uitgangspuntennotitie gaat over de uitgangspunten om te komen tot het gebiedsdekkende omgevingsplan.

De Bro* standaarden zijn vervangen door de STOP/TPOD* standaard. Anders dan bij de Bro standaarden is er in de STOP/TPOD standaard geen vaste structuur, kleuren, benamingen van bestemmingen/functies, enz. Binnen de instructieregels hebben gemeenten dus veel vrijheid bij het opstellen van het omgevingsplan. Om tot het gebiedsdekkend omgevingsplan te komen, moeten een aantal proces- en ontwerpkeuzes gemaakt worden. In deze notitie zijn deze keuzes geformuleerd in uitgangspunten. Bepaalde keuzes voor uitgangspunten hebben consequenties voor andere uitgangspunten. Het is dus belangrijk om de uitgangspunten in samenhang te zien. Ook hebben de uitgangspunten effecten op de beschikbare middelen en capaciteit, de dienstverlening en behandelprocessen, de politieke behoefte en maatschappelijke opgaven, risico's en juridische gevolgen.

Samenvatting

De uitgangspunten zijn onderverdeeld in 5 categorieën: algemene uitgangspunten, de omzetstrategie, de structuur, de mate van reguleren en de wijze van reguleren. Op de volgende pagina zijn de uitgangspunten schematisch samengevat.

*Zie Bijlage 1 begrippenlijst



1 Sporen 1, 2 en 3

- Spoor 1: winkel openhouden. H21 maakt ontwikkelingen mogelijk tijdens de transitiefase;
- Spoor 2: transitie gebiedsdekkend omgevingsplan (dit project);
- Spoor 3: beleidsherijkingen.

2 Beleidsluw

- Zoveel mogelijk zelfde structuur en regels in de 3 omgevingsplannen met ruimte voor maatwerk;
- Geen grote beleidsherijkingen; wel actualiseren;
- Inhoud bruidsschat blijft intact. Wel lossen we strijdigheden met Bkl op.

3 Beperkte actualisatie

- Een enkel perceel dat 'verkleurd' is (laaghangend fruit) meenemen;
- Verleende omgevings-vergunningen verwerken;
- Geen grote beleids-herijkingen → dit kan in spoor 3.

4 Per thema omzetten

- Verdelen in thema's zoals functies en beschermingsgebieden;
- Behapbaar: op 1 set regels focussen;
- Beleidsluw: dus integraal/ samenhang tussen functies zou goed moeten gaan;
- Scope bewaken.



1 Activiteitgerichte opbouw

- H21 heeft een activiteit-gerichte opbouw. Dit bevalt;
- Niët VNG-casco overnemen;
- Te weinig kennis om nú een goede keuze te maken.

2 Hoofdstukindeling

- H1 Algemene bepalingen
- H2 Omgevingswaarden
- H3 Aanwijzingen
- H4 Gebruiksactiviteiten
- H5 Bouwactiviteiten
- H6 Aanlegactiviteiten
- H7 Milieu belastende activiteiten
- H8 Overige activiteiten
- H9 Overige bepalingen
- H10 Overgangsrecht
- H21 Ontwikkelingen tijdens transitiefase (tijdelijk)
- H22 Bruidsschat (tijdelijk)

3 Specifieke ontwikkelingen na transitiefase

- Door toepassen omgevingsnormen waarschijnlijk geen afwijkende regelset nodig;
- Is de basisregelset niet voldoende? Dan richten we daar een aparte paragraaf of hoofdstuk voor in.

4 Geen inzet VNG Staalkaarten

- Gebruik past niet binnen een beleidsluwe aanpak;
- We laten ons wel inspireren door VNG-staalkaarten, VNG-netwerksessies, De Friese Aanpak en voorbeelden van andere gemeenten.



1 Toelatingsplanologie

- Past binnen een beleidsluwe aanpak;
- We houden hiermee voldoende sturing;
- In de basis gebruiken we een beheerregelset;
- Zijn specifieke regels nodig? Dan zetten we die in een aparte paragraaf of hoofdstuk

2 Activiteiten en functies

- Past binnen een beleidsluwe aanpak waarbij we dichtbij het oude bestemmings-plan blijven;
- Elke plek heeft maar 1 functie. Wel kan doorverwezen worden naar andere functies.

3 Reikwijdte integratie gemeentelijke verordeningen

- Te weinig kennis om nú een goede keuze te maken;
- We gaan een overzicht maken van de moet-, mag en niet- verordeningenlijst.

4 Behouden huidige mate regulatie

- Past binnen een beleidsluwe aanpak waarbij we dichtbij het oude bestemmings-plan blijven;
- Na transitiefase of in spoor 3 wellicht meer mogelijk, maar we willen sturing houden. Loslaten heeft consequenties voor handhaving.



1 Gemeentebrede regels als uitgangspunt

- Locatiespecifieke regels als het nodig is;
- Dit doen we nu al in H21: omgevingsnormen geven ruimte voor de couleur locale.

2 Gesloten normen

- Past binnen een beleidsluwe aanpak waarbij we dichtbij het oude bestemmings-plan blijven;
- Doen we nu al in H21;
- Eenvoudiger door het maken van toepasbare regels;
- Na transitiefase of in spoor 3 wellicht meer mogelijk, maar willen sturing houden.

3 Doelvoorschrift waar mogelijk

- Middelvoorschrift waar nodig (voor handhaafbaarheid);
- Doelvoorschriften geven ruimte voor innovaties;
- Doen we nu al in H21.

4 Geen omgevingswaarden gebruiken

- Past binnen een beleidsluwe aanpak waarbij we dichtbij het oude bestemmings-plan blijven;
- Omgevingswaarden zijn bindend en hebben daardoor veel consequenties.

Context

De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet **bundelt** en **vereenvoudigt** de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Dat is een grote verandering. Het omgevingsrecht bestond uit tientallen wetten en honderden regelingen voor onder andere ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Zij hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, werkwijzen en eisen. De wetgeving is daardoor volgens het kabinet te ingewikkeld geworden. Naast de doelstelling om het omgevingsrecht te bundelen en vereenvoudigen, zijn er ook op maatschappelijk gebied doelen geformuleerd. In onderstaand schema zijn de algemene doelen en maatschappelijke doelen van de Omgevingswet in één overzicht kort weergegeven. Het is van belang om deze doelen altijd in het achterhoofd te houden.

Algemene doelen



Vergroten gebruiksgemak, vereenvoudigen en vergroten inzichtelijkheid



Samenhangende benadering en gebiedsgerichte integrale aanpak



Grotere bestuurlijke afwegingsruimte en meer gebiedsgericht maatwerk



Versnellen en verbeteren van besluitvorming

Maatschappelijke doelen



De Omgevingswet moet bijdragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit



Tegelijkertijd moet de wet bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen

Figuur 1 Overzicht doelen Omgevingswet

Het omgevingsplan

Het stelsel van de Omgevingswet gaat uit van **zes kerninstrumenten**. Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten waarmee de gemeente het omgevingsbeleid vormgeeft. De andere kerninstrumenten die beschikbaar zijn voor gemeenten zijn de gemeentelijke omgevingsvisie, (omgevings-) programma's en de omgevingsvergunning.



Figuur 2 Kerninstrumenten Omgevingswet

1 Omgevingsvisie

Strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving. Verplicht voor Rijk, provincie en gemeente.

2 Programma's

Programma's maken de doelen van de omgevingsvisie concreet. Indien nodig met een programmatische aanpak.

3 Decentrale regels

Elk bestuursorgaan heeft een gebiedsdekkende regeling met alle regels voor de fysieke leefomgeving.

4 Algemene rijksregels

Algemene rijksregels voor activiteiten beschermen de leefomgeving. Initiatiefnemers weten hierdoor vooraf wat de mogelijkheden zijn en hoeven geen vergunning aan te vragen.

