

Plan van aanpak omgevingsplan 2022-2029

Gemeente Lansingerland

CONCEPT

Besluit gemeenteraad d.d.
Projectteam invoering Omgevingswet
T21.06290

Inhoudsopgave

1. Inleiding	pag. 3
2. Plaats, inhoud en betekenis van het omgevingsplan	pag. 4
3. Overgangsrecht Omgevingswet	pag. 8
4. De ‘bril’	pag. 11
5. Bouwstenen voor de transitiefase 2022-2029	pag. 13
6. Bevoegd gezag en delegatie	pag. 20
7. Tot slot	pag. 22

Bijlagen

1. Overzicht regels in de bruidsschat
2. Overzicht regels over fysieke leefomgeving in verordeningen (T21.05330)
3. Kaart met de bouwstenen (T21.08224)

1. Inleiding

Voor u ligt het plan van aanpak voor de opbouw van het omgevingsplan 2022-2029. Dit plan is een van de minimale acties die de VNG voorstelt voor gemeentes om klaar te staan voor de Omgevingswet. De inwerkingtreding is bij schrijven van dit plan voorzien op 1 januari 2023¹. Eerder is uw raad over dit invoeringsspoor geïnformeerd en hebt u middelen ter beschikking gesteld om klaar te staan voor de Omgevingswet (raadsbesluit van 3 juni 2021, BR2100033).

Deze minimale actie 16 valt onder spoor 2. Omgevingsplan van het totale invoeringsspoor en luidt: *“De gemeente heeft keuzen gemaakt over de uitgangspunten, structuur en insteek van het nieuwe omgevingsplan. Daarbij is ook bepaald in welke stappen en in welk tempo het nieuwe omgevingsplan wordt opgesteld. Eén en ander in lijn met de kaders vanuit rijks- en provinciale regelgeving en vastgelegd in een met de raad afgestemd plan van aanpak.”*

In dit plan van aanpak leest u hoe het omgevingsplan in de zogenaamde transitiefase 2022-2029 kan worden opgebouwd. Dit is op hoofdlijnen. Deze fase gaat in op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt en eindigt op een door het Rijk te bepalen moment. Bij schrijven van dit plan wordt ervan uitgegaan dat deze fase eindigt op 31 december 2029.

Het huidige instrumentarium moet worden omgezet naar een volwaardig omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet, de provinciale omgevingsverordening en de uitgangspunten zoals in dit plan van aanpak geformuleerd. Het omgevingsplan is de rechtsopvolger van het bestemmingsplan maar is geen bestemmingsplan 2.0. In paragraaf 2 wordt dit verder toegelicht.

In dit plan van aanpak wordt eerst aandacht geschonken aan de plaats, inhoud en betekenis van het omgevingsplan in het gehele stelsel van de Omgevingswet. In paragraaf 3 komen de zogenaamde transitiefase 2022-2029 en het overgangsrecht van de Omgevingswet aan de orde. Paragraaf 4 beschrijft de ‘bril’ waarmee naar de omzetting naar en opname van regels in het omgevingsplan kan worden gekeken. Hierbij worden de te hanteren uitgangspunten beschreven. Paragraaf 5 bevat de bouwstenen van het omgevingsplan. Hierin wordt beschreven hoe en in welk tempo het omgevingsplan wordt opgebouwd. De risico's en onzekerheden die hiermee gepaard gaan worden benoemd. Het onderwerp van paragraaf 6 is delegatie. Uw raad is bevoegd om (delen van) het omgevingsplan vast te stellen. U kunt deze bevoegdheid voor specifieke delen of onderwerpen delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W). Bij dit plan van aanpak behoort een raadsvoorstel voor delegatie. Paragraaf 7 bevat een korte slotbeschouwing.

¹ Bij schrijven van dit plan van aanpak is het nog niet zeker of de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt.

2. Plaats, inhoud en betekenis van het omgevingsplan

a. Omgevingswet

De Omgevingswet is een zeer omvangrijke en complexe wetgevingsoperatie. In deze wet gaan talloze wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op. Voorbeelden hiervan zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet geluidhinder en de Wet natuurbescherming. Ook worden sommige wetten gedeeltelijk ingetrokken zoals de Erfgoedwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet. Het idee voor deze wet ontstond meer dan een decennium geleden. Sindsdien heeft het Rijk aan dit nieuwe wettelijke stelsel gewerkt.

Artikel 1.3 van de Omgevingswet bevat de maatschappelijke doelen van de wet:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”*

Voor het bereiken van deze balans op lokale schaal krijgen gemeentes meer afwegingsruimte. Daarnaast kunnen gemeentes met het oog op deze doelen regels stellen in het omgevingsplan.

b. De beleidscyclus

Bij het ontwerpen van het nieuwe wettelijke stelsel en de bevoegdheden die daarbij horen is de beleidscyclus gebruikt. Zie afbeelding 1 op de volgende pagina. Hierin zijn de verschillende instrumenten (bevoegdheden) te vinden die de gemeente kan en soms moet toepassen.

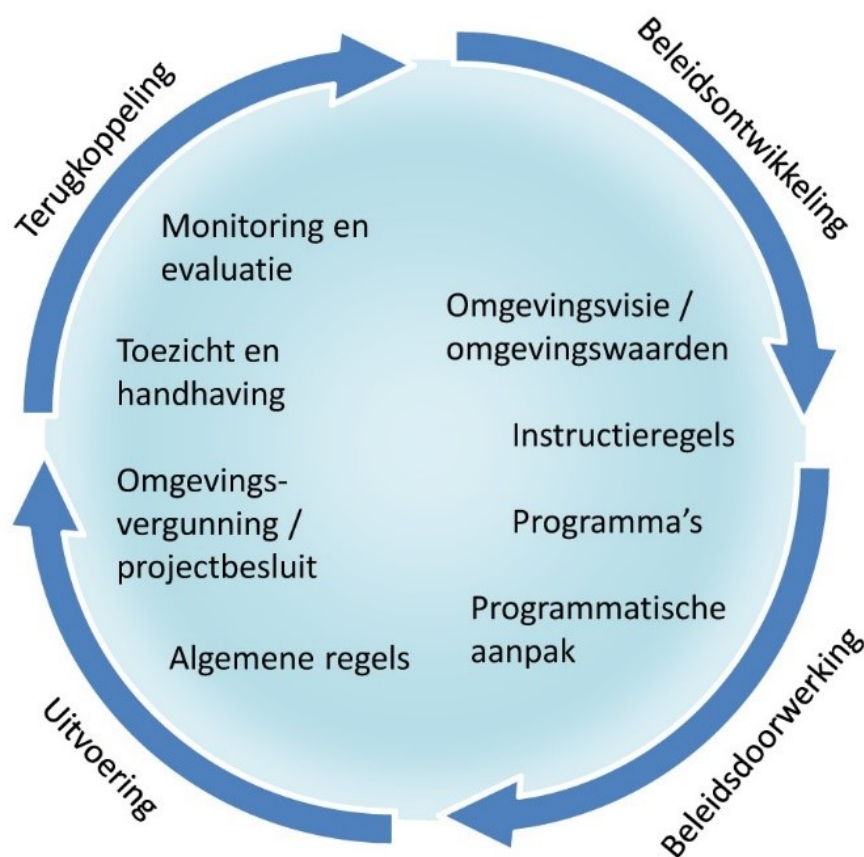
De gemeentelijke instrumenten zijn:

- Omgevingsvisie (raad);
- Programma (B&W);
- Omgevingsplan (raad, delegatie aan B&W mogelijk);
- Omgevingsvergunning (B&W).

Kort gezegd bevat de omgevingsvisie het beleid over de fysieke leefomgeving op lange termijn en op strategisch niveau. Het programma is bedoeld voor deelonderwerpen zoals klimaatadaptatie of om nadere invulling te geven aan een gebiedsontwikkeling. Met dit instrument kan de omgevingsvisie op onderdelen verder worden uitgewerkt met aandacht voor de vraag hoe het wordt uitgevoerd. De inzet van een programma is een keuze. Het is niet verplicht, dit in tegenstelling tot de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Het omgevingsplan bevat algemene regels over de fysieke leefomgeving voor de hele gemeente (zie hierna onder c.). De omgevingsvergunning is een bekend instrument. Onder de Omgevingswet is het bedoeld voor de afweging of een bepaalde activiteit mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsvergunning voor de bouw van een woning.

Deze instrumenten of bevoegdheden staan in onderling verband met elkaar. Het ene instrument is van invloed op het andere zoals te zien is in de beleidscyclus op de volgende pagina.



Afbeelding 1. De beleidscyclus

c. Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat zoals gezegd algemene regels die de gemeente stelt over de fysieke leefomgeving. Het is één plan dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente. Het vaststellen van (delen van) het omgevingsplan is de bevoegdheid van de raad (zie paragraaf 6).

Het omgevingsplan is juridisch bindend voor zowel de overheid, bedrijven als burgers. Juridisch gezien is het omgevingsplan de rechtsopvolger van het bestemmingsplan. Dat instrument vervalt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Nieuwe bestemmingsplannen² kunnen dan niet meer worden vastgesteld, tenzij deze voor 1 januari 2023 nog als ontwerp ter inzage zijn gelegd (zie in dit verband de raadsinformatiebrief van 5 oktober 2021, U21.04731).

De gemeente stapt op 1 januari 2023 dus over naar het omgevingsplan. Overigens bevat de Omgevingswet uitgebreid overgangsrecht zodat de gemeente niet in een 'juridisch gat' valt. Zie hierna paragraaf 3.

Het omgevingsplan is in de beleidscyclus te vinden onder *uitvoering van beleid*. Het zijn immers algemene regels. De omgevingsvisie is voor de inhoud ervan van groot belang. Dat geldt ook voor de programma's die B&W kan vaststellen om delen van beleid verder uit te werken. Hierin staat wat de gemeente wil bereiken. Het omgevingsplan bevat vervolgens de regels om dat beleid mede te

² Of een wijzigingsplan of uitwerkingsplan.

helpen realiseren. Het omgevingsplan is op zijn beurt van invloed op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het omgevingsplan kan namelijk verboden behoudens vergunning bevatten of andersoortige regels zoals zorgplichten. Deze regels zullen gehandhaafd moeten worden. In paragraaf 4 wordt dit verder toegelicht. Het instrumentarium in de beleidscyclus en de inzet ervan hangen allemaal met elkaar samen.

In het omgevingsplan komen de regels terecht die de gemeente wenst te stellen over de fysieke leefomgeving³. Deze regels zullen gaan over activiteiten; de term ‘bestemming’ verdwijnt. Belangrijk hierbij is dat de raad let op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals die hierboven zijn beschreven (zie pagina 4 onder artikel 1.3 Omgevingswet). De raad moet hierbij ook opereren binnen de algemene regels van het Rijk en van de provincie. Die van het Rijk zijn neergelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving en die van de provincie in de provinciale omgevingsverordening.

De gemeente heeft dus geen vrijbrief, maar wel vrije regelruimte. De gemeente kan bijvoorbeeld regels stellen die nu nog niet of moeizaam in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn regels over klimaatadaptatie. Daarnaast zal de energietransitie regels vereisen. Het criterium “goede ruimtelijke ordening” (aanvaardbaar woon- en leefklimaat) uit de Wet ruimtelijke ordening vervalt en wordt “een evenwichtige toedeling van functies aan locaties⁴” en dit gaat over alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Hiermee heeft het omgevingsplan een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan.

Nieuw is ook dat de gemeente meer ruimte krijgt voor lokaal maatwerk. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regels over de kwaliteit van de bodem, het regelen van maximale geluidsniveaus van activiteiten en regels over energieprestatie. Dat zijn regels die op dit moment nog in het hele land identiek zijn. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de gemeente deze regels binnen bepaalde bandbreedte zelf vormgeven.

De gemeente kan ook verplichtingen gaan stellen. Bijvoorbeeld dat op daken van industriële gebouwen zonnepanelen worden gelegd. De gemeente krijgt dus meer bevoegdheden en mogelijkheden om regels over bepaalde onderwerpen te stellen. Dit vergt beleid aan de voorkant en dus in de omgevingsvisie of een programma.

Daarnaast geeft het Rijk ongeveer 600 regels aan de gemeente. Dit wordt de zogenaamde bruidsschat genoemd. De regels komen uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht. De regels betreffen verschillende onderwerpen zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen. Hoe dit in zijn werk gaat, wordt uitgelegd in de volgende paragraaf (overgangsrecht).

³ Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten): “1. Bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.”

⁴ Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties): “1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.”

Belangrijk is de zogenaamde knip van de 'bouwvergunning'. Er komt een landelijke technische omgevingsvergunning. Bouwwerken worden getoetst aan landelijk geldende technische eisen. Hierbij speelt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen een rol. De gemeente regelt vervolgens in het omgevingsplan de zogenaamde ruimtelijke bouwactiviteit⁵. Hierbij wordt getoetst aan ruimtelijke eisen zoals de plek van het bouwwerk, de maximale bouwhoogte en eventuele welstandseisen. Deze activiteit is opgenomen in de bruidsschat en moet al dan niet aangepast een plaats krijgen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd wat onder het nieuwe deel wordt verstaan.

Tot slot is het de bedoeling dat alle regels die over de fysieke leefomgeving gaan uit de afzonderlijke verordeningen overgaan naar het omgevingsplan. Voorbeelden hiervan zijn regels over terrassen en evenementen die nu in de APV staan.

Kortom, het omgevingsplan wordt een veelomvattend en veelkleurig juridisch instrument. Het is een belangrijke bevoegdheid van de raad. Het omgevingsplan zal een groot deel van het gemeentelijke regelstelsel gaan beslaan.

Omdat dit instrument, zoals de wetgever dat voor ogen heeft, afwijkt van het huidige juridische instrumentarium krijgt de gemeente de tijd om het omgevingsplan op te bouwen. Volgens de laatste berichten loopt deze termijn of transitiefase van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2029. Met de transitiefase 2022-2029 wordt dus de fase bedoeld waarin de gemeenteraad geacht wordt tot een volwaardig en aan alle eisen voldoende omgevingsplan te komen. De manier waarop en het tempo is aan de raad.

De opbouw van het omgevingsplan kan gebiedsgericht of per thema/onderwerp of een combinatie ervan zijn. Dit wordt verder uitgewerkt in paragrafen 4. en 5. Maar wat is de juridische situatie op 1 januari 2023? Deze vraag wordt in paragraaf 3 beantwoord.

⁵ De gemeente stelt in het omgevingsplan overigens wel regels over de technische bouwactiviteit. Bijvoorbeeld als het gaat om externe veiligheid (voorschriftengebieden) of om de energie prestatie coëfficiënt.

3. Overgangsrecht Omgevingswet

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de juridische situatie per 1 januari 2023 en het overgangsrecht van de Omgevingswet.

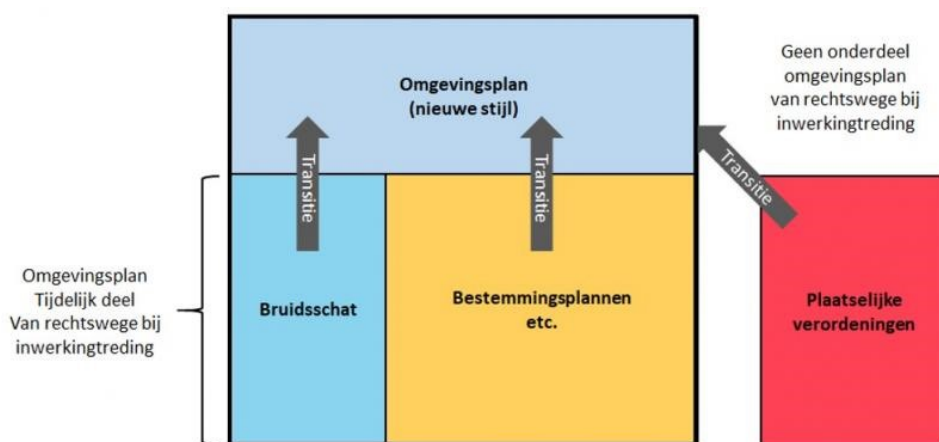
Op 1 januari 2023 geldt in elke gemeente een enkel omgevingsplan van rechtswege. Daar hoeft de gemeente niets voor te doen. Dit omgevingsplan bestaat uit:

- Bestemmingsplannen⁶
- Wijzigingsplannen
- Uitwerkingsplannen
- Beheersverordeningen (*niet van toepassing in Lansingerland*)
- Inpassingsplannen (*Inpassingsplan randstad 380 kv verbinding Beverwijk - Zoetermeer (Bleiswijk)*)
- Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte op basis van Crisis- en herstelwet (*Wilderszijde*)
- Exploitatieplannen
- Voorbereidingsbesluiten (*voorbereidingsbesluit Wilderszijde geldend sinds 1 december 2020*)
- Erfgoedverordening m.b.t. archeologische monumentenzorg (*de Erfgoedverordening in Lansingerland bevat geen regels over archeologische monumentenzorg*)
- Hemelwaterverordeningen (*niet van toepassing in Lansingerland*)
- Geurverordening (*in het geval van de geurverordening Noordeindseweg 11b*)
- Omgevingsplanregels van rijkswege (Bruidsschat)
- Veiligheidscontour (externe veiligheid)
- Bodemkwaliteitskaart en bodemfunctiekaart
- Hogere waarde besluiten geluid

Dit plan wordt ook het wel het tijdelijke omgevingsplan genoemd. Iedere gemeente heeft direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet één enkel tijdelijk omgevingsplan dat het gehele gemeentelijk grondgebied dekt. Dat is anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening: nu gelden binnen de gemeente meerdere bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen naast elkaar. Alle regels die in het tijdelijke omgevingsplan staan, blijven ‘gewoon’ gelden. Er is geen ‘juridisch gat’.

De afzonderlijke verordeningen waarin ook regels staan over de fysieke leefomgeving staan niet in het tijdelijke omgevingsplan, enkele uitzonderingen daargelaten. Deze verordeningen blijven naast het omgevingsplan bestaan. Op de volgende pagina is deze situatie grafisch weergegeven.

⁶ In Lansingerland gelden ongeveer 200 ruimtelijke plannen waarvan ongeveer 125 bestemmingsplannen. Met andere ruimtelijke plannen worden bedoeld: wijziging- en uitwerkingsplannen.



Afbeelding 2: Tijdelijk omgevingsplan en omgevingsplan nieuwe stijl

Aan het einde van de transitiefase (eind 2029) moet er één enkel omgevingsplan voor de gehele gemeente zijn gemaakt waarin alle regels zijn opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, is de transitiefase ervoor bedoeld om dit omgevingsplan op te bouwen. De gemeente mag zelf bepalen hoe dat wordt gedaan. Dat kan bijvoorbeeld per gebied. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan wordt dan per gebied omgezet naar een ‘nieuw omgevingsplan’ (dat voldoet aan de Omgevingswet). Omdat er binnen de gemeente maar een enkel omgevingsplan is, wordt zo’n nieuw omgevingsplan meestal ‘deelomgevingsplan’ genoemd en spreekt men van het wijzigen van het omgevingsplan.

Bovenstaande grafische weergave suggereert een juridisch-technische omzetting van regels. Dat is het echter niet.

Zoals gezegd bevat de bruidsschat ongeveer 600 voormalige rijksregels - die zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Deze regels kan (of moet) uw raad aanpassen aan de gewenste lokale omstandigheden door deze in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen. Het merendeel ervan bestaat uit milieuregels. In bijlage 1 is een overzicht van deze regels opgenomen.

Ook de geldende ruimtelijke plannen (ongeveer 200) zal uw raad moeten overzetten, maar dan in een nieuwe systematiek en met een bredere reikwijdte dan onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

De Omgevingswet vraagt dus meer van het omgevingsplan dan de Wet ruimtelijke ordening van het bestemmingsplan.

Daarnaast zal uw raad regels over de fysieke leefomgeving die nu nog verspreid staan in verschillende verordeningen (enkele tientallen) moeten overzetten⁷ naar het omgevingsplan. Ingeval uw raad die wenst te handhaven overigens. Zie bijlage 2 voor een eerste inventarisatie en analyse van deze regels (mei 2021). Dit overzetten moet vóór 2030 geschieden. Gebeurt dit niet, dan vervallen de regels over de fysieke leefomgeving in deze verordeningen van rechtswege. Zij gelden dan niet meer.

⁷ Deze verordeningen moeten dus ook herzien moeten worden. Dit is naast het omgevingsplan een aanzienlijke juridische operatie.

Tot slot zullen nieuwe thema's of onderwerpen een plek in dit nieuwe gemeentelijke instrument vinden. Voorbeelden hiervan zijn doelen uit de omgevingsvisie - indien juridische borging wenselijk is -, klimaatadaptatie en de energietransitie. Een doel kan namelijk ook door het verstrekken van subsidies worden behaald. Als dat zo is, kan dat een reden zijn om daarover in het omgevingsplan geen (of minder) regels te stellen.

Met andere woorden, het zal om duizenden regels gaan die consistent en in samenhang in het nieuwe deel van het omgevingsplan terecht moeten komen. Het wordt een complexe juridische operatie.

Vanwege de omvang en complexiteit is het onvermijdelijk dat zich in de loop van het proces onvoorziene omstandigheden voordoen. Die kunnen invloed hebben op de planning en/of de aanpak. Dit plan van aanpak zal daarom van tijd tot tijd moeten worden geëvalueerd en bijgesteld. Daarop wordt in paragraaf 5 verder ingegaan.

In de tussentijd zullen gebiedsontwikkelingen ook gefaciliteerd moeten (blijven) worden. Denk hierbij aan de woningbouwlocaties Lange Vaart en Merenweg in Bleiswijk. Bij het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen moet rekening worden gehouden met de (toekomstige) inhoud en de structuur van het uiteindelijke omgevingsplan. Het uitgangspunt is dat deze ontwikkelingen geen belemmering opleveren voor het op te bouwen omgevingsplan (en het proces). Het proces om te komen tot nieuwe ontwikkelingen wordt hierdoor nog complexer. Er zal meer afstemming en tijd nodig zijn.

Samengevat zal het nieuwe deel van het omgevingsplan bestaan uit:

- Overgezette regels uit ruimtelijke plannen;
- Overgezette regels uit de bruidsschat;
- Overgezette regels over de fysieke leefomgeving uit verordeningen (zie bijlage 2);
- Nieuwe regels over nieuwe onderwerpen zoals klimaatadaptatie en energietransitie;
- Regels om gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken.

Deze operatie biedt een kans om alle regels die de gemeente nu heeft kritisch tegen het licht te houden en al dan niet gewijzigd om te zetten of te schrappen. Hoe de gemeente hiernaar kan kijken komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4. De ‘bril’

Om het omgevingsplan hanteerbaar te houden - niet alleen in de ontwerp-, vaststellings- maar ook in de uitvoerings- en beheerfase - zijn een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn leidend voor het opstellen van het omgevingsplan. Het doel ervan is dienstbaarheid aan de samenleving en werkbaarheid voor de gemeentelijke organisatie:

- ‘Eerst weten wat je wilt, dan pas regelen’ (zie de beleidscyclus van paragraaf 2);
- De regels moeten *uitvoerbaar* zijn;
- De regels moeten *handhaafbaar* zijn;
- De regeldruk moet in zijn totaliteit *beheersbaar* blijven.

Het laatste uitgangspunt is bedoeld om de administratieve lasten voor de samenleving zoveel mogelijk te beperken. Ook is het uitgangspunt bedoeld om het voor de gemeentelijke organisatie zelf behapbaar te houden.

De inhoud van het omgevingsplan wordt bepaald door de sturingsfilosofie van de gemeenteraad⁸: op welke manier gaat de gemeente reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren of loslaten? De keuze voor één of meer van deze rollen heeft invloed op de vraag *wat* en *hoe* de gemeente activiteiten gaat regelen. De sturingsfilosofie is één van de onderwerpen van de omgevingsvisie 2.0. Het debat in uw raad is hierover inmiddels gestart.

Gelet op deze uitgangspunten is het goed om als hulpmiddel bij de omzetting van regels uit de verordeningen, de bruidsschat en de bestemmingsplannen de volgende vragen te stellen en te beantwoorden⁹:

1. *Geldt het doel of de reden¹⁰ nog om deze regel te stellen?*
 - a. *Zo nee: schrappen;*
 - b. *Zo ja, zie vraag 3.*
2. *Wordt de regel (in de praktijk) gehandhaafd?*
 - a. *Zo ja, regel behouden tenzij er geen doel of reden meer voor is (zie vraag 1.);*
 - b. *Zo nee¹¹: is er (toch) een goede reden om deze regel in stand te laten (zie vraag 1.)?*
 - Zo ja: zie vraag 3;*
 - Zo nee: schrappen.*
3. *Ingeval een doel of reden nog aanwezig is, kan dit doel of reden ervoor dan op een andere manier worden bereikt, bijvoorbeeld door voorlichting of subsidieverlening?*
 - a. *zo ja, doen en regel schrappen;*
 - b. *zo nee, is de gemeente beheerder van de grond?*

⁸ Uiteraard naast de Omgevingswet zelf en binnen de kaders van de algemene regels van Rijk en provincie.

⁹ Deze zijn ook handig voor het opstellen van regels over nieuwe thema's/onderwerpen.

¹⁰ Bijvoorbeeld vanwege een te beschermen belang.

¹¹ Hierbij nagaan waarom er niet wordt gehandhaafd (is de regel bijvoorbeeld onduidelijk?)

1. *Zo ja, regel dan het minimale zoals een zorgplicht.* Uiteraard moet wel voldaan worden aan de Omgevingswet ('een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en de instructieregels van Rijk en provincie) én gelet worden op de zogenaamde twee wegenleer (toepassing privaat en publiek spoor om doelen te bereiken);
2. *Zo nee, stel een regel op en denk na over de inhoud en vormgeving ervan, onder de voorwaarde dat aan de geformuleerde uitgangspunten wordt voldaan.*

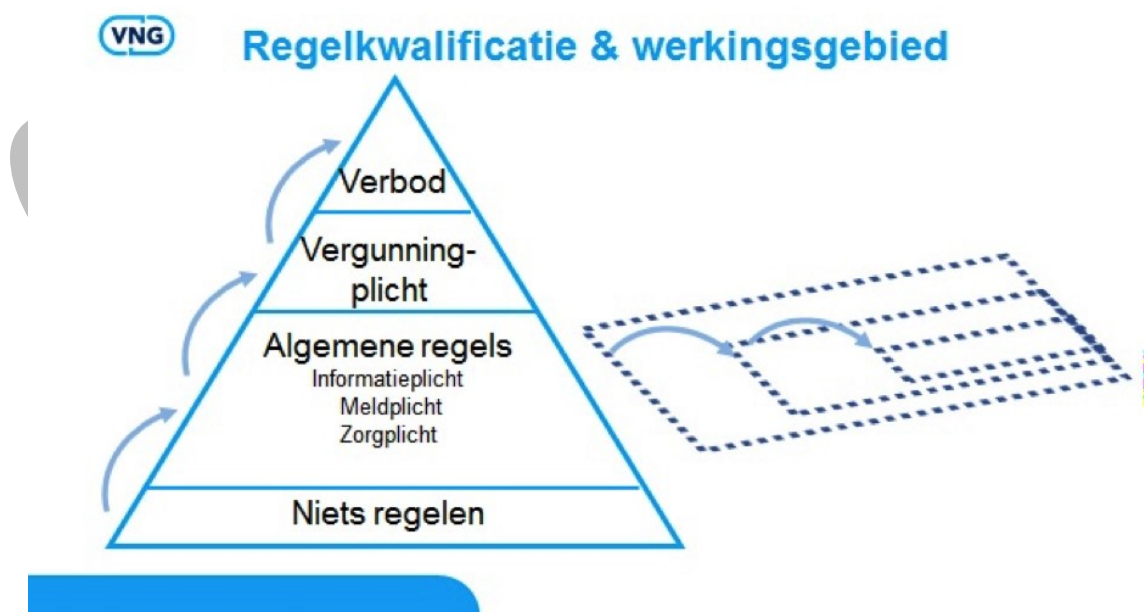
Onderstaande piramide kan hierbij helpen: welk juridisch instrument past het beste bij het te bereiken doel of te beschermen belang?

Bij deze operatie is het raadzaam te weten hoe vaak een vergunning voor een bepaalde activiteit wordt verleend en ook hoe vaak en waarvoor met een omgevingsvergunning wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Wordt een vergunning vaak of altijd verleend, dan kan dat een reden zijn om in de toekomst geen vergunning meer te eisen¹². De vergunning is namelijk bedoeld om vooraf een afweging van belangen te maken: als de vergunning (vrijwel) altijd wordt verleend, levert die afweging in de praktijk kennelijk nooit een probleem op.

Een alternatief is een algemene regel, een tree lager in de piramide. Dan is een activiteit toegestaan onder de voorwaarde dat aan de algemene regel wordt voldaan.

Een optie is ook om niets te regelen. Dan laat de gemeente los. Bovenstaande vragen kunnen tot deze uitkomst leiden. De ondergrens zijn de algemene zorgplichten uit de Omgevingswet. De samenleving draagt namelijk ook verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving. Ook is een totaalverbod van een bepaalde activiteit mogelijk.

Er zijn bij de juridische vormgeving dan ook veel keuzes te maken.



Afbeelding 3: piramide regelkwalificatie

¹² Voorbeelden hiervan zijn: vergunningen voor gevelwijzigingen in welstandsvrij gebied en dakkapellen voorzien die passend zijn.

5. Bouwstenen voor de transitiefase 2022-2029

Deze paragraaf is het belangrijkste onderdeel van dit plan van aanpak. Met welke bouwstenen wordt het omgevingsplan opgebouwd? Per gebied, per thema of onderwerp? En wat is de planning ervan? En hoe zit het omgevingsplan op termijn dan in elkaar?

Structuur

Eén van de belangrijkste keuzes is de structuur van het omgevingsplan. Die kan per gebied, per thema of onderwerp of als een combinatie ervan worden opgezet. Om gemeentes te helpen heeft de VNG een model ontwikkeld. Dit model wordt het VNG-casco genoemd¹³.

Het casco kent een logische opbouw en bestaat uit verschillende hoofdstukken. Hoofdstukken 4 en 5 van het casco zijn het belangrijkste. Deze gaan respectievelijk over gebieden (“Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving”) en over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (“Activiteiten”). Voorbeelden hiervan zijn bouwen, aanleggen, het maken van een uitrit en het kappen van bomen. In hoofdstuk 4 worden de regels uit hoofdstuk 5 per gebied al dan niet ‘aangezet’. Hoofdstuk 5 wordt een soort regelbibliotheek. Tussen deze hoofdstukken vinden verwijzingen plaats.

De VNG gebruikt deze structuur voor het opstellen van zogenaamde staalkaarten. Dat zijn voorbeeldregels voor bijvoorbeeld bestaande woonwijken. Er wordt inmiddels volop mee geoefend en geëxperimenteerd.

Belangrijk is te beseffen dat een omgevingsplan niet bedoeld is om ‘als een boek’ op papier te lezen. Een omgevingsplan is bedoeld voor raadpleging in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), de vervanger van www.ruimtelijkeplannen.nl en het omgevingsloket online. De hiervoor genoemde verwijzingen zijn digitaal niet zichtbaar, dus voor de eindgebruikers van het omgevingsplan niet problematisch.

Het voordeel van deze structuur is dat deze ‘modulair’ is. Dat betekent dat het plan in delen kan worden opgebouwd zonder dat de uiteindelijke hoofdstructuur verandert. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om in het ene deel van de gemeente een (deel)omgevingsplan voor een ontwikkelgebied te maken en om tegelijkertijd in een ander deel van de gemeente een (deel)omgevingsplan op te stellen voor een bestaande woonwijk.

Het voordeel van deze structuur is ook dat onderwerpen uit verordeningen een plek kunnen krijgen. Verordeningen hebben algemene werking en gelden dus voor de gehele gemeente. Met het VNG-casco kan deze praktijk worden voortgezet. Het werkingsgebied van een regel over bijvoorbeeld het kappen van een boom is dan voor de hele gemeente. Regels kunnen echter ook tot bepaalde gebieden worden beperkt zoals voor woonwijken. Dit wordt door middel van zogenaamde werkingsgebieden digitaal aangegeven.

Ook regels voor een bepaalde gebiedsontwikkeling kunnen terecht in deze structuur, namelijk in afdeling ‘Gebiedsontwikkelingslocaties’ in hoofdstuk 4. Kortom, deze structuur biedt een mix aan gebieden, thema’s of onderwerpen en kan als basis dienen voor het opbouwen van het omgevingsplan. Onder meer adviesbureaus oefenen al met regels in deze structuur. Dat maakt de aanlevering en inpassing van regelsets eenvoudiger als de gemeente hiervoor kiest.

¹³ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/het-casco-omgevingsplan-jan-2020.pdf>

Opbouw

De gemeente heeft van 2022 tot en met 2029 om het omgevingsplan op te bouwen. Deze transitiefase is opgeknipt in twee periodes, namelijk 2022-2024 en 2025-2029.

De opbouw vindt plaats via zogenaamde bouwstenen. Het doel is dat met de vaststelling van onderstaande bouwstenen tegelijkertijd de bestemmingsplannen worden ingetrokken. Hiermee wordt voorkomen dat er twee regimes tegelijk gelden met alle verwarring van dien. De grenzen van deze bouwsteen moeten dan ook aansluiten op de grenzen van bestemmingsplannen. