

Nota van uitgangspunten

Transitiefase Omgevingsplan



Gemeente Steenwijkerland
Auteur: Projectteam Omgevingswet
Datum: 6 april 2023
Versie: Definitief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Van tijdelijk naar een volwaardig omgevingsplan.....	3
1.2 Participatie en het omgevingsplan.....	4
2. Transitieaanpak Omgevingsplan	5
2.1 Ontwikkelpincipe	5
2.2 De winkel blijft open.....	6
2.3 Gegevens op orde.....	6
2.3.1 Ruimtelijke plannen.....	6
2.4 Integratie verordeningen	7
3. Gemeentelijke visie op het omgevingsplan.....	8
3.1 Ontwerpkeuzes.....	8
3.1.1 Uitgangspunt 1: Steenwijkerland zet het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om, en daar waar nodig thematisch om, in het volwaardig omgevingsplan	8
3.1.2 Uitgangspunt 2: Niet wachten op de Omgevingsvisie.....	9
3.1.3 Uitgangspunt 3: Grondhouding 'ja-mits'	9
3.1.4 Uitgangspunt 4: Functies en activiteiten.....	10
3.1.5 Uitgangspunt 5: Flexibele aanpak toepassen op bepalen van activiteiten	11
3.1.6 Uitgangspunt 6: Open en gesloten normen	12
3.1.7 Uitgangspunt 8: Doelvoorschriften milieuthema's	12
3.1.8 Uitgangspunt 7: Terughoudend met omgevingswaarden.....	13
3.2 Resume ontwerpkeuzes	14
Bijlage 1: Schematische weergave transitie omgevingsplan.....	15

1. Inleiding

Voor u ligt de Nota van uitgangspunten Omgevingsplan. Hierin staan de ontwerpkeuzes die we als gemeente moeten maken om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan. De ontwerpkeuzes die gemaakt worden, vormen met elkaar de kapstok waar de regels van het omgevingsplan aan opgehangen worden. De kapstok is daarmee het casco van het omgevingsplan dat aangeeft hoe we als gemeente ons grondgebied willen vormgeven.

In hoofdstuk 2 is de transitieaanpak beschreven. De transitieperiode beslaat de periode vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 tot januari 2029. Hoofdstuk 3 is geheel gewijd aan de ontwerpkeuzes die nodig zijn om het omgevingsplan vorm en sturing te geven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de ontwerpkeuzes die zijn beschreven.

In het vervolg van dit hoofdstuk leest u in paragraaf 1.1 meer over de transitiefase en krijgt u een beeld van wat het tijdelijk en volwaardig omgevingsplan inhoudt. Tot slot wordt er nog even stil gestaan bij participatie en het omgevingsplan

1.1 Van tijdelijk naar een volwaardig omgevingsplan

De transitiefase beslaat de periode vanaf 1 januari 2024 tot uiterlijk 1 januari 2029. In de transitiefase worden de bestemmingsplannen en beheersverordeningen stap voor stap opgenomen in het omgevingsplan. De periode waarin we ons nu bevinden is die van 'de basis op orde' vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarvoor is het nodig om ontwerpkeuzes te maken om het casco omgevingsplan voor onze gemeente te kunnen ontwikkelen.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt elke gemeente een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan ontstaat van rechtswege en is gevuld met:

- *Ruimtelijke plannen:* bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen van provincie en Rijk en exploitatieplannen;
- *De bruidsschat:* regels voor onderwerpen (vooral het activiteitenbesluit over milieu) die het Rijk overdraagt aan gemeenten.

De regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in de gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV en de Afvalstoffenverordening gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en blijven na 1 januari 2024 zelfstandig voortbestaan. Deze (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen moeten later alsnog worden opgenomen. Dit kan stapsgewijs tot uiterlijk 2029. Regels uit gemeentelijke verordeningen die niet op tijd in het omgevingsplan zijn opgenomen en betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, vervallen op 1 januari 2029. Regels uit de gemeentelijke verordeningen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar bijvoorbeeld betrekking hebben op openbare orde en veiligheid mogen niet worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze blijven ook na 1 januari 2029 in gemeentelijke verordeningen opgenomen.

In de transitieperiode is er tijd om alles wat van rechtswege is opgegaan in het tijdelijke omgevingsplan (ook de rijksregels in de bruidsschat), waar nodig:

- Inhoudelijk actualiseren;
- Beter integraal op elkaar afstemmen;
- Laten voldoen aan de eisen die de digitalisering (Digitaal Stelsel Omgevingswet, hierna DSO) met zich meebrengt, en;
- Aansluiten bij de omgevingsvisie die op termijn zal worden vastgesteld.

1.2 Participatie en het omgevingsplan

De wetgever vindt het belangrijk dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op het omgevingsplan van de gemeente. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit een aantal verplichte stappen opgenomen om participatie in het omgevingsplan goed te borgen. De gemeente Steenwijkerland heeft een Visie op participatie vastgesteld. De uitwerking hiervan is in de participatieverordening (wanneer de gemeente nieuwe initiatieven ontwikkelt) en de beleidsregels participatie (initiatieven van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) vastgelegd.

2. Transitieaanpak Omgevingsplan

De gemeente Steenwijkerland is al een aantal jaren bezig met de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarmee ligt een goede basis, waarop kan worden voortgebouwd. Gemeenten hebben veel vrijheid om invulling te geven aan de vormgeving van het omgevingsplan. Uiteindelijk zal één gebiedsdekkend plan ontstaan.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de transitieperiode. Dit is de periode waar het oude (tijdelijk deel van het omgevingsplan) en het nieuwe regime (integrale omgevingsplan) naast elkaar voortbestaan.

2.1 Ontwikkelprincipe

In de transitie van de huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan, kan gekozen worden uit twee richtingen: het ontwikkelprincipe van stapsgewijs leren of een meer ontwikkelgerichte aanpak. Het gaat hierbij om een procesvraagstuk: op welke wijze komen we van het tijdelijke omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan.

Stapsgewijs lerende aanpak: gaat uit van de huidige regels die geleidelijk doorontwikkelen richting het omgevingsplan. Er is nog geen beeld van het uiteindelijke omgevingsplan. Dit beeld ontstaat geleidelijk. Uitgangspunten zijn de bestaande regels uit de ruimtelijke plannen en regels uit de gemeentelijke verordeningen.

Ontwerpgerichte aanpak: het eindbeeld of ontwerp van het omgevingsplan is het uitgangspunt en wordt daarnaartoe gewerkt. Gestart wordt met het ontwikkelen van een Omgevingvisie die de input vormt voor het omgevingsplan. Daarna wordt het omgevingsplan in één keer voor het gehele grondgebied opgesteld

Keuze

Het karakter van het omgevingsplan is totaal anders dan dat van een bestemmingsplan of beheersverordening. Het bestemmingsplan is vooral locatiegericht opgebouwd (bijvoorbeeld een perceel of een straat). Per locatie is aangegeven welke regels van toepassing zijn. Het omgevingsplan heeft juist meer een karakter van een verordening. Het vraagt een totaal andere manier van werken en denken. Het traditioneel 'bestemmingsplan denken' moet worden losgelaten. En dat heeft tijd nodig. Het denken in bestemmingen moet worden gewijzigd naar denken in activiteiten.

Gelet op wat hierboven is beschreven, is voor Steenwijkerland een stapsgewijze lerende aanpak de beste keuze. Stapsgewijs aanpakken betekent een geleidelijk veranderproces. Dus de huidige regels worden geleidelijk doorontwikkeld richting het omgevingsplan. Voordeel hiervan is dat er meer ruimte is om flexibel in te spelen op ontwikkelingen binnen de gemeente Steenwijkerland of de praktijkervaringen van andere gemeenten in Nederland.

Een ontwerpgerichte aanpak zou betekenen dat in een keer een integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied vastgesteld moet worden. Met de beschikbare kennis, de complexe gebiedsopgaven (stikstof, woningbouw) en de personele capaciteit is dit niet haalbaar en ook niet realistisch.

2.2 De winkel blijft open

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, start de transitieperiode. In deze periode zullen zich nieuwe initiatieven aandienen, waar wij als gemeente medewerking aan willen verlenen. Dit moet gewoon doorgaan: de winkel blijft open. De verbouwing moet niet leiden tot onnodige hinder voor initiatiefnemers. Doordat er gewerkt moet worden met twee juridische regimes (het tijdelijk deel van het omgevingsplan en het integrale omgevingsplan) valt dit echter niet uit te sluiten. Een verbouwing kan overlast/hinder geven.

Bij de ontwerpkeuzes die zijn voorgesteld in deze Nota van Uitgangspunten is rekening gehouden met het behoud van een zo goed mogelijke dienstverlening.

2.3 Gegevens op orde

Op 1 januari 2024 gaat het bestaande instrumentarium (de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen e.d.) en de bruidsschat via het overgangsrecht op in het tijdelijk omgevingsplan. Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden aan dit tijdelijk omgevingsplan getoetst, totdat de gemeenteraad voor het betreffende gebied een integraal omgevingsplan heeft vastgesteld. Dit betekent dat voor wat betreft het bestaande instrumentarium de basis op orde moet zijn. De gemeentelijke verordeningen gaan niet direct op in het tijdelijk omgevingsplan. Gemeenten kunnen deze later (stapsgewijs) opnemen in het integrale omgevingsplan. Hiervoor is tot 2029 de tijd. Door de ambtelijke organisatie is al een inventarisatie gemaakt van de huidige stand van zaken met betrekking tot ruimtelijke plannen en verordeningen. De belangrijkste bevindingen worden in deze paragraaf beschreven.

2.3.1 Ruimtelijke plannen

De ruimtelijke plannen die via het overgangsrecht overgaan in het tijdelijk omgevingsplan zijn de ruimtelijk plannen die per 31 december 2020 beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het gaat om alle plannen, ongeacht de standaarden waarmee deze zijn opgesteld (IMRO2006, IMRO2008 en IMRO2012). Daarnaast worden ook de bestemmingsplannen die als ontwerp voor januari 2024 ter inzage zijn gelegd na vaststelling, onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan.

Steenwijkerland heeft haar ruimtelijke plannen goed op orde:

- Op ruimtelijkeplannen.nl staat geen overbodige informatie meer, zoals voorontwerpen en ontwerpen van al onherroepelijke bestemmingsplannen.
- Voor vrijwel de gehele gemeente is een digitaal bestemmingsplan opgenomen op ruimtelijkeplannen.nl.
- Alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen op ruimtelijkeplannen.nl zijn opgesteld volgens de recente standaarden (IMRO2008 of IMRO2012) en zullen daarmee ook te zien zijn in het tijdelijke omgevingsplan met behoud van de huidige functionaliteiten;
- Enkele bestemmingsplannen op ruimtelijkeplannen.nl zijn opgesteld met IMRO2006, ook deze gaan mee in het tijdelijke omgevingsplan.
- Het overgrote deel van het de bestemmingsplannen zijn up to date.

2.4 Integratie verordeningen

Steenwijkerland werkt aan een Verordening Fysieke Leefomgeving (afgekort VFL). Dit ter voorbereiding op de omzetting van de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan.

Het doel hiervan is om alle regels uit de gemeentelijke verordeningen, voor zover deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, op te nemen in één verordening. De Verordening Fysieke Leefomgeving wordt ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden in het 4^e kwartaal van 2023 (Q4). Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in januari 2024, kan de VFL stapsgewijs worden toegevoegd aan het omgevingsplan.

Inmiddels is een inventarisatie gemaakt welke verordeningen de gemeente Steenwijkerland heeft en welke regels zien op de fysieke leefomgeving. Er worden nu stappen gemaakt met het verbeteren van deze regels, waarbij het gedachtegoed van de Omgevingswet (dereguleren, meer algemene regels/meldingen en minder vergunningplichten) zoveel mogelijk wordt toegepast. Het uitgangspunt is een beleidsneutrale omzetting. Beleidsneutraal omzetten wil zeggen dat de bestaande regelgeving een op een overgaat naar het stelsel van de Omgevingswet.

3. Gemeentelijke visie op het omgevingsplan

De Omgevingswet geeft gemeenten een omvangrijke regelgevende bevoegdheid. Het is van belang om hier een visie op te ontwikkelen, aangezien dit bepalend is voor het ontwerp van het omgevingsplan. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op alle ontwerpkeuzes die voor het omgevingsplan gemaakt moeten worden. Deze ontwerpkeuzes vormen vervolgens de handvatten om het omgevingsplan op te kunnen stellen.

3.1 Ontwerpkeuzes

3.1.1 Uitgangspunt 1: Steenwijkerland zet het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om, en daar waar nodig thematisch om, in het volwaardig omgevingsplan

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. De VNG adviseert om die reden om het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen.

Het (op)bouwen van een omgevingsplan kan op een drietal manieren:

Themagericht: Met een themagewijze omzetting wordt voor de gehele gemeente één thema of beleidsveld in één keer in het omgevingsplan geborgd. Er ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld voor het grondgebied van de gehele gemeente. Het nadeel is dat de integrale samenwerking beperkt is. Er wordt namelijk geen afweging gemaakt tussen verschillende thema's. Bovendien is deze wijze van werken niet gebruiksvriendelijk. Een inwoner moet zowel het tijdelijke omgevingsplan als het integrale omgevingsplan bekijken wat er op zijn of haar perceel is toegestaan. Dit komt doordat met deze manier van werken een deel van de regels zijn omgezet in het omgevingsplan. Thema's die nog niet aan bod zijn geweest zitten nog in het tijdelijk omgevingsplan.

Gebiedsgericht: voor een bepaald gebied wordt een volledig omgevingsplan opgesteld. Voor inwoners en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen is dit gunstig. Zij hoeven maar in één document te kijken (omgevingsplan) welke regels gelden. Een gebiedsgerichte omzetting is lastiger om op te stellen. Reden hiervoor is dat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moet zijn. Deze wijze van omzetting is arbeidsintensiever, maar klantvriendelijker.

Hybride: een deel van de regels wordt themagericht aangevuld, andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan. Het is een mengvorm tussen het gebiedsgerichte en themagewijze omzetting van het tijdelijk omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan.

Keuze

Steenwijkerland gaat uit van het in beginsel gebiedsgericht omzetten naar het volwaardig omgevingsplan en daar waar noodzakelijk thematisch. Voor het gebiedsgericht omzetten wordt nog een planning gemaakt.

3.1.2 Uitgangspunt 2: Niet wachten op de Omgevingsvisie

Momenteel ligt een plan van aanpak Omgevingsvisie klaar en kan een start worden gemaakt met de procedure. De ambities uit de nog op te stellen Omgevingsvisie worden vertaald naar concrete regels en opgenomen in het volwaardig omgevingsplan.

De vertaling van deze ambities naar het omgevingsplan kan op twee momenten plaatsvinden:

1. Gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan, of;
2. Pas na het vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Strikt genomen is optie één de meeste efficiënte methode om de Omgevingsvisie te vertalen naar regels in het omgevingsplan. Deze regels worden op hun beurt gebiedsgericht gekoppeld aan werkingsgebieden. Het volwaardig omgevingsplan wordt direct geladen met input uit de omgevingsvisie.

Bij optie twee wordt het volwaardig omgevingsplan ‘beleidsneutraal’ opgebouwd. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen worden omgevormd naar het volwaardig omgevingsplan. Wanneer dat is afgerond wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het omgevingsplan.

Keuze

Er wordt niet gewacht met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijke omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan tot de omgevingsvisie gereed is. Op dit moment zijn de inhoud van de omgevingsvisie en de keuzes die daarin gemaakt worden, nog onvoldoende concreet. Wanneer een snelle aanpassing van het tijdelijk omgevingsplan noodzakelijk is, moet dit mogelijk zijn ongeacht of de omgevingsvisie al gereed is. Is de omgevingsvisie nog niet gereed, dan wordt de input uit de visie voor de betreffende gebieden op een later moment toegevoegd.

3.1.3 Uitgangspunt 3: Grondhouding ‘ja-mits’

Het is een grondhouding hoe we als gemeente omgaan met initiatieven en hoe deze worden vertaald in regels, waardoor initiatieven binnen de kaders van het omgevingsplan vergund kunnen worden. De verschuiving naar ‘ja-mits’ is als uitgangspunt in de Omgevingswet vastgesteld. Dit vertaalt zich onder meer in de keuze dat activiteiten die niet in het omgevingsplan zijn gereguleerd, zijn toegestaan.

De ‘ja-mits’ grondhouding staat haaks op de keuze voor ‘nee-tenzij’, die overeenkomt met de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Hierin is het gebruik of bouwen pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan of beheersverordening mag. Onderdelen die niet in een bestemmingsplan of beheersverordening zijn gereguleerd zijn daarmee verboden.

Keuze

De gemeente Steenwijkerland werkt ook nu al volgens een ‘ja-mits-houding’ en wil deze ook vasthouden. Als gemeente staan wij open voor nieuwe initiatieven en zijn we bereid daaraan mee te werken, mits aan de voorwaarden (de vastgestelde regelgeving van de raad) wordt voldaan. Met die voorwaarden wordt de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee het woongenot van de inwoners van Steenwijkerland gewaarborgd.

3.1.4 Uitgangspunt 4: Functies en activiteiten

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

Voor het stellen van regels in het omgevingsplan kunnen twee manieren worden gebruikt:

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

Activiteiten

In deze systematiek staan de activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen van een boom, opslag roerende goederen, werken geen bouwwerk zijnde, exploitatie van een bedrijf en het houden van een kantoor of praktijk. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Functies

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 of agrarisch, detailhandel, kantoor, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan meerdere functies hebben. Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie mag en wat niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten. Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel. Dit helpt bij het stellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.

De VNG heeft in praktijkcases onderzocht of het opbouwen van het omgevingsplan vanuit functies of activiteiten de voorkeur heeft. De volgende conclusies zijn hieruit voortgekomen:

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

- Door uit te gaan van activiteiten in plaats van functies wordt optimaal invulling gegeven aan de beleidscyclus. De aanpassing van een regel of bepaling voor een bepaalde activiteit werkt overal door waar die activiteit is toegestaan.
- Voor gebieden met een specifiek en afwijkend regime, heeft een functiegerichte benadering meerwaarde.

Keuze

Voorgesteld wordt om te werken met functies én activiteiten. Door het toevoegen van functies kan de dienstverlening worden verbeterd want het sluit aan bij de huidige manier van denken over locaties. Functies fungeren als een oriëntatiemiddel, waarbij de visie op een bepaald gebied direct duidelijk is. Door de functie 'wonen' aan een woonwijk toe te kennen is duidelijk dat de gemeente een dergelijke wijk ziet als woonwijk en dat daarmee binnen dit gebied alleen activiteiten zullen zijn toegestaan die passen bij een woonwijk.

3.1.5 Uitgangspunt 5: Flexibele aanpak toepassen op bepalen van activiteiten

Het denken in activiteiten is niet nieuw. In de Wabo wordt al gewerkt met activiteiten. Voor een goede regulering in het omgevingsplan is de afbakening van activiteiten van belang. Soms kan één handeling meerdere activiteiten omvatten. Bijvoorbeeld de handeling het bouwen van een woning. Deze handeling kan de activiteiten 'bouwen', 'graven' en 'wonen' omvatten. De afbakening van activiteiten is van belang om:

- Uitsluitend de relevante regels te kunnen ontsluiten;
- Herhaling te voorkomen (meerdere malen de basisregels voor 'bouwen');
- Te voorkomen dat regels voor één activiteit op verschillende plaatsen in het omgevingsplan terecht komen.

Vervolgens is de vraag op welke wijze de afbakening van activiteiten en daarmee de te reguleren activiteiten bepaald worden. Dat kan op twee manieren. Met een flexibele aanpak wordt gedurende de ontwikkeling van het omgevingsplan de lijst met te reguleren activiteiten steeds verder uitgebreid. Doordat het omgevingsplan een nieuw en een onbekend wetsinstrument is, is er nog weinig zicht op alle activiteiten die gereguleerd moeten worden. Dit zal de komende jaren duidelijker worden en met een flexibele aanpak kunnen de te reguleren activiteiten aan de lijst worden toegevoegd.

Een andere manier is een meer traditionele aanpak voor het opbouwen van een regeling: vooraf een lijst met activiteiten vaststellen. Als tijdens het opstellen van het omgevingsplan 'nieuwe' activiteiten worden ontdekt, kunnen deze worden toegevoegd of aangepast aan de lijst.

Keuze

Er is nog geen ervaring met het maken van een omgevingsplan conform de vereisten van de Omgevingswet. Het is daarom ook moeilijk om op voorhand een volledige lijst met te reguleren activiteiten te ontwikkelen. Om die reden heeft een flexibele aanpak de voorkeur.

3.1.6 Uitgangspunt 6: Open en gesloten normen

Met de Omgevingswet wordt het mogelijk om meer flexibiliteit te bieden in het omgevingsplan. Dat kan door het gebruik van open en gesloten normen.

In de huidige bestemmingsplannen wordt over het algemeen gewerkt met 'gesloten normen'. Het is direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld wanneer een hoogte van een gebouw niet hoger mag zijn dan 8 meter. Iedereen weet dat voor nieuwe ontwikkelingen een bouwhoogte niet hoger mag zijn. Een bouwwerk met een hoogte van 7,9 meter past binnen de regels, maar een hoogte van 8,2 meter niet.

In het omgevingsplan wordt het mogelijk om kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden 'open normen' genoemd. Een voorbeeld hiervan is dat een initiatief moet voldoen aan 'een goede ruimtelijke kwaliteit'. Echter de interpretatie van dit begrip kan op verschillende manieren worden uitgelegd.

Nadeel van het werken met open normen is dat deze zich moeilijker laten vertalen in toepasbare regels.