5 Omgevingsvergunning

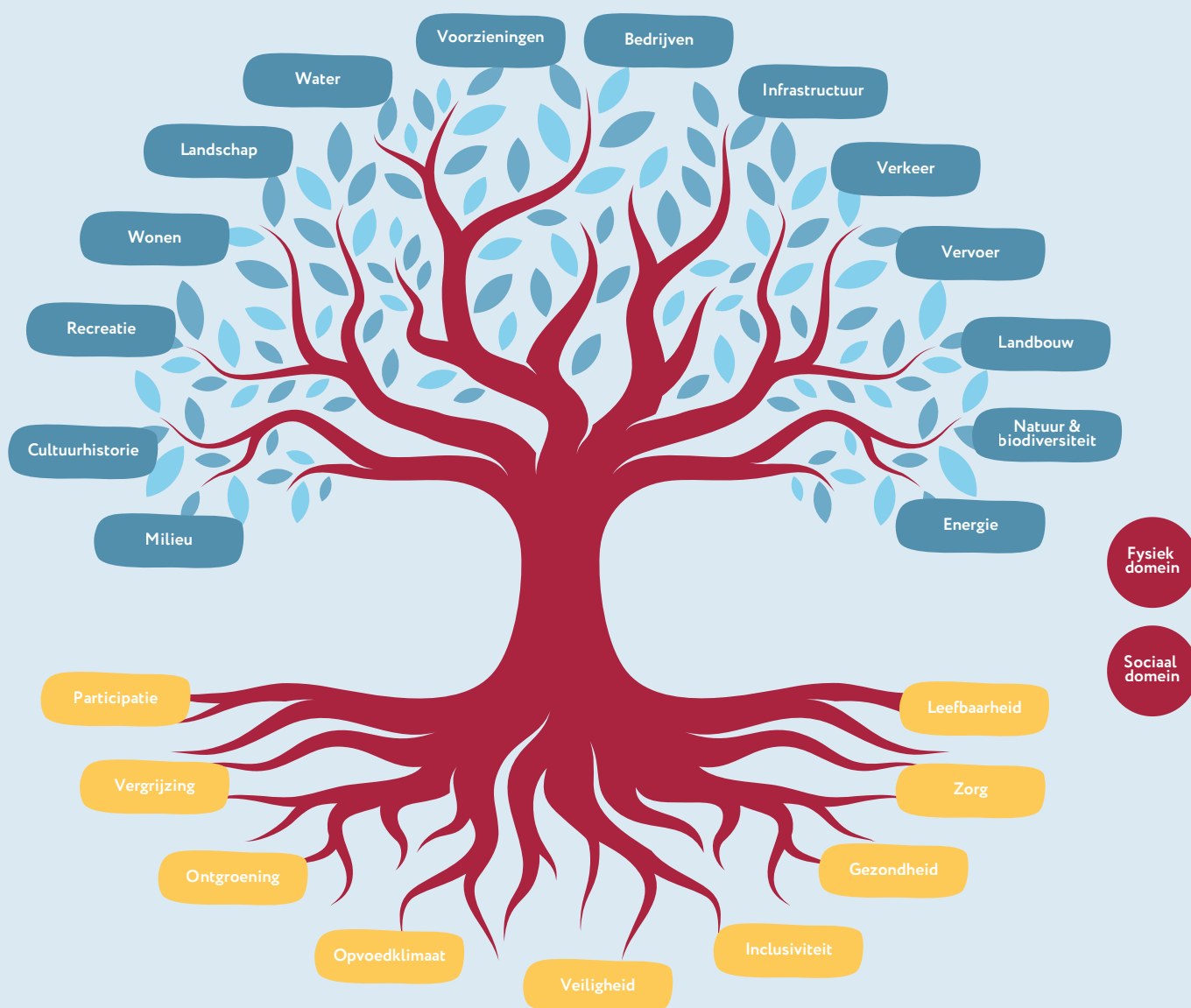
Een omgevingsvergunning is alleen nodig als de algemene rijksregels niet volstaan. Deze kan worden aangevraagd bij één loket.

6 Projectbesluit

Een projectbesluit is nodig voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt.

Bredere reikwijdte

De reikwijdte van een omgevingsplan is ook veel breder dan die van een bestemmingsplan. Het doel van een bestemmingsplan is een **'goede ruimtelijke ordening'**. In de Omgevingswet is vastgelegd dat de regels in het omgevingsplan samen moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan heeft betrekking op het beschermen en benutten van de gehele fysieke leefomgeving. Volgens de Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultuurerfgoed en werelderfgoed. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is dus niet sluitend gedefinieerd. Feitelijk omvat het begrip alles wat je om je heen ziet, voelt, ruikt en beleeft. In beginsel kunnen alle regels die betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of op activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan worden opgenomen. De scheidslijn tussen sociaal- en fysiek domein is niet meer zo aanwezig. De Omgevingswet beoogt een integrale benadering.



Figuur 3 Reikwijdte Omgevingswet en omgevingsplan

Nieuwe rol van het omgevingsplan

De ruime reikwijdte van het omgevingsplan heeft tot gevolg dat bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die voorheen in een verordening geregeld waren, straks in het omgevingsplan geregeld kunnen of zelfs moeten worden. Bijvoorbeeld regels over standplaatsen, ligplaatsen en evenementen.

Eén plan per gemeente

Elke gemeente mag slechts één omgevingsplan maken voor het gehele ambtsgebied. In de Omgevingswet is vastgelegd dat de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt. De bevoegdheid om onderdelen van het omgevingsplan vast te stellen kan gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders. Deze systematiek is te vergelijken met de wijzigingsbevoegdheid die in bestemmingsplannen kan worden opgenomen.



Overgangsrecht: maatwerk per situatie



Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt de verplichting om overgangsrecht in het omgevingsplan op te nemen. De gemeente zal daarom per situatie moeten afwegen of een regeling voor overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen en, zo ja, hoe deze overgangsregeling moet worden geformuleerd. Hierbij zal steeds een afweging moeten worden gemaakt waarbij verschillende belangen en beginselen, zoals rechtszekerheid en evenredigheid, een rol spelen. In een aantal gevallen schrijft de wet wel voor dat overgangsrecht moet worden opgenomen in het omgevingsplan (eerbiedige werking).

Geen verplichte herziening om de tien jaar

Het omgevingsplan hoeft niet elke tien jaar te worden herzien, zoals we dat kennen van bestemmingsplannen. Wel is het zo dat binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning waarmee is afgeweken van het omgevingsplan, het omgevingsplan met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht. Het is raadzaam om bij de legestatie van dergelijke omgevingsvergunningen rekening te houden met deze later uit te voeren werkzaamheden.

Het tijdelijk omgevingsplan

De wetgever heeft onderkend dat het maken van een omgevingsplan de nodige inzet vraagt. Daarom heeft de wetgever geregeld dat gemeenten bij de inwerkingtreding van de wet automatisch (van rechtswege) beschikken over een 'tijdelijk' omgevingsplan. Het tijdelijk omgevingsplan bestaat uit de volgende onderdelen:

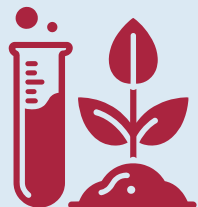


1. Ruimtelijke regels uit bestaande instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening (Wro):

Dit zijn alle vigerende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen en voorbereidingsbesluiten;

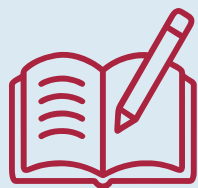


2. Regels uit de gemeentelijke erfgoedverordening (deels), geurverordening en verordening afvoer regen- en grondwater;



3. De gemeentelijke bodemkwaliteitskaarten en de ontheffingen

Zoals bedoeld in artikel 3.5 lid 3 van de Aanvullingswet bodem (o.g.v. art. 22.1 Ow onder b);



4. De Bruidsschat

300 rijksregels voor de onderwerpen die worden gedecentraliseerd naar gemeenten.

Niet alle regels gaan direct mee

Andere gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving dan genoemd in punt 2, zoals delen van de APV gaan niet direct op in het tijdelijk omgevingsplan en blijven zelfstandig voortbestaan totdat deze worden opgenomen in het definitief omgevingsplan.

Transitiefase

Het tijdelijk omgevingsplan voldoet nog niet aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan het definitief omgevingsplan zoals dat er voor 2032 moet zijn. De periode om van het tijdelijk omgevingsplan naar het definitief omgevingsplan te komen, heet de transitiefase.

Eén volwaardig, integraal en samenhangend definitief omgevingsplan

Tijdens de transitiefase dienen het tijdelijk omgevingsplan, de gemeentelijke verordeningen, de bruidsschat omgezet te worden naar één volwaardig, integraal en samenhangend definitief omgevingsplan voor de hele gemeente, dat voldoet aan alle wettelijke vereisten en waarbij rekening gehouden is met de instructieregels en de Aanvullingswetten.



Figuur 4 De transitiefase

Doel:
één volwaardig, integraal en
samenhangend definitief
omgevingsplan voor de hele
gemeente



Herformuleren, herijken of weglaten van regels

Meestal gaat het niet om het onveranderd overnemen van regels, maar juist om het herformuleren, herijken of weglaten van regels, in lijn met de visie en kaders van de Omgevingswet, de omgevingsvisie en met de gemeentelijke visie op het instrument omgevingsplan. Het gaat hierbij vooral om de stijl en structuur om tot leesbare en eenduidige omgevingsplannen te komen binnen de OWO-gemeenten. In de uitgangspunten wordt hier meer duiding aan gegeven.

