

Aan alle raadsleden

E-mail gemeente@oss.nl
www.oss.nl

Postbus 5
5340 BA Oss

Wilt u bij uw reactie de
datum van deze brief en
ons kenmerk vermelden?

Datum	Ons kenmerk	Behandeld door	Aantal bijlagen
18 mei 2021	4501982	Sarah Schendeler	-
Onderwerp	Opinienota uitgangspunten overgangsfase omgevingsplan		

Geachte gemeenteraad,

Hierbij leggen wij u een aantal inhoudelijke keuzes voor die richting geven aan het verdere proces van het omgevingsplan. Wij leggen eerst onze concrete vragen aan u voor. Daarna schetsen wij in de toelichting de achtergrond en onze overwegingen.

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt de gemeente automatisch over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijke plan is niet meer dan een bundeling van de huidige regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente moet dit tijdelijke plan omzetten in een nieuw omgevingsplan. Dit doen we tijdens de zogenaamde 'overgangsfase omgevingsplan'. Het omzetten kan op verschillende manieren. Tijdens twee bijeenkomsten op 4 februari en 18 maart van dit jaar heeft de raad hier informatie over gekregen. In deze opinienota leggen we op vier onderwerpen keuzes over deze overgangsfase voor. Daarmee geeft de commissie richting aan de Nota van uitgangspunten voor de overgangsfase omgevingsplan die op 7 oktober 2021 voorligt ter besluitvorming door de gemeenteraad.

De keuzes uit deze opinienota op een rij

Keuze 1: Welke indeling kiezen we voor ons nieuwe omgevingsplan?

Keuze 2: Hoe en in welke mate zetten we onze huidige regels om in ons nieuwe omgevingsplan?

Keuze 3: Wanneer kiezen we voor welke manier van regelen?

Keuze 4: Welke procedure zetten we bij voorkeur in bij inwerkingtreding wet?

Keuze 1: Welke indeling kiezen we voor ons nieuwe omgevingsplan?

De gemeente is behoorlijk vrij in het kiezen van een indeling van haar omgevingsplan. Deze indeling helpt ons om onze regels overzichtelijk te ordenen. Mogelijke indelingen zijn:

- Themagericht. Regels staan geordend onder thema's, bv. geluid, erfgoed en energie.
- Gebiedsgericht. Regels zijn gegroepeerd per gebiedstype, bv. bedrijventerreinen, agrarisch gebied en stadscentrum.
- Systematisch. Alle regels over eenzelfde functie, doel of onderwerp staan bij elkaar, bv. alle regels over mestopslag of alle regels over toezicht en handhaving bij elkaar.
- Mengvorm. Dit is een mix van (enkele van) de bovengenoemde indelingen.

De voor- en nadelen van de mogelijke indelingen zijn met diverse afdelingen besproken. Ook hebben wij extern advies ingewonnen. Daarnaast heeft de VNG een eigen structuur ontworpen, het VNG casco. Ook deze hebben wij bij onze overwegingen betrokken. Dit alles heeft geleid tot de voorkeur voor een mengvorm. Dit geeft ons namelijk de mogelijkheid om per onderwerp de beste systematiek te kiezen: onderwerpen die we algemeen kunnen regelen voor de hele gemeente, willen we graag thematisch (geluid, geur, erfgoed etc.) of systematisch (procedureregels) ordenen. Regels die heel specifiek voor een bepaald gebied(stype) gelden, willen het liefst gebiedsgericht bij elkaar zetten.

Vraag: kunt u ermee instemmen dat we kiezen voor een gemengde indeling van het omgevingsplan?

Als u hiermee instemt, zullen wij deze indeling in de komende maanden nader uitwerken en toevoegen aan de Nota van uitgangspunten.

Voor een nadere toelichting op de diverse indelingen kunt u terecht op pagina 8 van deze opinienota.

Keuze 2: Hoe en in welke mate zetten we onze huidige regels om in ons nieuwe omgevingsplan?

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeente in haar omgevingsplan regels stelt over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daar hebben we nu ook regels voor, onder andere in bestemmingsplannen en in diverse verordeningen. Vanaf inwerkingtreding van de wet gaan er bovendien 600 regels over van het Rijk naar de gemeente op het gebied van bouwen en milieu (de bruidsschat). Al deze regels krijgen uiteindelijk een plek in ons nieuwe omgevingsplan. Deze omzetting van regels kunnen we op verschillende manieren aanpakken. Hieronder zijn drie varianten uitgewerkt. Iedere variant heeft niet alleen inhoudelijk consequenties voor ons nieuwe omgevingsplan, maar ook voor de benodigde capaciteit, financiën en de doorlooptijd van het omzettingsproces.

Onderhoudsvariant

We zetten alleen die regels over die we verplicht moeten opnemen in ons nieuwe omgevingsplan. Inhoudelijk wijzigen we de regels niet. De omgevingsvisie vertalen we na vaststelling in de regels van het omgevingsplan.