In het op te stellen omgevingsplan wordt ingezet op de mogelijkheid om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel een gesloten norm het meest geschikte instrument is. Wat geregeld moet worden volgt uit bestaande regels (bestemmingsplannen of verordeningen), de omgevingsvisie of de keuze om nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Keuze

Voorgesteld wordt om te bepalen per thema/activiteit wat wel of niet geregeld moet worden. Wat geregeld moet worden volgt uit bestaande regels (bestemmingsplannen of verordeningen), de Omgevingsvisie of de keuze om nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Aan de hand hiervan kan bepaald worden of een open norm of een gesloten norm het meest geschikte instrument is.

3.1.7 Uitgangspunt 8: Doelvoorschriften milieuthema's

In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Dit kan op twee manieren:

1. Door het opnemen van doelvoorschriften;
2. Door het opnemen van middelvoorschriften.

Een doelvoorschrift is een voorschrift met een norm, bijvoorbeeld een bepaling dat een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen.

Een middelvoorschrift is een voorschrift waarin een bepaalde techniek of maatregel wordt voorgeschreven die gebruikt moet worden. Bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van een geluidswal. De initiatiefnemer mag met een middelvoorschrift, alleen de voorgeschreven maatregel of techniek gebruiken. Het voordeel hiervan is dat het controleerbaar is. De omgevingswet geeft als uitgangspunt om zoveel mogelijk met doelvoorschriften te werken.

Keuze

In lijn met de Omgevingswet wordt voorgesteld om zoveel mogelijk te werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Dit geeft initiatiefnemers de ruimte om zelf te bepalen welke maatregelen of technieken worden toegepast om aan een doel te voldoen en sluit daarmee aan op het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Daarnaast zorgt deze keuze voor een meer toekomstbestendig omgevingsplan dat niet hoeft te worden aangepast bij iedere innovatie.

3.1.8 Uitgangspunt 7: Terughoudend met omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. In het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft de wetgever al een aantal omgevingswaarden via de bruidsschat mee aan de gemeenten. Deze omgevingswaarden zijn lucht, externe veiligheid, geluid, trilling, geur en bodem. De omgevingswaarden op het gebied van luchtkwaliteit en externe veiligheid kennen grenswaarden. Gemeenten mogen enkel een lagere, gunstigere omgevingswaarde hanteren. De omgevingswaarden op het gebied van geluid, trillingen, geur en bodem hebben een standaardwaarde die door middel van de bruidsschat van rechtswege in het omgevingsplan landen. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is een maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Omgevingswaarden zijn een van de instrumenten waarmee het beleid van de Omgevingsvisie uitgevoerd kan worden. Een omgevingswaarde is niet vrijblijvend, maar geeft een verplichting. Er kan gekozen worden voor een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of een andere vorm van verplichting. Wanneer omgevingswaarden worden opgenomen in het omgevingsplan, moeten taken en verplichtingen worden opgenomen om de omgevingswaarden te behalen. Hierbij kan gedacht worden aan algemene regels voor activiteiten in het omgevingsplan.

Wanneer omgevingswaarden zijn opgenomen in het omgevingsplan, ontstaat de verplichting om te meten en te beoordelen of aan de betreffende waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet behaald, dan moet bij een (dreigende) overschrijding een programma worden vastgesteld. In zo'n programma worden vervolgens acties opgenomen om de omgevingswaarden alsnog te behalen.

Keuze

Vooralsnog wordt geadviseerd om terughoudend te zijn in het vaststellen van omgevingswaarden. Het Rijk maar ook de provincie regelt standaarden of grenswaarden die de gemeente kan overnemen. Hierdoor is er geen directe noodzaak om (strengere) omgevingswaarden op te stellen. De beleidsdoelen die in de Omgevingsvisie zijn opgenomen, hoeven niet als omgevingswaarde te landen in het omgevingsplan. Dit kan ook bereikt worden met andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld het stellen van randvoorwaarden aan initiatieven. Om die reden is er geen directe noodzaak om te werken met omgevingswaarden.

3.2 Resume ontwerpkeuzes

Overzicht keuzes omgevingsplan	
Uitgangspunten	
1	Combinatie van themagericht en gebiedsgericht omzetten van regels
2	Niet wachten tot vaststelling Omgevingsvisie
3	Grondhouding 'ja-mits'
4	Regels op basis van activiteiten
5	Flexibele aanpak lijst van activiteiten
6	Combinatie van open en gesloten normen
7	Doelvoorschriften milieuthema's
8	Terughoudend met het vaststellen van omgevingswaarden, tenzij verplicht

Bijlage 1: Schematische weergave transitie omgevingsplan