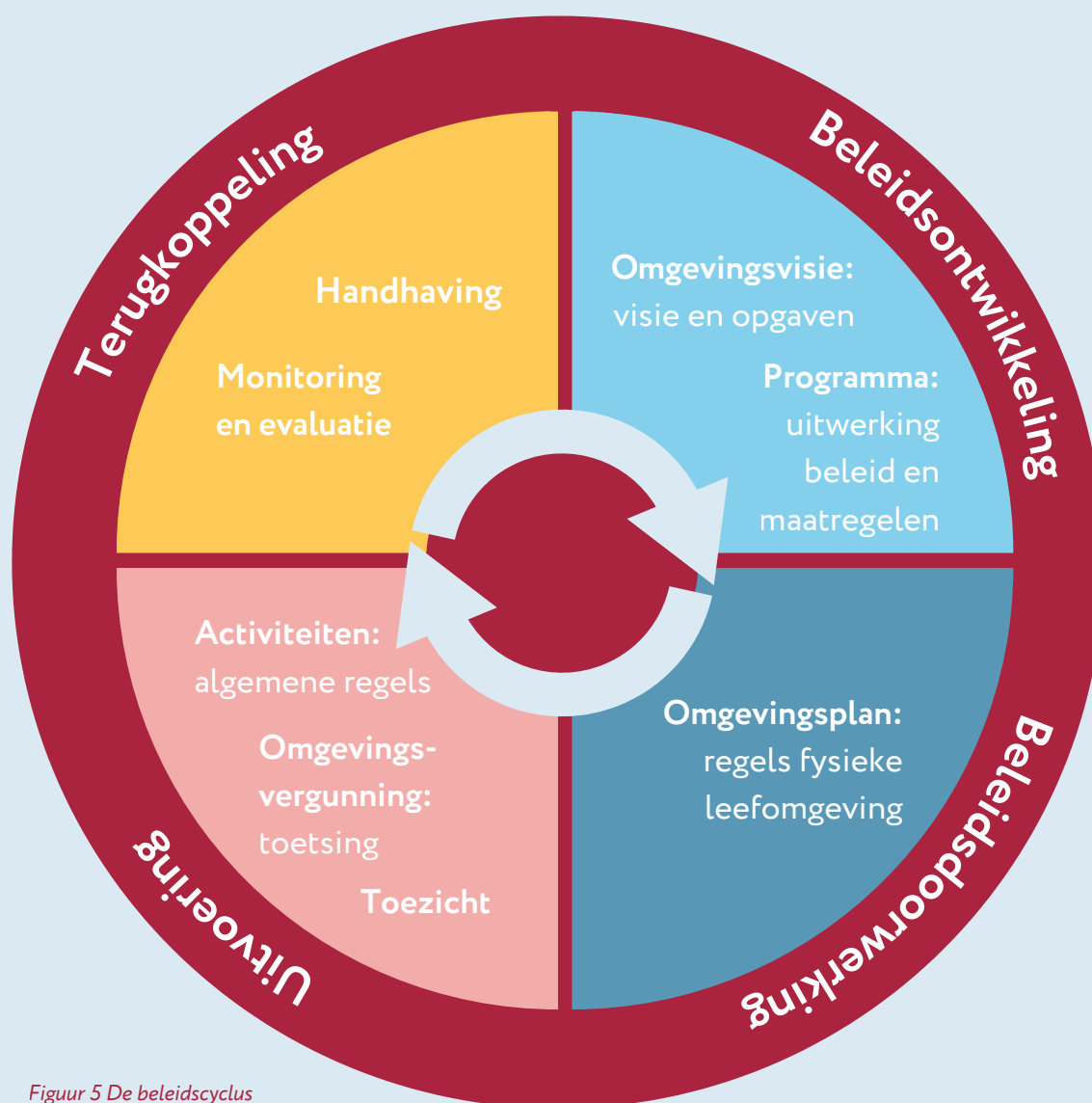
Voor de verordeningenregels die niet uiterlijk in 2032 in het definitief omgevingsplan zijn opgenomen en waarbij dat wel had moeten ontstaan het risico op onverbindend verklaren van die regels. Het opnemen van regels in het definitief omgevingsplan gebeurt met een besluit van de gemeenteraad, tenzij het is gedelegeerd aan het college.



**“Er moet sprake zijn van
een evenwichtige
toedeling van functies
aan locaties”**

Relatie omgevingsplan met de beleidscyclus

Het maken van een omgevingsplan staat niet op zichzelf. Het is een onderdeel van een beleidscyclus die begint met het maken van een omgevingsvisie.



Figuur 5 De beleidscyclus

Er zit een duidelijke volgorde in de beleidscyclus. De omgevingsvisie en de instructie-regels geven input voor de programma's en het omgevingsplan. Vervolgens volgen de uitvoering en de toezicht en handhaving.

Beleid is voortdurend onderhevig aan vernieuwing en aanpassing: er wordt ingespeeld op de opgaven en behoeften die ontstaan binnen de samenleving. Dit komt bij monitoring en evaluatie naar voren. Op basis hiervan zal de omgevingsvisie aangepast kunnen worden. De vertaling van de omgevingsvisie in juridische regels landt vervolgens weer in het omgevingsplan. Bovenstaande afbeelding laat dat mooi zien.

Voortraject

De Omgevingswet en dus het omgevingsplan kent een lange aanloop. In 2016 werd de nieuwe wet al aangekondigd. In 2021 zijn wij als OWO gemeenten begonnen met de eerste verkenningen voor het gebiedsdekkende omgevingsplan. Vervolgens hadden wij Appelscha uitgekozen als pilot gebied. Binnen de 'Pilot Appelscha' hebben wij ervaren wat de Omgevingswet aan kansen biedt en wat de beperkingen zijn. Dit is een leerzaam traject geweest, maar heeft niet geleid tot een bruikbaar stuk omgevingsplan.

Na de pilot zijn wij aan de slag gegaan met een plan voor de transitiefase van het omgevingsplan en hebben we hoofdstuk 21 'Ontwikkelingen tijdens de transitiefase' ingericht. Ook dit traject is leerzaam geweest en heeft al enige richting kunnen geven voor het gebiedsdekkende omgevingsplan.

De opgedane kennis en ervaringen uit zowel de pilot als de transitiefase vormen de basis voor deze uitgangspuntennotitie.



Algemeen

Voortschrijdend inzicht

De uitgangspunten in deze notitie zijn geformuleerd met de huidige kennis en inzichten van de Omgevingswet. Het is soms moeilijk de gevolgen en effecten van de keuzes goed te doorgronden. Daardoor kunnen er fouten ontstaan. Desondanks is het belangrijk de eerste piketpalen te slaan om aan de slag te kunnen gaan met het gebiedsdekkend omgevingsplan. Daarmee worden immers ook veel fouten voorkomen. Mocht gaandeweg blijken dat een keuze niet uitpakt zoals we dat hadden ingeschat, dan kunnen we de uitgangspunten bijstellen.

Voortschrijdend inzicht

- Bij voortschrijdend inzicht kunnen de uitgangspunten bijgesteld worden;
- Fouten kunnen worden gemaakt.

Zelf doen of uitbesteden?

Om tot een gebiedsdekkend omgevingsplan te komen moet er veel gebeuren. Er moet een basis regelset worden opgesteld. Er zal een inventarisatie gedaan moeten worden van de percelen die per thema worden opgepakt en de omgevingsvergunningen die binnen die percelen zijn verleend. Ook zal een inventarisatie gedaan moeten worden van de percelen die niet meer gebruikt worden volgens de geldende bestemming. Vaak moet er een M.e.r. procedure doorlopen worden (plan-milieu effecten rapportage). En er zal participatie plaats moeten vinden. De regels met werkingsgebieden en annotaties moeten in ons systeem gezet worden (RX.Base). Vervolgens kan het plan digitaal ter inzage gelegd worden op het DSO (digitaal stelsel Omgevingswet). Daarmee wordt de formele procedure gestart volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (zienswijzen, beroep en hoger beroep). Dit is niet alleen veel werk, maar ook complex.



Capaciteit

Los van het maken van het gebiedsdekkend omgevingsplan is de druk op de RO-teams hoog. Er spelen diverse maatschappelijk ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave en de stoppende agrariërs door de stikstofproblematiek. Ook kost het tijd om goed te wennen aan de nieuwe wet met bijbehorende nieuwe processen. We hebben te weinig capaciteit om het gehele proces om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan zelf uit te voeren. We zullen hierbij gebruik moeten maken van een extern bureau.

Conclusie: combinatie van zelf doen en uitbesteden

- Er moet veel gebeuren (planvorming, actualiseren, participatie etc.);
- We hebben te weinig capaciteit;
- Zelf kennis hebben is belangrijk.



Kennis

Het omgevingsplan is nieuw en anders dan de bestemmingsplannen uit de Wro tijd. Ten opzichte van de bestemmingsplannen is het omgevingsplan verbreed met een aantal verordeningen en (voorheen) rijksregels. Ook zijn een aantal onderdelen van het sociaal domein toegevoegd aan het fysiek domein. Het hoofddoel van de Omgevingswet is namelijk het bereiken en in standhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Een extern bureau kan helpen met het vergaren van de juiste kennis. Het is ook belangrijk om zelf de kennis in huis te hebben en te houden. Daarmee houden we namelijk regie op het proces. Gezien de druk op de RO-teams zal er extra mankracht ingehuurd moeten worden.

Omzetstrategie

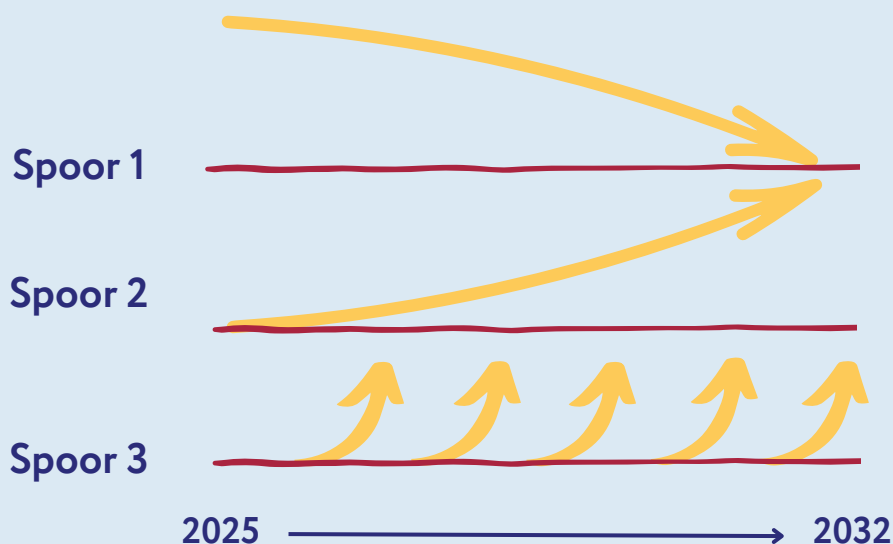
Sporen 1, 2 en 3

We hebben tot 1 januari 2032 om het gebiedsdekkend omgevingsplan vast te stellen. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven moet er veel gebeuren om tot dat gebiedsdekkend omgevingsplan te komen. Ondertussen blijft de maatschappij niet stil staan. Er zijn initiatiefnemers die hun plannen tot uitvoering willen brengen. Ook zijn er beleidsherijkingen nodig om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen.