Inhoudelijk consequenties

Het betreft een technische omzetting van de huidige regels waarbij we niet meer doen dan juridisch noodzakelijk is. Er verandert inhoudelijk (vrijwel) niets ten opzichte van nu.

Consequenties voor capaciteit en financiën

Deze variant kost het minste aan capaciteit en financiële middelen van de drie varianten.

Consequenties voor de doorlooptijd

Met de omzetting kunnen we nu beginnen. Op het moment dat onze omgevingsvisie gereed is, kunnen we deze vertalen in de regels van ons omgevingsplan. De doorlooptijd van deze variant is het kortste.

Verbouwingsvariant

Bovenop de technische omzetting van regels, wegen we ook inhoudelijk af welke regels we in ons nieuwe omgevingsplan willen opnemen, onder andere uit onze verordeningen en de bruidsschat. De vastgestelde omgevingsvisie geeft te zijner tijd een extra impuls aan de inhoudelijke verbeteringslag.

Inhoudelijk consequenties

Naast een puur technische omzetting van de huidige regels, omvat deze variant ook een kwalitatieve verbetering: waar wenselijk schrappen, vereenvoudigen en harmoniseren we regels. Hiermee zorgen we voor een kwaliteitsverbetering.

Consequenties voor capaciteit en financiën

Deze variant kost meer dan de onderhoudsvariant, maar minder dan de nieuwbouwvariant. Wanneer we voor een langere doorlooptijd kiezen, kunnen we capaciteit en kosten spreiden.

Consequenties voor de doorlooptijd

Met de omzetting kunnen we nu beginnen. Doordat we regels heroverwegen, is de doorlooptijd van deze variant langer dan van de onderhoudsvariant.

Nieuwbouwvariant

In deze variant herschrijven we het omgevingsplan vanaf nul. Niet onze huidige regels, maar onze nieuwe omgevingsvisie vormt de basis voor het ontwerp van nieuwe regels.

Inhoudelijk consequenties

Door niet de huidige situatie, maar onze omgevingsvisie als basis te nemen voor het ontwerp van regels, ontstaat een regelset die flink zal afwijken van de huidige situatie. Of dit een verbetering betekent, zal de tijd moeten uitwijzen.

Consequenties voor capaciteit en financiën

Deze variant kost veel capaciteit en daarmee ook geld. Bovendien kunnen we voor onvoorziene kosten komen te staan als de nieuwe regels onvoorziene gevolgen blijken te hebben.

Consequenties voor de doorlooptijd

Met de omzetting kunnen we beginnen als onze omgevingsvisie gereed is. Dat betekent dat de totaal beschikbare tijd voor omzetting korter is dan in de onderhouds- en verbouwingsvariant.

Met diverse afdelingen is van gedachten gewisseld over de voor- en nadelen van diverse manieren van omzetten. Daarnaast is de aanpak van andere gemeenten bestudeerd. Uit deze verkenningen komt een voorkeur voor de 'verbouwingsvariant' naar voren. Deze vormt een gulden middenweg tussen de onderhoudsvariant die niet meer doet dan het minimaal noodzakelijke en de nieuwbouwvariant waarbij we voor maximale innovatie gaan. Bovendien kunnen we met de verbouwingsvariant alvast een start maken en daarmee het werk, en dus de inzet van capaciteit en geld, in de tijd spreiden.

Vraag: Kunt u instemmen met de keuze voor de 'verbouwingsvariant'?

Wij werken de variant die u kiest in de Nota van uitgangspunten nader uit als het gaat over de doorlooptijd en de benodigde capaciteit en financiële middelen.

Voor meer informatie over de varianten verwijzen wij u naar pagina 9.

Keuze 3: Wanneer kiezen we voor welke manier van regelen?

In het omgevingsplan plaatsen we regels die bepalen wat wel en wat niet mogelijk is in onze leefomgeving. Daarmee bieden we ruimte voor ontwikkelingen en beschermen we kwetsbare waarden. In de zogenaamde 'regelpiramide' (zie volgende pagina) is zichtbaar welke manieren van regelen er zijn. Ook een combinatie van verschillende treden kan voorkomen.



De keuze voor de manier van regelen, hangt samen met uw visie op sturing. Als uitgangspunt voor de invoering van de Omgevingswet formuleerde u in januari 2018: 'Ruimte voor initiatief in combinatie met het bewaken van basiskwaliteit'. In 2020, in het Programmaplan invoering Omgevingswet staat: 'We hebben de ambitie om steeds vaker als netwerkende of responsieve overheid te gaan werken. Er zullen echter ook altijd situaties zijn waarin van ons gevraagd wordt om de rechtmatige of de presterende overheid te zijn.'

Vraag: Kunt u instemmen met het volgende algemene uitgangspunt:

'We kiezen bij voorkeur voor een manier van regelen zo laag mogelijk in de regelpiramide. Bij goede redenen kiezen we voor een hogere trede. Denk daarbij aan: het beschermen van kwetsbare waarden, het dienen van de belangen van omwonenden, het kunnen bijhouden van (verplichte) registraties of het kunnen uitvoeren van gewenste controles.'

Vraag: zijn er eventueel specifieke aandachtspunten die u ons hierbij mee wilt geven?

Voor het beantwoorden van deze vraag kunt u de overwegingen vanaf pagina 11 meenemen.

Uw keuze vormt de basis voor het type regel dat we straks kiezen bij het opstellen van regels voor ons nieuwe omgevingsplan.

Keuze 4: Welke procedure zetten we bij voorkeur in bij inwerkingtreding wet?

De gemeente kan op twee manieren meewerken aan een initiatief dat niet in het omgevingsplan past: wijzigen van het omgevingsplan of afwijken van het omgevingsplan door een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opa) toe te staan. Dit laatste gebeurt met een vergunning. Hierbij blijft het omgevingsplan in eerste instantie ongewijzigd. Maar de wet verplicht wel om buitenplanse opa's binnen vijf jaar te verwerken in het omgevingsplan. Overigens is om juridische redenen het werken met een opa niet altijd mogelijk. De

betrokkenheid van de gemeenteraad kan desgewenst in beide procedures gelijk zijn. Hiervoor doen wij u in oktober een voorstel (delegatie en adviesrecht).

De verplichte verwerking van buitenplanse opa's in het omgevingsplan kan een argument zijn om te kiezen voor wijziging van het omgevingsplan. Daarmee voorkomen we immers dubbel werk. Maar zeker in de eerste tijd na invoering van de Omgevingswet kan de keuze voor een opa meer voor de hand liggen. Het omgevingsplan is op dat moment namelijk nog niet volwaardig, waardoor aanpassing voor een klein deelgebied met één initiatief onevenredig veel tijd kost. Bovendien is de werkwijze 'opa' redelijk vergelijkbaar met wat we nu kennen. Het proces 'wijzigen omgevingsplan' daarentegen moeten we de komende jaren nog in de vingers krijgen. Daarom kiezen veel gemeenten in eerste instantie bij voorkeur, indien mogelijk en indien de initiatiefnemer daar op basis van ons advies voor kiest, voor de werkwijze opa.

Vraag: kunt u ermee instemmen om in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet, voor activiteiten die niet in het omgevingsplan passen, voor zover mogelijk te werken met de procedure van buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

Zie voor een uitgebreide toelichting pagina 15.

Wat is het vervolg?

Nadat uw commissie zich op 1 juli 2021 over de voorliggende keuzes heeft uitgesproken, werken we op basis daarvan een Nota van uitgangspunten voor de overgangsfase uit. Deze leggen we voor ter besluitvorming aan het college op 31 augustus en aan de gemeenteraad op 7 oktober 2021. Daarmee heeft de organisatie de benodigde kaders in handen om de transitie verder mee vorm te geven.

Interne en externe communicatie

Bij het opstellen van deze opinienota zijn de interne afdelingen betrokken die straks met het omgevingsplan gaan werken of te maken krijgen. Hun inbreng is hierin verwerkt. Bij het uitwerken van de Nota van uitgangspunten zijn zij eveneens betrokken. Ook overleggen wij in regionaal verband over het omzetten van de regels uit de bruidsschat.

In de huidige fase tussen Wet ruimtelijke ordening en Omgevingswet communiceren we op maat met initiatiefnemers die met het ene dan wel het andere regime te maken krijgen.

De algemene communicatie met de burger over het omgevingsplan is onderdeel van het communicatieplan invoering Omgevingswet. Dit is erop gericht dat de burger weet wat hij moet doen op het moment dat hij een activiteit in de leefomgeving wil ondernemen.

Toelichting

Op 1 januari 2022, of mogelijk enige maanden later, treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet voegt een groot aantal wetten uit het fysieke domein samen. De wet vraagt om andere manieren van werken, waarbij integraliteit en samenwerking centraal staat. 'De geest van de wet' vraagt om een positieve grondhouding tegenover initiatieven: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. De wet laat veel ruimte voor participatie en maatwerk. Ook krijgen gemeenten meer ruimte om eigen afwegingen te maken door decentralisatie van regels.

