

Bijlage 4. Toelichting op de strategische keuzes in het kader van het omgevingsplan

Om een goede invulling te kunnen geven aan het opstellen van het omgevingsplan moeten er vooraf keuzes over de inrichting worden gemaakt. Ook deze keuzes worden hier slechts benoemd. Het is onze bedoeling in de informatiebijeenkomst van 1 september met de raad bij deze keuzes stil te staan, evenals bij de keuzes die verwant zijn aan het omgevingsplan. Het besluitmoment over de keuzes volgt dan in het najaar van 2021.

1. Globaal of gedetailleerd
2. Gebiedsgericht of themagericht
3. Indeling van de gebieden
4. Toelatingsplanologie of uitnodigingsplanologie
5. Functies of activiteiten
6. Vast of flexibel
7. Gemeentebrede of locatie specifieke regels voor activiteiten
8. Open of gesloten normen
9. Doel- of middelvoorschriften
10. Regulering regeldruk: vergunningsvrij, algemene regels met melding of vergunningsplicht
11. Wel of niet omgevingswaarden gebruiken
12. Het kostenverhaal
13. De bruidsschat
14. Toepasbare regels
15. Participatie

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op bovengenoemde onderwerpen.

Globaal of gedetailleerd

Het omgevingsplan kan globaal (gebiedsniveau), gedetailleerd (perceelniveau) of in een combinatie daarvan worden opgesteld. Het is aan de gemeente om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen (bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied) en welke delen van het grondgebied globaler kunnen worden gereguleerd.

Bij deze keuze gaat het om de balans tussen sturen of faciliteren: enerzijds duidelijke kaders of anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. De vraag is op welke manier we de mogelijkheden van de Omgevingswet willen en kunnen benutten, en wat het beste aansluit bij de huidige opgaven. De keuze kan ook deels voortkomen uit de omgevingsvisie waarin de gemeente bepaald of er juist meer of minder deregulering gewenst is.

Als het omgevingsplan globale regels bevat is het mogelijk om te dereguleren, is er meer ruimte voor organische gebiedsontwikkeling met co-creatie en worden detailafwegingen gemaakt op vergunningsniveau.

Met een gedetailleerd omgevingsplan weten alle partijen (beter) waar ze aan toe zijn vanwege de vooraf gemaakte en in het omgevingsplan vastgelegde afspraken.

Gebiedsgericht of themagericht

Het omgevingsplan kan themagericht of gebiedsgericht (of in een combinatie daarvan) worden vormgegeven.

Met een themagerichte omzetting wordt voor de gehele gemeente één thema of beleidsveld in één keer in het omgevingsplan geborgd. Daarmee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld voor het grondgebied van de gehele gemeente. Het nadeel is dat in beperkte mate integraal wordt gewerkt: er wordt geen afweging gemaakt tussen verschillende thema's. Door themagericht te werken staan de regels van het thema dat al is omgezet in het definitieve omgevingsplan en de thema's die nog niet aan bod zijn gekomen nog in het tijdelijke omgevingsplan.

Een gebiedsgerichte omzetting betekent dat voor een bepaald gebied een compleet omgevingsplan wordt opgesteld. Dit is gunstig voor inwoners van het desbetreffende gebied en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen. Zij hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. De gebiedsgerichte omzetting is echter wel lastiger te realiseren, omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moeten zijn. Dit vraagt een volledige regelset voor één gebied. In feite maakt de gemeente dan kleinere, volledige gebiedsgerichte omgevingsplannen die uiteindelijk één geheel zullen vormen in het definitieve gemeentebrede omgevingsplan.

Indeling van de gebieden

Er zijn verschillende opties (en combinaties van deze opties) om tot een gebiedsindeling voor Rijswijk te komen:

- a. **Aan de hand van Staalkaarten (voorbeeld gebiedstypen van de VNG).** Er zijn landelijk verschillende staalkaarten voor handen. Zo zijn de staalkaarten 'Centrum en Buitencentrum stedelijk' gebiedsgericht ingestoken, de staalkaarten 'Bedrijfsmatige activiteiten' en 'Energietransmissie' zijn meer thematisch van aard. Het is de bedoeling dat er nog meer landelijke staalkaarten beschikbaar komen.
- b. **Vanuit een samenhangend regelregime.** Op basis van een zogenoemd 'samenhangend regelregime' wordt tot een gebiedsindeling gekomen. Binnen de gemeente kunnen verschillende gebieden aangewezen worden waar (nagenoeg) dezelfde regels van toepassing zijn.
- c. **Rekening houdend met de dynamiek in/van het gebied (bijvoorbeeld ontwikkelen, conserveren e.d.).** Gebieden zouden ook ingedeeld kunnen worden op basis van dynamiek. Daarbij kan worden gedacht aan onderscheid tussen gebieden met weinig ontwikkeling (bijvoorbeeld bestaande woonwijken, een dakkapel of uitbouw) of juist transformatie of herstructureringsgebieden.
- d. **Aan de hand van speciale aandachtsgebieden.** Er kunnen specifieke gebieden zijn die een speciale en bijzondere unieke functie hebben. Daar zal gericht maatwerk voor geleverd moeten worden.

Toelatingsplanologie of uitnodigingsplanologie

In de huidige situatie wordt in het bestemmingsplan uitputtend beschreven welk gebruik is toegestaan op een bepaalde plek. Dit ligt vast voor de komende tien jaar. Om verder te kijken dan die planperiode is in het bestemmingsplan geen ruimte. Er kan niet worden geanticipeerd op nog niet te voorziene ontwikkelingen en innovaties. Uitnodigingsplanologie wordt door het huidige stelsel bemoeilijkt. De verplichte onderzoeken dienen uit te gaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. De haalbaarheid van de gehele reikwijdte van de ontwikkeling moet worden aangetoond. Dit kan een enorme (kosten)last met zich meebrengen.

Met de Omgevingswet moet hier verandering in komen. Met uitnodigingsplanologie wordt het systeem volledig omgedraaid. Niet van te voren limitatief benoemen wat mag en wat niet, maar juist niets op voorhand uitsluiten. Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden 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.

Uitnodigingsplanologie (nieuw)	Toelatingsplanologie (bestaand)
Meer ruimte voor co-creatie	Duidelijk, gedetailleerd kader Raad
Meer ruimte voor initiatief	Meer afwijkprocedures
Meer maatwerk: meer college	Niet de geest van de wet
Afspraken vooraf rol raad-college	Minder PPS constructies

Functies of activiteiten

In de huidige bestemmingsplannen kennen we alleen bestemmingen en soms dubbelbestemmingen; in het omgevingsplan spreken we over het toekennen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

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

Door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten. Activiteiten zijn vergelijkbaar met de oude bouwregels en aanlegregels. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de grond of gebruiksactiviteiten als wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen. Belangrijk is om onderscheid te maken tussen activiteiten in de zin van het omgevingsplan en activiteiten of handelingen die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een aanbouw aan zijn woning gaat bouwen op de plaats waar nu een boom staat. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond en het kappen van een boom.

Door in het omgevingsplan een functie toe te kennen aan een locatie en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functie. De huidige bestemming wordt straks een functie. Naast het borgen van een goede kwaliteit van de leefomgeving door het opnemen van activiteiten, kan in het omgevingsplan aanvullend ook een functie toegekend worden aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben. Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie mag en wat niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten. Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel.

Vast of flexibel

Soms kan één handeling meerdere activiteiten behelzen. De handeling 'het bouwen van een huis' kan bijvoorbeeld de activiteiten 'bouwen' en 'graven' omvatten. De afbakening van activiteiten is van belang om:

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

Met een flexibele aanpak wordt gedurende de ontwikkeling van het omgevingsplan de lijst activiteiten steeds verder ontwikkeld en opgebouwd. Het omgevingsplan is een nieuw en nog onbekend wetsinstrument, waardoor op dit moment nog weinig zicht is op alle activiteiten die geregeld moeten worden. Via een flexibele aanpak kunnen inzichten die in de komende jaren zullen ontstaan continu worden meegenomen en bouwt de gemeente aan een handboek omgevingsplan.

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

Gemeentebrede of locatie specifieke regels voor activiteiten

De visie van de wetgever op het omgevingsplan is dat het omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Passend binnen dit uitgangspunt is dat activiteiten en planregels zoveel mogelijk gemeentebreed worden gereguleerd, maar ook hier kan de gemeente differentiëren. Om dit goed te kunnen oppakken kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van een fasering aan de hand van gebiedstypen.