Met de invoering van de Omgevingswet heeft de rijksoverheid de gemeente verplicht een aantal programma's te maken. Alhoewel al deze zaken in meer of mindere mate moeten landen in het gebiedsdekkend omgevingsplan, moet de deadline gehaald worden. Het is daarom belangrijk om het project af te bakenen. Dat doen we door 3 sporen te definiëren.

Conclusie: sporen 1, 2 en 3

- **Spoor 1:** Winkel open houden. H21 maakt ontwikkelingen mogelijk tijdens de transitiefase;
- **Spoor 2:** Beleidsluwe transitie gebiedsdekkend omgevingsplan (dit project);
- **Spoor 3:** Beleidsherijkingen (zoals welstand, warmtetransitieprogramma etc.).



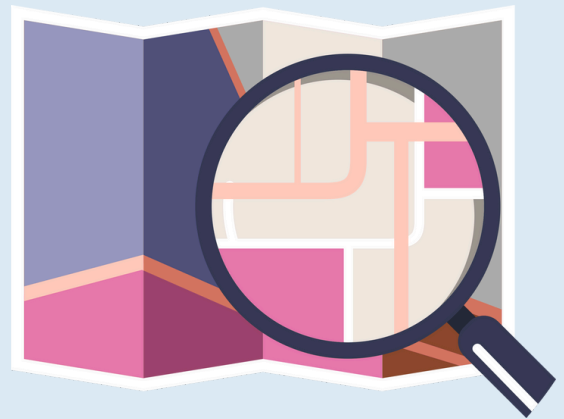
Figuur 7:
Het project
(spoor 2)
afgezet tegen
spoor 1 en 3.

Spoor 1: de winkel openhouden

In spoor 1 houden we de winkel open. Hoofdstuk 21 van het gebiedsdekkend omgevingsplan is ingericht om specifieke initiatieven (vroegere postzegelplannen) en gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken tijdens de transitiefase. Wanneer een thema van het gebiedsdekkend omgevingsplan is uitgewerkt zullen de specifieke initiatieven die behoren bij dat thema overgeheveld worden naar de andere hoofdstukken van het gebiedsdekkend omgevingsplan. Na verloop van tijd zal hoofdstuk 21 wellicht minder nodig zijn. De specifieke initiatieven en gebiedsontwikkelingen blijven in spoor 1. Dit is lijnwerk en valt niet binnen dit project (spoor 2). Het toevoegen van deze specifieke initiatieven en gebiedsontwikkelingen aan het omgevingsplan gaan ook door na 2032.

Spoor 2: werken aan het gebiedsdekkend omgevingsplan

In spoor 2 werken we aan een beleidsluwe transitie naar het gebiedsdekkend omgevingsplan. De uitgangspunten uit deze notitie vormen de basis voor de transitie naar het gebiedsdekkend omgevingsplan.



Spoor 3: beleidsherijkingen en implementeren regels in omgevingsplan

In spoor 3 vinden de beleidsherijkingen plaats, zoals bijvoorbeeld de nieuwe nota omgevingskwaliteit (welstand) en het volkshuisvestingsprogramma. Wanneer deze beleidstukken gereed zijn wordt in overleg met spoor 2 de regels geïmplementeerd in het omgevingsplan. Na de transitiefase zullen beleidshereikingen plaats blijven vinden. Dit wordt met toepassing van de beleidscyclus geïmplementeerd in het omgevingsplan.



Beleidsneutraal, beleidsluw of vernieuwend?

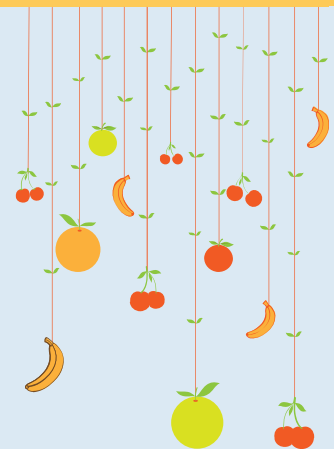
De gemeenten hebben van het rijk veel vrijheid gekregen in het vormgeven van het gebiedsdekkend omgevingsplan. Zo mag de structuur zelf ingedeeld worden en kan de manier waarop de gemeenten de fysieke leefomgeving regelen vernieuwend worden aangepakt. Daarentegen blijft het mogelijk om dicht bij de oude bestemmingsplannen te blijven en dus beleidsneutraal over te gaan naar het gebiedsdekkend omgevingsplan. Ook kan voor een de middenweg gekozen worden.

Ruimte voor maatwerk en couleur locale

We werken als OWO-gemeenten veel samen en hebben een gezamenlijke OWO-VTH afdeling die de uiteindelijke uitvoering geeft aan de omgevingsplannen. Daarom kiezen we om zoveel mogelijk dezelfde structuur en regels te gebruiken in de omgevingsplannen. Door het toepassen van omgevingsnormen is er ruimte voor maatwerk en couleur locale. Met deze keuze maken we het makkelijker voor onze OWO-VTH afdeling. Dit betekent wel dat de transitie niet beleidsneutraal plaats zal vinden. Immers heeft elke gemeente tientallen bestemmingsplannen met allemaal hun eigen structuren.

Laaghangend fruit actualiseren

Gezien de omvang van het project en de vaste deadline hebben we ervoor gekozen om de grote beleidsherijkingen niet binnen dit project op te pakken, maar wel het laaghangend fruit mee te nemen (actualiseren). Bijvoorbeeld wanneer voor een plan reeds een vergunning is verleend, of wanneer geen volledige onderbouwing (ETFAL) nodig is om het perceel te kunnen actualiseren. Heel vernieuwend zal de transitie dus niet zijn. Het past wel binnen een beleidsluwe aanpak.



Tegenstrijdigheden met het Bkl worden opgelost

Ook ten aanzien van de bruidsschat kiezen we voor de beleidsluwe aanpak. Grotendeels zullen de rijksregels beleidsneutraal overgezet worden naar het gebiedsdekkende omgevingsplan. Echter zijn in de bruidsschat ook regels gesteld die in strijd zijn met de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). Deze strijdigheden moeten opgelost worden. Ook ontbreken onderdelen in de bruidsschat, waardoor de regels niet meer werken zoals deze voorheen deden. Het is noodzakelijk om hierin goede beleidsmatige keuzes te maken, zodat in ieder geval de situatie zoals deze was onder de oude wetgeving wordt hersteld.

Conclusie: beleidsluw

- Zoveel mogelijk dezelfde structuur en regels in de drie omgevingsplannen, met ruimte voor maatwerk;
- Geen grote beleidshereikingen, wel actualiseren;
- De inhoud van de Bruidsschat laten we intact
Wel lossen we de tegenstrijdigheden met het Bkl op.



Actualisatie

Het actualiseren is inmiddels een aantal keer benoemd in de uitgangspunten. Toch verdient dit onderwerp verdere verdieping.

'Verkleurde' percelen meenemen in spoor 2

Binnen de gemeenten zijn bijvoorbeeld agrarische en bedrijfspercelen die niet meer voor die functie gebruikt worden. Dit noemen we het verkleuren van een perceel. Wanneer het gaat om een enkel perceel dat “verkleurd” is en er geen bezwaren zijn om de functie om te zetten, nemen we die mee in spoor 2. Ook moet er dan sprake zijn van laaghangend fruit (zie pagina 18).

Buitenplanse omgevingsplan activiteiten

Over de jaren heen zijn veel vergunningen verleend, waarbij een afwijkend bouwwerk of een afwijkende functie ten opzichte van het bestemmingsplan is toegestaan. Ook onder de Omgevingswet worden dergelijke vergunningen verleend. Dit zijn de buitenplanse omgevingsplan activiteiten (hierna: bopa). Deze vergunningen zullen verwerkt worden in het gebiedsdekkende omgevingsplan. Zo geeft het omgevingsplan een zo goed mogelijk weergave van de bestaande rechten die op de percelen binnen ons ambtsgebied gelden. Ook na de transitiefase moeten volgens de Omgevingswet de bopa vergunningen (binnen 5 jaar na verlening) in het omgevingsplan verwerkt worden.

Mogelijkheid tot het later verwerken van verleende vergunningen bij niet gerealiseerde- of gevoelige plannen

Soms is het niet handig om een verleende vergunning mee te nemen, omdat een plan nog niet gerealiseerd is en/of gevoelig ligt in de omgeving. Het opnemen van een dergelijke vergunning in het gebiedsdekkende omgevingsplan kan de vergunde ontwikkeling namelijk opnieuw onderwerpen aan een zienswijze- en beroepsprocedure. Wanneer besloten wordt een vergunning niet mee te nemen in de transitiefase, zal deze alsnog binnen vijf jaar na de transitiefase verwerkt moeten worden in het gebiedsdekkende omgevingsplan. Het juridisch risico wordt er niet minder van. Echter maakt dat, wanneer iets zich al enige tijd heeft gevestigd, maatschappelijk makkelijk geaccepteerd wordt. Voor de afbakening van het project geldt ook voor dit uitgangspunt dat grote beleidsherijkingen niet meegenomen worden binnen spoor 2.