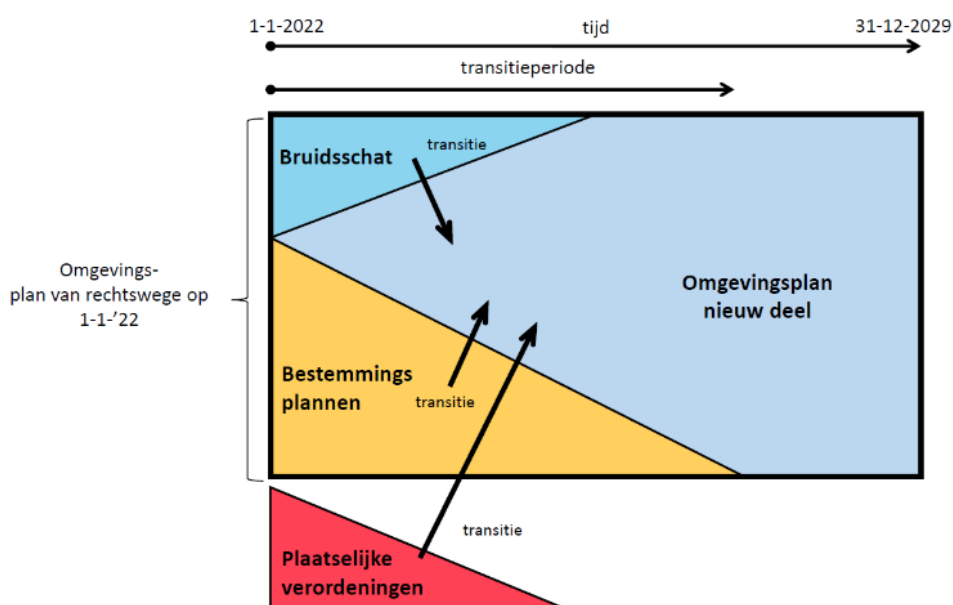
De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave: niet alleen is er sprake van een nieuwe manier van werken, maar ook van nieuwe juridische instrumenten en een vergaande digitalisering van informatiestromen en werkprocessen.

Als startpunt heeft iedere gemeente, zonder daarvoor iets te hoeven doen, bij inwerking-treding een 'omgevingsplan van rechtswege', ook wel het tijdelijke omgevingsplan genoemd. Dit tijdelijke omgevingsplan bevat:

- alle bestaande ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen;
- circa 600 regels over milieu en bouwen waarvoor op dit moment het Rijk nog verantwoordelijk is, maar waarvoor gemeenten verantwoordelijk worden (de bruidsschat);
- de Verordening geurhinder en veehouderij (2017), de Erfgoedverordening (2020) en de bodemkwaliteitskaarten van de gemeente Oss.

De overige gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving vallen formeel niet onder het tijdelijke omgevingsplan, maar mogen niet, mogen wel of moeten (afhankelijk van het onderwerp) uiteindelijk ook hun plaats vinden in het omgevingsplan.

De gemeente moet dit tijdelijke omgevingsplan ombouwen naar een nieuw omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Dit is een uitermate omvangrijk en complex project waar gemeenten de tijd voor hebben tot eind 2029 (of enige maanden later).



WELKE INDELING KIEZEN WE VOOR ONS NIEUWE OMGEVINGSPLAN?

TOELICHTING BIJ KEUZE 1.

De gemeente is behoorlijk vrij in de indeling van haar omgevingsplan. Wél is 'hoofdstuk 1 algemene bepalingen' een gegeven én moet het plan voldoen aan de eisen die het digitaal stelsel eraan stelt. Mogelijke indelingen van het omgevingsplan zijn:

Gebiedsgerichte indeling omgevingsplan

Een gebiedsgericht plan bestaat uit deelplannen voor verschillende (type) gebieden, zoals bedrijventerreinen, agrarisch gebied en het centrum van een stad. De focus ligt op de specifieke opgaven van een (type) gebied en op maatwerk.

Themagerichte indeling omgevingsplan

Een themagericht plan bestaat uit regels voor het hele grondgebied of grote delen daarvan die geordend zijn op thema, zoals geluid, erfgoed en energie. De focus ligt op de inhoud van het thema en op waar mogelijk dezelfde regels in de hele gemeente.

Systematische indeling omgevingsplan

Een systematische indeling groepeerde de regels die gaan over eenzelfde functie, doel of onderwerp. Bijvoorbeeld alle regels over mestopslag bij elkaar, ongeacht het milieuaspect (geur, bodem) en ongeacht het gebied (bedrijventerrein, agrarisch gebied). Of alle regels over toezicht en handhaving bij elkaar; deze herhalen we dan niet onder ieder gebied of thema.

Mengvorm

Deze opzet beoogt de voordelen van diverse benaderingen te combineren. Per onderwerp kiezen we in welke indeling de regel het beste past. Onze voorkeur gaat uit naar een mengvorm waarin in ieder geval zijn opgenomen:

- een hoofdstuk met regels voor activiteiten per thema (geluid, bodem, afval, energie, erfgoed, externe veiligheid etc.) die voor de hele gemeente gelden;
- een hoofdstuk met regels voor activiteiten in specifieke gebieden (bedrijventerreinen, centrum Oss, woonwijken, natuur etc.) die alleen in deze specifieke gebieden gelden;
- een hoofdstuk met alle procesmatige regels bij elkaar (monitoring, beheer en onderhoud, financiën, participatie, adviesorganen etc.).

Belangrijk om te vermelden is dat de bezoeker van het omgevingsloket de regel altijd te zien krijgt, ongeacht de indeling van het omgevingsplan. De gekozen indeling is met name van belang voor de regelmakers die het plan erin plaatsen, ordenen en beheren.

HOE EN IN WELKE MATE ZETTEN WE ONZE HUIDIGE REGELS OM IN ONS NIEUWE OMGEVINGSPLAN?

TOELICHTING EN OPTIES BIJ KEUZE 2.

Bij inwerkingtreding van de wet beschikken we over een tijdelijk omgevingsplan. Dit zijn de plannen die ook nu te zien zijn op ruimtelijkeplannen.nl, de Verordening geurhinder en veehouderij (2017), de Erfgoedverordening (2020), de bodemkwaliteitskaarten van de gemeente en de regels uit de bruidsschat. Dit tijdelijke omgevingsplan moeten we omzetten in een nieuw omgevingsplan. Daarnaast zijn er andere regels, bijvoorbeeld in gemeentelijke verordeningen, die niet tot het tijdelijke omgevingsplan behoren en die we in ons nieuwe omgevingsplan moeten, mogen of juist niet mogen opnemen.

De gemeente wordt verantwoordelijk voor de regels uit de bruidsschat, die tot nu toe onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. De regels gelden dus al, alleen het bevoegd gezag verandert. Regels daaruit die in Oss niet van toepassing zijn, mogen we schrappen. Stel, Oss heeft geen leerlooierijen, dan kunnen we de regels daarvoor schrappen. Er zijn ook bruidsschatregels die we niet mogen schrappen, maar waar we wél zelf een ambitieniveau voor kunnen kiezen. Een voorbeeld is externe veiligheid. We moeten mensen die wonen in de nabijheid van bijvoorbeeld een fabriek met gevaarlijke stoffen beschermen door bepaalde regels te stellen. Wel kunnen we binnen een bandbreedte zelf kiezen voor de mate van bescherming. Andere bruidsschatregels kunnen we heroverwegen en opnieuw stellen op basis van de werkwijze regelpiramide (zie keuze 3). Op basis van de regelpiramide kunnen we dus ook besluiten om regels uit de bruidsschat te schrappen. Dit betekent dat er dan geen regels meer gelden voor het betreffende onderwerp, noch op Rijks- noch op gemeentelijk niveau.

De regels die we maken voor ons nieuwe omgevingsplan landen in de onder keuze 1 toegelichte structuur. Het omzetten van de regels kunnen we op verschillende manieren doen. Hieronder treft u een nadere toelichting aan en een opsomming van de voor- en nadelen van de diverse varianten.

Onderhoudsvariant

We nemen onze bestemmingsplannen als uitgangspunt en zetten deze stuk voor stuk over, geactualiseerd naar nieuw beleid. De regels uit de bruidsschat nemen we zonder aanpassingen over, tenzij aanpassing absoluut noodzakelijk is, bijvoorbeeld om strijdigheid met instructieregels van Rijk en provincie te voorkomen. Alleen de verordeningen die deel uitmaken van ons tijdelijke omgevingsplan en verordeningen die we verplicht moeten opnemen in ons nieuwe plan zetten we over.

Voordelen van deze aanpak: we hebben relatief snel een nieuw omgevingsplan, de kosten zijn beperkt en het werk kan, afhankelijk van de gekozen omzettingstermijn, volledig of voor een groot deel door de eigen organisatie uitgevoerd worden.

Nadelen van deze aanpak: we verminderen niet het aantal regels, we missen 'laaghangend fruit' voor verbetering en we stemmen de bruidsschatregels niet af op ons eigen en regionaal beleid.

Verbouwingsvariant

We nemen (type) gebieden (bestaande woonwijk, bedrijventerrein etc.) en we nemen thema's (geur, erfgoed etc.) en maken hiervoor omgevingsplanregels op basis van onze huidige regels. Indien van toepassing vertalen we nieuw beleid gelijk door, bijvoorbeeld de agrarische visie. We zetten bruidsschatregels, verordeningen en andere regels over in ons nieuwe omgevingsplan, waarbij we waar gewenst regels schrappen, vereenvoudigen of harmoniseren. Voor zover nodig laten we ons voor omzetting van de bruidsschat extern adviseren, bijvoorbeeld door de omgevingsdienst. Nadat we voor één type gebied een deelomgevingsplan hebben gemaakt, kopiëren we de regelset naar vergelijkbare gebieden. De thematische regels schrijven we steeds zo veel mogelijk voor de hele gemeente.

Voordelen van deze aanpak: het systematisch langslopen van gebieden en thema's zorgt ervoor dat we de omzetting 'behapbaar' houden; we kunnen overzicht bewaren en ambtelijke inzet spreiden. Het zo mogelijk schrappen of aanpassen van regels zorgt voor een harmonieus plan en een kwaliteitsverbetering. Regionale afstemming van milieuregels voorkomt concurrentie op milieuthema's.

Nadelen van deze aanpak: deze aanpak kost meer capaciteit, tijd en geld dan de onderhoudsvariant. Verder zijn met de eventuele externe advisering rondom de bruidsschat kosten gemoeid. Bovendien kost de beoordeling of regels kunnen worden geschrapt of aangepast capaciteit.

Nieuwbouwvariant

We nemen onze visie als uitgangspunt bij het opstellen van nieuwe regels. Niet de bestaande regels vormen het uitgangspunt, maar ons nieuwe omgevingsbeleid is de basis. Per gebied zorgen we dat we tegelijkertijd alle regels uit het tijdelijke omgevingsplan, en waar gewenst ook andere gemeentelijk regels, vervangen door regels in ons nieuwe omgevingsplan.

Voordelen van deze aanpak: een geheel nieuwe, integraal afgestemde regelset die aansluit op de omgevingsvisie én die volledig voldoet aan de bedoeling van de Omgevingswet.

Nadelen van deze aanpak: we hebben nog geen omgevingsvisie die als basis kan dienen, waardoor we moeten wachten voordat we kunnen starten. Verder vraagt het geheel nieuw ontwerpen van onze regels een enorme capaciteit en kan het volledig loslaten van 'het oude' leiden tot onvoorziene juridische, financiële en maatschappelijke consequenties.

WANNEER KIEZEN WE VOOR WELKE MANIER VAN REGELEN?

TOELICHTING EN OVERWEGINGEN BIJ KEUZE 3.

Het omgevingsplan kan verschillende soorten regels bevatten. Deze geven we weer in de regelpiramide. Hoe hoger we in de piramide zitten, hoe strakker de wijze van regulering.

Toelichting op de regelpiramide:

Niets regelen

Dit biedt initiatiefnemers de grootste vrijheid om activiteiten te verrichten. Omdat er niets is geregeld, is de behoudens de algemene zorgplicht uit de Om kunnen er regels gelden vanuit het Rijk en de dit niet het geval is, zijn inwoners en ondernemers verantwoordelijk voor een veilige en gezonde leefomgeving. De zorgplicht is een vangnet als geen specifieke regels gelden, maar alleen bij excessen. In andere gevallen is er geen rol van de gemeente om te handhaven, bijvoorbeeld bij bezwaren vanuit de omgeving. De gemeente vertrouwt erop dat burgers en bedrijven eventuele problemen zelf oplossen.



Specifieke zorgplichten

Naast de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (zie hierboven) kan de gemeente specifieke zorgplichten formuleren. Een voorbeeld is de verplichte zorg voor eenieder om geen overlast te veroorzaken in natuurgebieden. Zorgplichten bevatten geen normen, waardoor een toetsingskader ontbreekt als een belanghebbende een verzoek om handhaving indient. Het besluit dat de gemeente neemt over het verzoek, is vatbaar voor bewaar en beroep (Awb).

Algemene regels

Degene die de activiteit wil verrichten, moet zich houden aan algemene regels. Deze lenen zich voor activiteiten die veel voorkomen, zoals het bouwen van een dakkapel, het kappen van een boom of het aanleggen van een uitrit.

Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Hierbij gaat het om maatwerk voor categorieën gevallen, respectievelijk individuele gevallen. Dit zijn bepaling ter aanvulling, versoepeling, aanscherping of afwijking van de algemene regels. Naar aanleiding van een melding kan de gemeente bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift stellen.

Vergunnings-, informatie- en meldingsplicht

- Meldingsplicht. Een initiatiefnemer moet een activiteit melden voordat hij ermee mag starten. Hier is een minimumtermijn aan gekoppeld, waarbinnen het bevoegd gezag kan bepalen of het meer informatie nodig heeft of maatwerkvoorschriften wil stellen.
- Informatieplicht. Een initiatiefnemer moet bepaalde informatie aanleveren over zijn activiteit. Dit kan zinvol zijn als wij bepaalde zaken willen registreren. Denk aan het bijwerken van kaarten waarop bepaalde informatie zichtbaar is.
- Vergunningsplicht. De initiatiefnemer mag de activiteit alleen uitvoeren met een vergunning. Daardoor kan het bevoegd gezag een activiteit vooraf toetsen. Deze toets ondervangt een deel van toezicht en handhaving achteraf.

Verbod

Hierbij geldt een algemeen verbod om een bepaalde activiteit te verrichten, bijvoorbeeld het verbod om een monument te slopen of een prostitutiebedrijf te vestigen. Een verbod hoeft niet absoluut te zijn. Het bevoegd gezag kan met een vergunning ontheffing verlenen van het verbod (zie hiervóór). Een nog verdergaande vorm van regelen, is het opleggen van geboden. Een voorbeeld hiervan is de verplichting om daken van woningen te voorzien van zonnepanelen. Dit is nu niet mogelijk, maar onder de Omgevingswet in beperkte mate wel.

Overwegingen die een rol kunnen spelen bij keuze trede piramide

Het doel van het omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het kiezen van de juiste regel voor de activiteit ondersteunt het kunnen borgen en realiseren van deze kwaliteit. Wat goede kwaliteit is, verschilt per gebied. Onze omgevingsvisie zou bijvoorbeeld kunnen aangeven dat de vestiging van een zwaar milieuhinderlijk bedrijf in een woonwijk niet gewenst is, maar dat het bedrijf op een bedrijventerrein wel welkom is. Bij het kiezen van de manier van regelen moeten we daarom altijd naar het type gebied en onze doelen voor dat gebied kijken.

Daarnaast zijn we als gemeente verantwoordelijk om bepaalde systemen en registraties actueel te houden. We zijn bijvoorbeeld bronhouder van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en verantwoordelijk voor het opnemen van gegevens in dit stelsel. Daarom is het nodig dat activiteiten die een wijziging in de BAG betekenen bij ons gemeld worden. Dit betekent bij het kiezen van een soort regel minimaal een meldings- en/of informatieplicht. Het zelfde kan ook gelden bij niet-verplichte registraties, waarbij de voordelen van registratie opwegen tegen de nadelen van een meldings- of informatieplicht.

Een ander aspect dat we mee kunnen wegen bij het kiezen van een soort regel, is in hoeverre de gemeente erop vertrouwt dat initiatiefnemers zich aan de regel zullen houden. Mogelijk vindt u het daarbij belangrijk om in te schatten hoe ernstig de gevolgen zijn als zij dit niet doen. Wanneer de gevolgen niet ernstig zijn, kan toezicht en handhaving achteraf wellicht volstaan. Maar als de gevolgen van een activiteit ernstig of zelfs onherstelbaar zijn, zoals bij

het slopen van een monument, kan dat een argument zijn om sterker te willen sturen, bijvoorbeeld met een vergunningsplicht.

De gekozen manier van reguleren heeft ook minder direct zichtbare gevolgen. Zo leidt het werken met minder vergunningsplichten en meer meldings- of informatieplichten tot lagere legesinkomsten. Het afschaffen van een vergunning betekent echter niet altijd dat we er geen werk aan hebben. In diverse gevallen zullen we nog steeds registraties (BAG, kaarten etc.) moeten bijwerken. Het kan dan zijn dat de daling van de inkomsten niet evenredig is met de daling van de hoeveelheid werk.

Een ander minder zichtbaar gevolg van het afschaffen van vergunningsplichten is dat de gemeente in dat geval het instrumentarium van de Wet Bibob niet kan inzetten. Dit kan gevolgen hebben voor de bestrijding van gevaarlijke, ondermijnende of criminele activiteiten.

Ook in relatie tot toezicht en handhaving kunt u een afweging maken. Bij een vergunnings-, informatie- of meldingsplicht kan de inzet van toezicht en handhaving gericht éen vooraf plaatsvinden. De ervaring leert dat toezicht en overleg vooraf bij sommige activiteiten beter werkt dan achteraf reageren op basis van meldingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wijziging van gebruik (een te grote kapsalon of B&B in een schuur), het (onveilig) plaatsen van een bouwcontainer op de weg, (harde) muziek bij een straatfeest of evenementen waarbij de weg wordt afgesloten. Een eenvoudige controle (en meedenken) aan de voorkant voorkomt onveilige situaties en overlast aan de achterkant. Het kiezen van de juiste regel helpt in deze gevallen om ongewenste situaties en onnodig veel inzet of zelfs juridische procedures achteraf te voorkomen.

Tot slot een opmerking over open en gesloten normen. Een gesloten norm zorgt dat direct duidelijk is wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld: een gebouw mag niet hoger zijn dan 8 meter. Een omgevingsplan kan ook open, meer kwalitatieve normen bevatten. Bijvoorbeeld: de inrichting van het gebied heeft een goede ruimtelijke kwaliteit. Beiden hebben voor- en nadelen:

Open normen

Voordelen:

- Ze bieden meer flexibiliteit en nodigen de initiatiefnemer uit om met eigen ideeën en oplossingen te komen.
- Ze bieden meer beoordelingsvrijheid op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Nadelen:

- Ze bieden minder duidelijkheid dan gesloten normen, omdat de gemeente nog een afweging moet maken. Open normen vergen daarom een vergunningsplicht (beoordelingsregels) of het opstellen van beleidsregels. De open norm 'er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar' kan bijvoorbeeld uitgewerkt zijn in een 'nota parkeernormen en -richtlijnen'.
- Het beoordelen van initiatieven op basis van open normen kost meer tijd.
- Open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels en zijn daardoor lastiger te vinden en te lezen voor burgers.
- Open normen zijn lastiger te handhaven en juridisch risicovoller dan gesloten normen en kunnen tot meer beroepsprocedures leiden. Bij een verzoek om handhaving moeten wij als gemeente gemotiveerd een besluit nemen. Wij wijzen het verzoek af of toe. In het laatste geval gaan wij daadwerkelijk handhaven. Zowel de verzoeker als degene waar het verzoek betrekking op heeft kan bezwaar maken en in beroep gaan.

Gesloten normen

Voordelen:

- Ze zijn duidelijk en eenduidig: iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Dit maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.
- Je kunt ze makkelijker vertalen in toepasbare regels dan open normen.
- Je kunt veel rechtstreeks en zonder (tijdrovende) toetsing mogelijk maken.

Nadelen:

- Ze bieden geen flexibiliteit. Afwijking moet met een aparte vergunning en dus een extra procedure.
- Ze nodigen minder uit om met innovatieve ideeën en oplossingen te komen.

Onze huidige bestemmingsplannen kennen zowel open als gesloten normen. De Omgevingswet heeft de tendens om in het omgevingsplan meer met open normen te gaan werken. Gezien het bovenstaande geven wij u in overweging om, zeker kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet, terughoudend en weloverwogen om te gaan met open normen en zeker nog niet terug te vallen op zorgplichtbepalingen. Het meer dan nu toepassen van open normen kan organisatorische gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving.

WELKE PROCEDURE ZETTEN WE BIJ VOORKEUR IN BIJ INWERKINGTREDING WET?

TOELICHTING BIJ KEUZE 4

Initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, kunnen we mogelijk maken door een wijziging omgevingsplan of met een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanafwijking (buitenplanse opa). Bij beide procedures worden inhoudelijk dezelfde eisen gesteld aan het initiatief; er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er moet voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk en provincie. De uitkomst of een initiatief wel of niet mogelijk is, is dus in beide gevallen gelijk. Ook de betrokkenheid van de gemeenteraad kan in beide procedures gelijk zijn. Dit kan de gemeenteraad regelen via een besluit over delegatie van bevoegdheden voor het wijzigen van het omgevingsplan aan het college en door het instellen van bindend adviesrecht voor de gemeenteraad bij bepaalde buitenplanse opa's. In oktober doen wij hiervoor een voorstel.

Buitenplanse opa

Bij een buitenplanse opa (= een vergunning) blijft het omgevingsplan in eerste instantie ongewijzigd, maar moeten we de vergunning wel binnen vijf jaar verwerken in het omgevingsplan. De procedure duurt in de meeste gevallen maximaal 8 weken en is relatief kort. Echter: bij bezwaren vanuit de omgeving is er bezwaar bij de gemeente, beroep bij de rechtbank én hoger beroep bij de Raad van State mogelijk. Deze procedures kunnen een aanzienlijke vertraging van het initiatief opleveren. Goed om te weten is ook dat niet ieder initiatief zich leent voor een buitenplanse opa, met name niet wanneer door het initiatief regels aangepast zouden moeten worden voor omliggende percelen. Bijvoorbeeld doordat een milieucontour moet worden aangepast of een bedrijf moet worden gesaneerd.

Wijziging omgevingsplan

Bij een wijziging omgevingsplan is de verandering direct zichtbaar in het omgevingsplan. De procedure duurt echter relatief lang: 26 weken. Daar staat tegenover dat er geen bezwaarschriftprocedure is en alleen beroep bij de Raad van State. Dit levert tijdwinst op als er bezwaren te verwachten zijn. Een wijziging omgevingsplan vraagt echter in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet veel van onze organisatie, omdat de werkwijze enorm afwijkt van wat we nu gewend zijn, meer dan bij een opa. Een wijziging omgevingsplan kost zeker in het begin veel meer capaciteit dan een opa. Dit gaat ten koste van het systematisch omzetten van het tijdelijke plan in een nieuw omgevingsplan.

Als kiezen juridisch mogelijk is, is de keuze tussen wijziging of afwijking van het omgevingsplan onderwerp van gesprek in het vooroverleg met de initiatiefnemer. Uiteindelijk is het de initiatiefnemer die bepaalt welke procedure hij kiest. De gemeente vervult hier een adviserende en begeleidende rol. In de eerste periode na inwerkingtreding ligt een advies om te kiezen voor een opa indien mogelijk het meest voor de hand.

Samenvatting

De Omgevingswet bundelt een groot aantal regels over onze fysieke leefomgeving. De gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving staan straks in het omgevingsplan. Dit plan doet denken aan het huidige bestemmingsplan, maar regelt veel meer.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken we over een tijdelijk omgevingsplan. Dit moeten we omzetten in een nieuw omgevingsplan waarin alle regels over onze fysieke leefomgeving op elkaar en op de omgevingsvisie van de gemeente zijn afgestemd.

In deze opinienota overgangsfase omgevingsplan leggen Burgemeester en wethouders aan de opiniecommissie een aantal inhoudelijke en procesmatige keuzes voor met als doel om deze transitie gezamenlijk tot een succes te maken.