Open of gesloten normen

In de huidige bestemmingsplannen wordt alleen maar gewerkt met 'gesloten normen'. Het is direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Een voorbeeld hiervan is de bouwhoogte zoals

deze nu in de bestemmingsplannen is opgenomen. Iedereen weet hoe hoog je maximaal mag bouwen.

Met het omgevingsplan wordt het mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel 'open normen' genoemd. In plaats van het opnemen van een bouwhoogte wordt bijvoorbeeld omschreven dat het gebouw moet passen in de omgeving, of dat er sprake moet zijn van een goede ruimtelijke kwaliteit. Het is mogelijk om toch bepaalde handvatten mee te geven door in het omgevingsplan naar een beleidsregel te verwijzen.

Het voordeel van het werken met open normen is dat:

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

Het nadeel van het werken met open normen is dat:

- a. Open normen zich moeilijk laten vertalen in toepasbare regels (deze term wordt toegelicht in paragraaf 7.14). Daarmee zal een initiatiefnemer niet met zekerheid kunnen beoordelen of zijn/haar plan voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Een gemeentelijke toets is in vrijwel alle gevallen noodzakelijk.
- b. Open normen minder duidelijkheid bieden dan gesloten normen, omdat de gemeenten nog een afweging moet maken.
- c. Open normen niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Met name bij (handhavings-) bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

Doel- of middelvoorschriften

Vergunningvoorschriften voor activiteiten zijn er in twee vormen: doelvoorschriften en middelvoorschriften.

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 initiatiefnemer/vergunninghouder direct om bepaalde maatregelen te treffen. Dat kunnen zowel technische als bijvoorbeeld organisatorische maatregelen zijn. Denk daarbij aan een geluidsvoorziening.

In de Omgevingswet is de mogelijkheid van gelijkwaardigheid opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te werken met doelvoorschriften, maar ook hier kan de gemeente differentiëren.

Regulering gelddruk: vergunningsvrij, algemene regels met melding of vergunningsplicht

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal, tenzij...' De bevoegdheid om regels te stellen ligt voor een groot deel bij de gemeente. Zo kan er maatwerk geleverd worden dat past bij de lokale omstandigheden. Alleen als dat niet anders kan, stelt het Rijk regels. De Omgevingswet verwacht ook van de provincies dat die alleen in noodzakelijke gevallen regels stellen.

Regels kunnen op verschillende manieren worden opgesteld:

- a. **Algemene zorgplicht.** De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht. Dit houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus niet alleen de overheid. De algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn.

- b. **Specifieke zorgplicht voor bepaalde activiteiten.** Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.
- c. **Algemene regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden.** Algemene regels zijn regels die voor iedereen gelden. Met 'iedereen' bedoelen we iedereen die iets doet of wil doen waarop de regels van toepassing zijn. Activiteiten in het omgevingsplan kunnen worden geregeld door middel van een algemeen geldende regel, ook wel direct werkende regel. In een dergelijke regel staan concrete voorwaarden waar eenieder die de activiteit uitvoert, aan moet voldoen.
- d. **Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder dit vooraf te melden (meldingsplicht).** Aan een algemene regel kan een informatie- of meldplicht worden gekoppeld. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt. Voorkomen moet worden dat initiatiefnemer onnodig informatie moet aanleveren.
- e. **Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning (vergunningplicht).** Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. De keuze tussen een melding- of vergunningplicht roept onder meer de vraag op tussen toetsing vooraf of toezichthouden en handhaving achteraf.
- f. **Regels die een activiteit verbieden (verbod).**

Wel of niet omgevingswaarden gebruiken

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

Omgevingswaarden vloeien voort uit de huidige milieuregelgeving. Onder de Omgevingswet wordt de gemeente, in tegenstelling tot de Wro, verplicht gesteld om milieuregels op te nemen in haar omgevingsplan. Onder de Wro waren het milieu- en het bestemmingsplanspoor nog 2 gescheiden sporen.

Omgevingswaarden behoren tot de instrumenten waarmee de gemeente het beleid van de omgevingsvisie kan uitvoeren. De omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als de gemeente omgevingswaarden in het omgevingsplan opneemt, moet de gemeente haar taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden ook worden behaald. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels voor activiteiten, maar ook door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet zoals verkeersmaatregelen. Als de gemeente in het omgevingsplan omgevingswaarden heeft opgenomen, is de gemeente ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt die niet te worden gehaald, moet de gemeente een programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen.

Het kostenverhaal

Onder het kostenverhaal wordt binnen [gebiedsontwikkeling](#) verstaan het verrekenen van zogenaamde grondkosten, dat wil zeggen, de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut (zoals [straten](#), [riolering](#), groen, [parkeergelegenheid](#) en waterpartijen met een openbare functie) binnen een bepaald ruimtelijk plan. Het kostenverhaal kan geïntegreerd worden in het omgevingsplan. Ook voor het onderwerp kostenverhaal zullen keuzes gemaakt moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verdeelsleutel voor kosten tussen verschillende activiteiten. Dienen bijvoorbeeld initiatiefnemers die sociale woningen realiseren ook mee te betalen aan bovenplanse kosten? En welke verhouding hanteert de gemeente tussen de bouw van woningen en de bouw van voorzieningen?

De bruidsschat

De Omgevingswet gaat uit van het principe dat alles wat lokaal kan, ook lokaal dient te gebeuren. Het Rijk vindt namelijk dat veel regels beter op lokaal niveau gesteld kunnen worden, dan kunnen maatwerk en regels die aansluiten bij de gewenste situatie op de betreffende locatie worden geleverd.

Denk hierbij aan regels rondom horeca of huishoudelijk afvalwater. Het Rijk zorgt ervoor dat de Rijksregels, die onder de Omgevingswet komen te vervallen, automatisch deel uitmaken van het omgevingsplan. Dit regelt het Rijk met de bruidsschat.

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

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

Tijdens de transitieperiode (1 juli 2022 – 31 december 2029) mogen gemeenten de algemene regels uit de bruidsschat intrekken, overnemen en wijzigen, zolang de regels maar voldoen aan de instructieregels van het Rijk en de provincie.

Er zal een keuze moeten worden gemaakt: worden regels geschrapt (indien deze bijvoorbeeld niet van toepassing zijn op Rijswijk), worden regels aangepast aan de smaak van Rijswijk (denk hierbij aan bepaalde bedrijfsterreinen binnen de gemeente waarvoor niet de regels van de bruidsschat, maar andere regels moeten gelden) of worden regels één op één overgenomen.

Toepasbare regels

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

Het is vaak niet mogelijk om het omgevingsplan op te stellen als een boekwerk waar je makkelijk door heen leest. Het omgevingsplan is een juridische tekst en het is niet altijd mogelijk de regels zo eenvoudig op te schrijven dat deze voor eenieder begrijpelijk zijn. Via vraagbomen/toepasbare regels kan de gebruiker slim door het omgevingsplan worden geleid voor 'bulkproducten': aanvragen en meldingen die veel voorkomen en die zeer eenvoudig van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan de aanvraag van een dakkapel.

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

Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet dienen er in ieder geval toepasbare regels te worden opgesteld voor de activiteiten waarvoor nu ook online een vergunning kan worden aangevraagd. Het behouden van het huidige dienstverleningsniveau is bestuurlijk overeengekomen. De gemeente kan kiezen voor welke activiteiten zij nog meer toepasbare regels wil opstellen.

Participatie

Op grond van de Omgevingswet moet het bevoegd gezag kennisgeven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. In het Omgevingsbesluit is bepaald dat in de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij de voorbereiding van het omgevingsplan zullen worden betrokken. Daarnaast is opgenomen dat wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie afhankelijk is van de aard, de omvang en de invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving.

Voor het omgevingsplan geldt dus dat er kaders worden gesteld, maar geen regels over de invulling van het participatietraject. Wel is er een motiveringsplicht opgenomen. Bij deze motiveringsplicht moet

worden aangegeven wat de resultaten van het participatietraject zijn en wat er met de resultaten gedaan is.

De gemeente moet kiezen op welke wijze zij gaat participeren bij het vaststellen van het omgevingsplan. Ook moet de gemeente verplicht participatiebeleid vast stellen. Daarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Na de evaluatie van het huidige beleid in oktober/november 2021 volgt een definitieve Omgevingswet-proof versie.