Conclusie actualisatie:

- Een enkel perceel dat 'verkleurd' is meenemen;
- Verleende omgevingsvergunningen verwerken;
- Geen grote beleidshereikingen (dit kan wel in spoor 3).



Per gebied omzetten, per thema omzetten of in één keer omzetten?

Er zijn verschillende manieren om tot het gebiedsdekkende omgevingsplan te komen. Dit kan per gebied of per thema, maar ook in zijn geheel in 1 keer. Een combinatie van deze manieren is ook mogelijk.

Per gebied omzetten

Er kan gekozen worden om het omgevingsplan per gebied om te zetten, inclusief alle functies, de verordeningen en de bruidsschat. Het voordeel is dat het omzetten behapbaar gemaakt kan worden door de gebieden niet te groot te maken. Ook heeft het als voordeel dat de gebieden integraal benaderd worden. Het nadeel van per gebied omzetten is dat het behoorlijk complex is om alle functies tegelijk op te pakken. Ook is het lastig te overzien of de bedachte regelsets gaan werken in de andere gebieden. Het kan dus zijn dat er voortschrijdende inzichten zijn terwijl al enkele deelgebieden gereed zijn, waardoor die deelgebieden weer herzien moeten worden.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Dorp 1							
Dorp 2							
Dorp 3							
Buitengebied							

Figuur 8 Voorbeeld waarbij het omgevingsplan per gebied wordt omgezet.

Per thema omzetten

Een andere optie is het omgevingsplan per thema om te zetten. Daarbij worden alle onderdelen van het omgevingsplan verdeeld in thema's, zoals een functie, een beschermingsgebied of een verordening. Het voordeel is dat deze aanpak behapbaar is. We hoeven ons maar op 1 regelset tegelijkertijd te focussen. Het gebruik van de sporen helpt bij het behapbaar houden van de transitiefase. Het nadeel is dat de integraliteit/samenhang tussen de functies en thema's makkelijk uit het oog verloren kan worden. Maar door de beleidsluwe aanpak zou de samenhang tussen de functies goed moeten gaan. De bruidsschat is daarin een geval apart. Deze zal namelijk in samenhang met de andere thema's gezien worden en zal dus in delen ontmanteld worden binnen de thema's.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Functie Wonen							
Functie Bedrijf							
Archeologie							
Bruidsschat							

Figuur 9 Voorbeeld waarbij het omgevingsplan per thema wordt omgezet.

In één keer volledig omzetten

Het is mogelijk om het gebiedsdekkende omgevingsplan in één keer te maken en over te zetten. Het voordeel is dat er een volledig integrale benadering is, waarbij het makkelijk is de uniformiteit van de systematiek te bewaken. Het nadeel is dat het erg complex is en er veel werk verricht moet worden voordat het gebiedsdekkende omgevingsplan ter inzage gelegd kan worden. Ook de participatie zal dan overal tegelijkertijd uitgevoerd moeten worden. Ook heeft de VNG aangegeven dat deze aanpak niet realistisch is. Gezien het voorgaande kiezen we niet voor deze aanpak.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Omgevingsplan							

Figuur 10 Voorbeeld waarbij het omgevingsplan in één keer wordt omgezet.

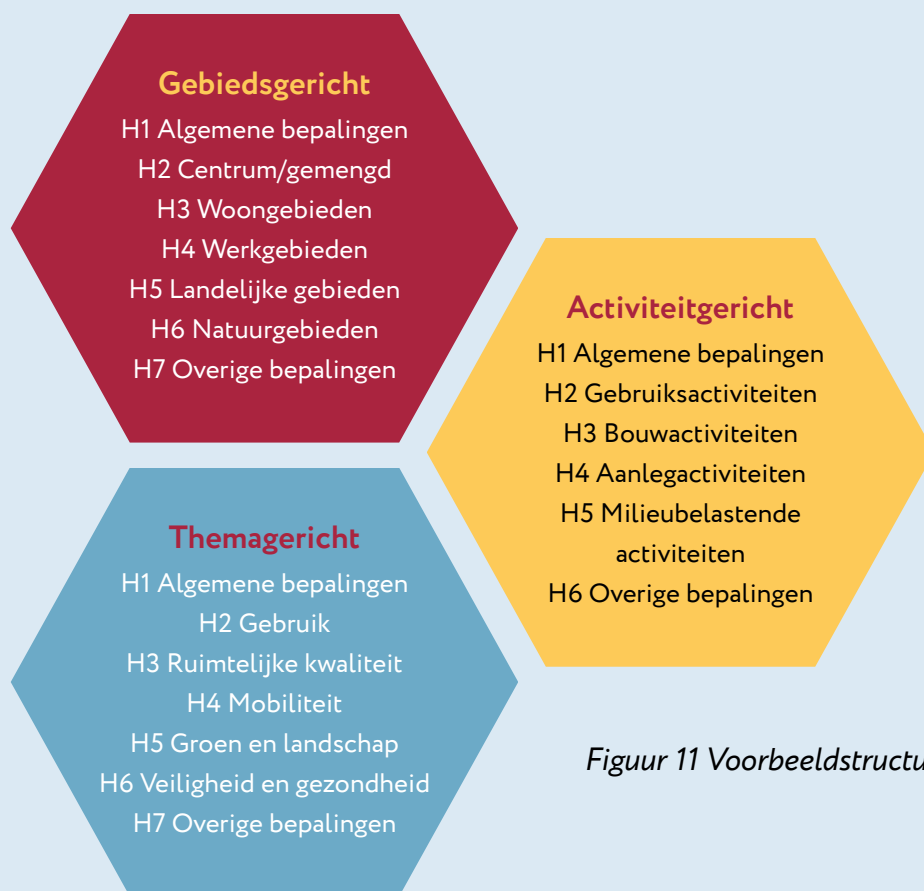
Conclusie: Themagericht

- Verdelen in thema's zoals functies en beschermingsgebieden;
- Behapbaar: op 1 set regels focussen;
- Beleidsluw: dus integraal/ samenhang tussen functies zou goed moeten gaan;
- Scope bewaken: beleidsherijkingen spoor 3, specifieke ontwikkelingen spoor 1.

Structuur

Gebiedsgerichte, activiteitgerichte of thematische hoofdstukindeling?

Ook ten aanzien van de structuur van het gebiedsdekkend omgevingsplan hebben de gemeenten veel vrijheid gekregen. In het onderstaande figuur zijn voorbeeldstructuren weergegeven.



Figuur 11 Voorbeeldstructuren

Gebiedsgericht

Bij een gebiedsgerichte structuur staan de gebieden centraal, **zoals woongebieden en werkgebieden**. Het vertrekpunt is dus het gebied en vanuit daar kan gekeken worden naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van dat gebied. Het voordeel is dat alle regels voor een bepaald gebied bij elkaar staan. Daardoor kan er dicht bij de bestemmingsplan structuur gebleven worden. Echter is het de vraag of dat in het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet), de website waar onder andere het omgevingsplan staat gepubliceerd, zorgt voor een betere leesbaarheid van de regels. Het nadeel is dat veel regels herhaald moeten worden en dat de integrale benadering makkelijk uit het oog verloren kan raken.

Activiteitgericht

Bij een activiteitgerichte structuur staan de activiteiten centraal, **zoals gebruiksactiviteiten en bouwactiviteiten**. Daarbij wordt uitgegaan van een inwoner of ondernemer die een activiteit wil gaan uitvoeren en vanuit daar opzoek gaat naar de bijbehorende regels. Door de werkingsgebieden en annotaties staan op de kaart de regels aan of uit. Daardoor hoeven regels niet herhaald te worden. Deze structuur leent zich ook goed voor toepasbare regels die activiteitgericht zijn opgebouwd, zoals de checklist voor het vergunningvrij bouwen. Wel is deze structuur vernieuwend, waardoor het de eerste tijd behoorlijk wennen zal zijn voor zowel de ambtenaren als de inwoners en ondernemers. Maar de activiteiten zijn niet geheel nieuw. Onder de Wabo waren veel van de activiteiten reeds aanwezig. Naar verwachting zullen de inwoners gebruik maken van de toepasbare regels of de plekinfo bij regels op de kaart in het DSO om de regels uit het omgevingsplan op te zoeken. Zij zullen dus niet het gehele omgevingsplan volgordelelijk lezen.

Zoals benoemd bij het uitgangspunt 'Sporen 1, 2 en 3' maken we tijdens de transitiefase specifieke ontwikkelingen mogelijk in hoofdstuk 21 van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk maken we voorzichtige stappen binnen de nieuwe wetgeving. We doen ervaringen op met de nieuwe structuren. Hoofdstuk 21 heeft een activiteitgerichte structuur gekregen. De ervaringen hiermee zijn tot nu toe positief.

Themagericht

Bij een themagerichte structuur staan thema's centraal, **zoals gebruik en mobiliteit**. Door deze sortering wordt uitgegaan van de integrale benadering van de belangrijkste thema's. Daardoor kan de nadruk gelegd worden op het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals woningbouwontwikkelingen en natuurherstel. Echter is deze structuur dusdanig vernieuwend en conceptueel dat het omgevingsplan waarschijnlijk niet goed leesbaar zal zijn.

VNG Casco

Ook de VNG heeft met het 'Casco' een voorbeeldstructuur gegeven voor het omgevingsplan. De structuur is ontwikkeld vanuit het uitgangspunt dat het omgevingsplan de primaire rechtsfiguur van het nieuwe omgevingsrecht is, tegen de achtergrond van de Omgevingswet, de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en de provinciale regelgeving. Het VNG casco is daardoor zowel vernieuwend als allesomvattend.

Conclusie: activiteitgerichte opbouw

- H21 heeft een activiteitgerichte opbouw. Dit bevalt;
- In ieder geval niet het VNG casco overnemen;
- We hebben te weinig kennis om nu een goede keuze te kunnen maken.



Hoofdstukindeling

Zoals beschreven in de vorige paragraaf kiezen we (voorlopig) voor een activiteitgerichte structuur. In de conclusie is de hoofdstukindeling van deze activiteitgerichte structuur weergegeven. De meeste hoofdstukken spreken voor zich. Een aantal hoofdstukken behoeven een nadere uitleg.

Hoofdstukindeling:

H1 Algemene bepalingen

H2 Omgevingswaarden

H3 Aanwijzingen

H4 Gebruiksactiviteiten

H5 Bouwactiviteiten

H6 Aanlegactiviteiten

H7 Milieu belastende activiteiten

H8 Overige activiteiten

H9 Overige bepalingen

H10 Overgangsrecht

H21 Ontwikkelingen tijdens transitiefase (tijdelijk)

H22 Bruidsschat (tijdelijk)

H23 Slotbepalingen

Nummering artikelen ondergeschikt

Vanuit de werking van het omgevingsplan wordt minder waarde gehecht aan de volgorde en de nummering van de artikelen. Het is een dynamisch document die continu onderhevig is aan veranderingen. Bij elke verandering vindt een henummering van het gehele plan plaats. De nummering is niet nodig voor de inwoners. Zij zullen via de toepasbare regels of de plekinfo de informatie uit het DSO halen.

‘H2 Omgevingswaarden’

In dit hoofdstuk kunnen programma's met een programmatische aanpak landen en kunnen doelen worden gesteld. **Vooralsnog gaan we deze niet vullen.** Vanuit spoor 3 is het mogelijk dat tijdens de transitiefase wel gebruik gemaakt gaat worden van dit hoofdstuk. Al is door de monitoringsverplichting de kans gering.

‘H3 Aanwijzingen’

In dit hoofdstuk zullen alle aanwijzingen in de fysieke leefomgeving neergezet worden, zoals de bebouwingscontouren en cultureel erfgoed. Ook zullen hier aanwijzingen naar functies en activiteiten worden weergegeven. Voor de juridische werking van het omgevingsplan is dit niet nodig, maar het is wel handig voor de leesbaarheid van het omgevingsplan. Het kan dienen als wegwijzer.

'H23 Slotbepalingen'

Dit hoofdstuk bevat in ieder geval regels over de inwerkingtreding en citeertitel van het omgevingsplan. Het is belangrijk dat we deze regels dynamisch houden, zodat deze niet bij elke wijziging van het omgevingsplan handmatig moeten worden aangepast. Aan het einde van de transitiefase zal dit hoofdstuk verplaatst worden, zodat er geen gat ontstaat/blijft in de hoofdstukindeling. De tijdelijke hoofdstukken 'H21 Ontwikkelingen tijdens de transitiefase' en 'H22 Bruidsschat' zijn immers tijdelijke hoofdstukken die, nadat deze overbodig zijn geworden, verwijderd zullen worden.

Specifieke ontwikkeling na de transitiefase

Zoals benoemd bij het uitgangspunt 'Sporen 1, 2 en 3' maken we tijdens de transitiefase specifieke ontwikkelingen mogelijk in hoofdstuk 21 van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk maken we voorzichtige stappen binnen de nieuwe wetgeving. We doen ervaringen op met de nieuwe structuren. Naast dat hoofdstuk 21 een activiteitgerichte structuur heeft gekregen, werken we tevens al met omgevingsnormen.

Werken met omgevingsnormen

Omgevingsnormen zijn aanduidingen die met een werkingsgebied voor locaties "aangezet" kan worden. Daardoor is er binnen een basis regelset veel ruimte voor maatwerk. We verwachten dat het daarom niet nodig is om verdere voorzieningen te treffen binnen het omgevingsplan om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te kunnen maken na de transitiefase. Mocht gaande weg blijken dat het gebruiken van omgevingswaarden niet toereikend zijn, dan kunnen we alsnog een aparte paragraaf of hoofdstuk inrichten waarin we nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Dit zal op eenzelfde wijze worden ingericht als hoofdstuk 21 nu is ingericht voor de nieuwe ontwikkelingen tijdens de transitiefase.

Conclusie:



Door toepassen omgevingsnormen waarschijnlijk geen afwijkende regelset nodig;



Is de basisregelset niet voldoende? Dan richten we daar een aparte paragraaf of hoofdstuk voor in.

Inzet VNG staalkaarten

De VNG ontwikkelt staalkaarten voor het omgevingsplan. De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Staalkaarten geven weer hoe een specifiek onderwerp (bijvoorbeeld een gebied of een thema) geregeld kan worden in het omgevingsplan, binnen de daarvoor geldende wettelijke eisen op grond van de Omgevingswet. Het geheel geeft inzicht in de nieuwe mogelijkheden die de systematiek van de Omgevingswet biedt.

Niet passend, wel inspirerend

De VNG staalkaarten passen, door het vernieuwde karakter, niet binnen een beleidsluwe aanpak. Dat neemt niet weg dat wij ons kunnen laten inspireren door de VNG staalkaarten. Daarnaast volgen we de VNG netwerksessies, waar veel informatie wordt gedeeld. We doen mee met De Friese Aanpak. Dit is een samenwerking tussen een aantal Friese gemeenten die onderling kennis delen. Ook volgen wij actief andere Nederlandse gemeenten die al verder zijn met het ontwikkelen van een omgevingsplan.

Conclusie:



Het gebruik past niet binnen een beleidsluwe aanpak;



Maar we laten ons wél inspireren door: De VNG staalkaarten, De VNG netwerksessies, De Friese Aanpak en voorbeelden van andere gemeenten.

Mate van reguleren

Toelatingsplanologie, uitnodigingsplanologie of ontwikkelingsplanologie?

Onder de Wro was een bepaald gebruik, werkzaamheid of bouwwerk alleen toegestaan wanneer het benoemd was in het bestemmingsplan. Als het niet benoemd staat is het dus niet toegestaan. Onder de Omgevingswet is dat veranderd. Bij een omgevingsplan moet een gebruik, werkzaamheid of bouwwerk specifiek uitgesloten worden. Als het niet benoemd staat is het dus wel toegestaan. Dit principe kan worden omarmd door uitnodigingsplanologie toe te passen. Dit biedt veel vrijheid en ruimte voor innovatie. Ook is het nog steeds mogelijk om toelatingsplanologie toe te passen. Dit blijft dicht bij het principe van een bestemmingsplan en geeft meer rechtszekerheid. Het mogelijk maken van initiatieven is in beide varianten mogelijk.

Toelatingsplanologie

In grote lijnen komt toelatingsplanologie erop neer dat de gemeente de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied richting geeft maar de feitelijke realisering van deze ontwikkeling aan anderen overlaat. Het voordeel van toelatingsplanologie is dat via het vastleggen van functies op een eenvoudige manier rechtszekerheid ontstaat. De bestaande situatie van een gebied wordt beschermd en de ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden tegengehouden. Het nadeel is dat toelatingsplanologie erg statisch is. Omdat de overheid voor de uitvoering van haar ruimtelijke plannen afhankelijk is van overwegend privé-initiatief, merkt men dat er vaak minder gerealiseerd wordt dan er in het ruimtelijk plan opgenomen is.

Uitnodigingsplanologie

Bij uitnodigingsplanologie bepaalt de gemeente op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Het is planologie waarbij overheden zich uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover initiatiefnemers. Dat vergt een andere houding van alle spelers in het veld van de ruimtelijke ordening. Burgers en ondernemers zijn aan zet. Het voordeel is dat er veel vrijheid is. Het nadeel is dat de gemeente minder sturen heeft op de ontwikkelingen. Ook is er minder rechtszekerheid, waardoor participatie nog belangrijker wordt.

Conclusie: kiezen voor toelatingsplanologie

We willen burgers en ondernemers blijven bedienen en voldoende rechtszekerheid bieden. Daarnaast willen we voldoende sturing houden op de fysieke leefomgeving. Tezamen met onze beleidsluwe aanpak kiezen we daarom voor het toepassen van de toelatingsplanologie. Daarmee voorkomen we onverwachte onwenselijke situaties. We ontwikkelen een basis beheersregelset, waarbij gebruik gemaakt wordt van omgevingsnormen. Deze normen kunnen van perceel tot perceel verschillen, waardoor er ruimte is voor maatwerk en de couleur locale. Mocht de basis beheersregelset onvoldoende ruimte bieden voor een ontwikkeling, dan richten we daar een aparte paragraaf of hoofdstuk voor in.



Conclusie: Toelatingsplanologie

We staan alleen toe wat benoemd is:



Toelatingsplanologie past binnen een beleidsluwe aanpak;



Zo houden we voldoende sturing;



In de basis gebruiken we een beheersregelset;



Zijn er specifieke regels nodig, dan zetten we die in een aparte paragraaf of hoofdstuk.

Activiteiten of ook functies?

De Omgevingswet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Dat kan door regels te stellen voor activiteiten, zoals bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en activiteiten met gebruiksruimten. Ook kan dat door functies te verbinden aan locaties en er vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functies. Of een combinatie van die twee manieren.

Activiteitgerichte opbouw van regels

In de basis kiezen we voor een activiteitgerichte opbouw van de regels. Dit sluit aan bij de opbouw van de Omgevingswet. Maar om de overgang van het bestemmingplan naar het omgevingsplan niet te groot te maken blijven we werken met functies. Daarmee wordt het omgevingsplan overzichtelijker en makkelijker leesbaar.



Conclusie: ook functies



Dit past binnen een beleidsluwe aanpak, waarbij we dicht bij het 'oude' bestemmingsplan blijven;



Elke plek heeft maar 1 functie. Er kan wel doorverwezen worden naar andere functies.

Reikwijdte integratie gemeentelijke verordeningen

De gemeentelijke verordeningen die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving moeten worden betrokken bij het omgevingsplan. Er zal op artikelniveau een inventarisatie gemaakt moeten worden. Er zijn namelijk regels in deze verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, maar ook regels die niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. Voor een deel mag de gemeente zelf bepalen of de regels uit de verordeningen wel of niet worden opgenomen in het omgevingsplan.

Eén integraal instrument met regels over de fysieke leefomgeving

Het doel van de Omgevingswet om de verordeningen te integreren in het omgevingsplan is om één integraal instrument te hebben waarin de regels worden gesteld over de fysieke leefomgeving. Het kan dus handig zijn om alle regels zo veel mogelijk te verwerken in het omgevingsplan. Echter blijven er regels over die geen betrekking hebben met de fysieke leefomgeving. Daardoor kan een situatie ontstaan waarbij gehandhaafd moet worden op verschillende juridische grondslagen, terwijl dat voorheen maar 1 was. Het is dus belangrijk om met de vakspecialisten af te stemmen wat een handige verdeling van de regels is.



Conclusie:



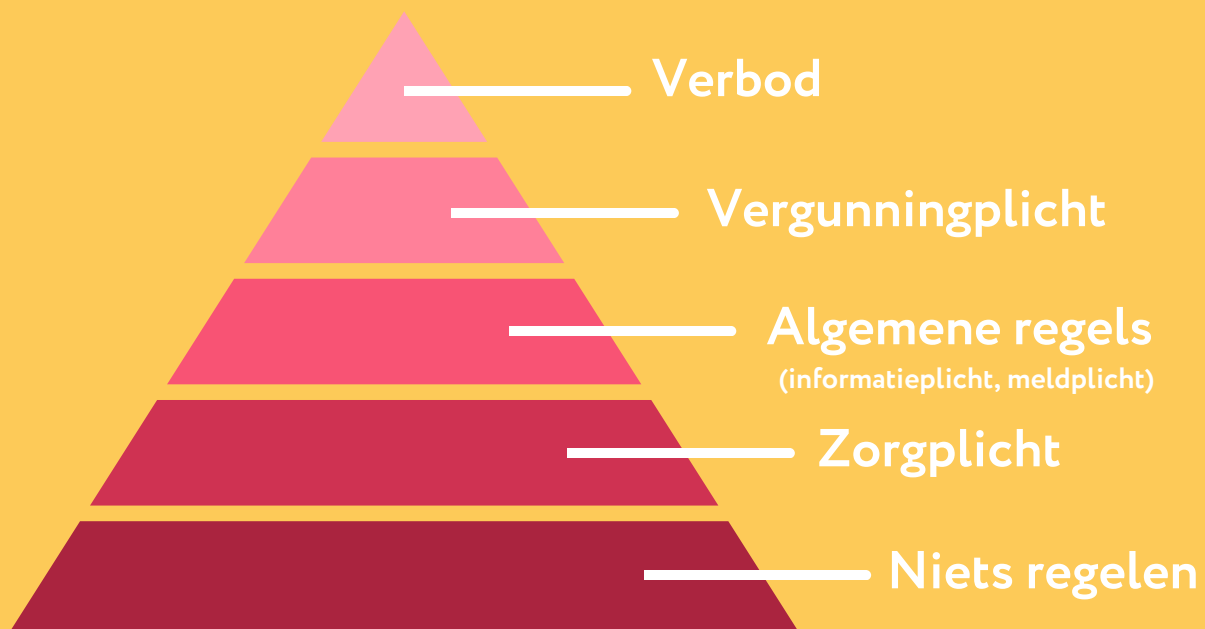
We hebben op dit moment niet genoeg kennis om hier een goede keuze in te kunnen maken;



We gaan een overzicht maken van de moet, mag, en mag niet verordeningenlijst.

Regelpyramide: reguleren versus loslaten

De Omgevingswet biedt verschillende mogelijkheden om activiteiten te reguleren in het omgevingsplan. Deze mogelijkheden zijn in het figuur hiernaast weergegeven. Hiermee kan gevarieerd worden tussen een toetsing vooraf of toezicht houden en handhaven achteraf. Wanneer gekozen wordt voor veel informatie en meldingsplichten en weinig vergunningplichten, dan vraagt dat vertrouwen in de initiatiefnemer. Niet alleen vertrouwen in het geven van de informatie of het doen van de melding, maar ook dat de initiatiefnemer zich houdt aan de vereisten voor de desbetreffende activiteit. De keuze voor minder vergunningplichten heeft dus tot gevolg dat er meer handhavend opgetreden zal moeten worden. Ook missen we dan de leges van de vergunningen. De vraag is dan wel hoe dienstverlenend we kunnen zijn.



Figuur 12 De Regelpyramide

Vergunning- en meldingsplicht blijven bij het oude

We willen burgers en ondernemers blijven bedienen en voldoende rechtszekerheid bieden. Daarnaast willen we voldoende sturing houden op de fysieke leefomgeving. Daarom houden we de vergunning en meldingsplichten bij hoe het voor de Omgevingswet geregeld was. Dit past binnen de beleidsluwe aanpak. Dit betekent niet dat er geen veranderingen zullen optreden ten opzichte van de oude bestemmingsplannen. We hebben immers in deze uitgangspunten gesteld dat we als OWO-gemeenten willen kiezen voor eenzelfde structuur en zoveel mogelijk gelijke regels. Ook zullen alle verschillende oude bestemmingsplannen geactualiseerd en geconsolideerd moeten worden. Een verruiming van de planologische mogelijkheden is een logisch gevolg ervan.

Experimenteren kan in spoor 3

Mocht er toch behoefte zijn aan het experimenteren met het loslaten van de vergunningplichten, dan kan dat in spoor 3. Een gedegen onderzoek naar de consequenties voor onze organisatie is in dat geval van belang. Evenals de participatie met onze inwoners.



Conclusie:

We willen de huidige mate van reguleren behouden



Dit past binnen een beleidsluwe aanpak, waarbij we dicht bij het 'oude' bestemmingsplan blijven;



Na de transitiefase of in spoor 3 wellicht meer mogelijk, maar we willen sturing houden. Loslaten heeft consequenties voor handhaving.

Wijze van reguleren

Gemeentebrede- of locatiespecifieke regels?

Conclusie:

Gemeentebrede regels als uitgangspunt.

Locatiespecifieke regels als het nodig is.



Dit doen we nu al in H21;



Omgevings-normen geven ruimte voor maatwerk en de couleur locale.

De visie van de wetgever op het omgevingsplan is dat het omgevingsplan een verordenend karakter heeft. Het uitgangspunt is dat dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Wat inhoudt dat er zoveel mogelijk gemeente brede regels gesteld zouden moeten worden. Dat neemt niet weg dat gekozen kan worden voor het toepassen van enkel locatie specifieke regels om de oude bestemmingsplan methodiek te blijven.

Hoofdstuk 21 met gemeentebrede regels

In hoofdstuk 21 van het omgevingsplan zijn we reeds begonnen met een regelset die zo veel mogelijk gemeentebrede regels stelt. Door het toepassen van functies en omgevingsnormen houden we voldoende sturing en flexibiliteit om alle activiteiten goed te kunnen regelen. Een bijkomend voordeel is dat er minder regels opgesteld hoeven te worden.



Leesbaarheid is belangrijk

Zouden we kiezen voor uitsluitend locatiespecifieke regels, dan zullen veel regels herhaald moeten worden, of moeten veel linken gelegd worden tussen de regels onderling. Dat komt de leesbaarheid van het omgevingsplan niet ten goede.

Open of gesloten normen?

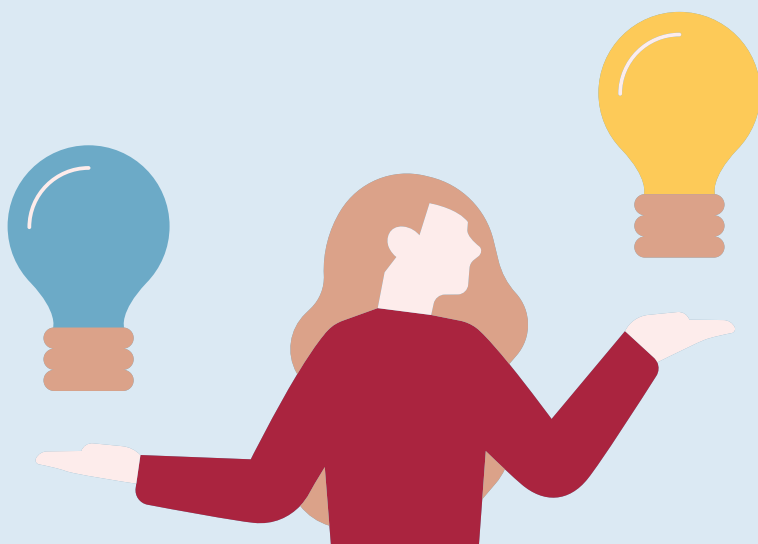
Een gesloten norm is concreet, bijvoorbeeld de bouwhoogte van een gebouw mag niet meer bedragen dan 8 meter. Een open norm is ruim geformuleerd, bijvoorbeeld dat de bouwhoogte van een gebouw moet passen binnen het straat- en bebouwingsbeeld. In beleidsregels kan nader uitgewerkt worden wanneer iets passend is binnen het straat- en bebouwingsbeeld. De voor- en nadelen van open en gesloten normen zijn op hoofdlijnen elkaars spiegelbeeld:

Gesloten norm

- ✓ Duidelijkheid en helder voor iedereen
- ✓ Biedt veel rechtszekerheid
- ✓ Makkelijk te vertalen naar toepasbare regels
- ✓ Door toepassen omgevingsnormen ruimte voor maatwerk en couleur locale
- ✗ Minder flexibel dan een open norm

Open norm

- ✓ Flexibel: afweging mogelijk op basis van omstandigheden van het concrete geval
- ✓ Beleidsregels kunnen eenvoudig aangepast worden zonder wijziging van het omgevingsplan
- ✗ Minder duidelijk, dus minder rechtszekerheid
- ✗ Initiatiefnemer kan zelf geen afweging maken
- ✗ Moeilijker te handhaven: lastig te beoordelen of aan het omgevingsplan wordt voldaan



Conclusie: Gesloten normen.



Dit past binnen een beleidsluwe aanpak, waarbij we dicht bij het oude bestemmingsplan blijven;



Dit doen we nu al in H21;



Eenvoudiger voor het maken van toepasbare regels;



Na de transitiefase of in spoor 3 wellicht meer mogelijk, maar we willen sturing houden. Loslaten heeft consequenties voor handhaving.

Zoveel mogelijk gesloten normen toepassen

Gezien de risico's ten aanzien van de handhaafbaarheid van het omgevingsplan en de rechtszekerheid zullen in het omgevingsplan zoveel mogelijk gesloten normen worden toegepast. Bij beoordelingsregels (voormalige binnenplanse afwijkingsregels) houden we wel open normen. Dit past binnen een beleidsluwe aanpak, waarbij we ten aanzien van dit aspect dicht bij het 'oude' bestemmingsplan blijven. We hebben inmiddels goede ervaringen in hoofdstuk 21 van het omgevingsplan waar we de gesloten normen reeds toepassen.

Mocht er toch behoefte zijn aan het experimenteren met het toepassen van open normen, dan kan dat in spoor 3. Een gedegen onderzoek naar de consequenties voor onze organisatie is in dat geval van belang. Evenals de participatie met onze inwoners.

Doel- of middelvoorschrift?

Doelvoorschriften drukken het te bereiken doel uit in objectieve termen, zoals te meten of te berekenen eenheden. Het is aan degene die de activiteit verricht om te bepalen hoe het doel wordt behaald. Middelvoorschriften verplichten de vergunninghouder direct om bepaalde maatregelen te treffen. Het toepassen van doel- en middelvoorschriften is overigens niet nieuw. Onder de oude wetgeving moesten bedrijven al voldoen aan de Bbt (best beschikbare technieken). Dit zijn de meest doeltreffende methoden om uitstoot (in vaktaal: emissies) en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen. De Bbt is dus een doelvoorschrift.

De voor- en nadelen van doel- en middelvoorschriften zijn op hoofdlijnen elkaars spiegelbeeld:

Doelvoorschriften

- ✓ Maximale flexibiliteit voor degene die de activiteit verricht
- ✓ Vrijheid in keuze van maatregelen
- ✗ Minder houvast of het doel wordt bereikt met gekozen middelen
- ✗ Hogere handhavingslasten voor het bevoegd gezag (moet aantonen dat niet aan het doel is voldaan)

Middelvoorschriften

- ✓ Meer duidelijkheid vooraf
- ✓ Vereisen weinig specifieke kennis
- ✓ Leveren nauwelijks administratieve/ bestuurlijke lasten op
- ✗ Beperken innovatie (standaardmiddelen voorgeschreven)
- ✗ Minder ruimte voor eigen keuzes

Conclusie: Doelvoorschrift waar mogelijk, middelvoorschriften waar nodig

- ✓ Met doelvoorschriften geven we ruimte voor innovaties;
- ✓ Dit doen we nu al in H21;
- + Voor handhaafbaarheid kan een middelvoorschrift nodig zijn.

Omgevingswaarden gebruiken?

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Hiermee kan de gemeente, provincie of het Rijk de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. Omgevingswaarden zijn bedoeld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ook ondersteunen ze bij het zorgen voor een goede omgevingskwaliteit.

Conclusie: Geén omgevings- waarden gebruiken



Dit past binnen een beleidsluwe aanpak, waarbij we dicht bij het oude bestemmingsplan blijven;



Omgevingswaarden zijn zelfbindend en hebben daardoor veel consequenties.

De omgevingswaarde schept altijd een verplichting voor de gemeente

We moeten onze taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat de omgevingswaarden die opgenomen worden in het omgevingsplan daadwerkelijk worden behaald. Dit kan door het stellen van regels, feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Ook zijn we verplicht het behalen van de omgevingswaarde te monitoren en extra maatregelen te treffen als de gestelde omgevingswaarde wordt of dreigt te worden overschreden. Dit wordt gedaan door het opstellen van een programma met een programmatische aanpak die wordt verwerkt in het omgevingsplan.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn ook omgevingswaarden gesteld. Wanneer een van deze waarden wordt/dreigt te worden overschreden in een gemeente dan is die gemeente verplicht om voor het behalen van de omgevingswaarde te halen een programma met een programmatische aanpak. **Binnen onze gemeente zijn geen omgevingswaarden die zijn of dreigen te worden overschreden.**

Het gebruiken van omgevingswaarden is dus zelfbindend en heeft veel consequenties voor onze organisatie. Ook is er geen directe noodzaak om omgevingswaarde te gaan gebruiken. Daarom kiezen wij er voorsnóg voor om geen omgevingswaarden te gebruiken. Dit past binnen een beleidsluwe aanpak.

Bijlagen

Bijlage 1: Begrippenlijst

Bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat de regels voor gemeenten automatisch in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'. De regels voor de waterschappen komen terecht in de waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen krijgen dankzij de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen.

Doelvoorschriften

Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. Wanneer u een activiteit uitvoert, bepaalt u zelf met welke techniek of maatregel u die uitvoert. Als u maar aan die norm voldoet.

DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het digitaal stelsel bestaat uit de landelijke voorziening die is ontwikkeld door het programma Aan de slag met Omgevingswet en lokale systemen bij overheden. Het DSO biedt het digitale loket (Omgevingsloket) waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Sinds de Omgevingswet per 1 januari 2024 inwerking is getreden, vervangt het Digitaal Stelsel Omgevingswet de toepassingen Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Het zorgen voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' is een abstract geformuleerde en beleidsvrije taak. Het vormt een voortzetting van het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wet ruimtelijke ordening, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Deze regels houden meer in dan alleen het bestemmen in een bestemmingsplan. Denk bij een functie bijvoorbeeld aan een netwerkfunctie (kabels en leidingen) of waterbergende functie (milieu).

Gebiedsdekkend omgevingsplan

In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Er is één gebiedsdekkend omgevingsplan. Het omgevingsplan geldt dus voor het gehele ambtsgebied.

Middelvoorschriften

Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel staat voorgeschreven. Degene die de activiteit uitvoert, moet deze techniek of maatregel toepassen.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen. Deze nieuwe wet voegt oude wetten samen en bevat regels voor wat er buiten te zien, horen en ruiken is.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht is een regeling in het omgevingsplan die erin voorziet dat oude situaties, die ten tijde van een vorige bestemmingsplannen al bestonden, maar die in strijd zijn met het daarop volgende gebiedsdekkend omgevingsplan, mogen blijven bestaan. Het overgangsrecht heeft als doel bij de invoering van nieuwe omgevingsplanregels, bescherming te bieden aan gevestigde belangen of verkregen rechten. Het overgangsrecht is in principe bedoeld als uitsterfconstructie. De gedachte daarachter is dat een ongewenste situatie in beginsel wordt beëindigd. Overgangsbepalingen in een bestemmingsplan zijn meestal gesplitst in twee zaken, namelijk die ten aanzien van het bouwen en die betreffende het gebruik.

STOP/TPOD standaard

Om omgevingsdocumenten te publiceren, zijn de Standaard voor officiële publicaties (STOP) en Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (TPOD) ontwikkeld. Er horen ook implementatie- en informatiemodellen bij. De overheidsorganisaties publiceren omgevingsdocumenten via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). De documenten zijn daarna ook zichtbaar in het Omgevingsloket van het DSO.

Toepasbare regels

Toepasbare regels zijn nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen. Deze regels moeten door een overheid worden opgesteld, geverifieerd en geregistreerd in het DSO. Om de geldende wet- en regelgeving voor een bepaalde activiteit en werkingsgebied te ontsluiten worden juridische regels vertaald naar zogeheten toepasbare regels. Toepasbare regels zijn juridische regels uit bijvoorbeeld omgevingsdocumenten die zijn omgezet naar gewonemensentaal.

Transitiefase

De transitiefase is een overgangsfase van de oude wet met bestemmingsplannen en verordeningen naar de nieuwe Omgevingswet met het gebiedsdekkende omgevingsplan. Tijdens deze overgangsfase tot eind 2031 krijgen gemeenten de tijd om het omgevingsplan van rechtswege om te vormen tot één omgevingsplan voor de hele gemeente.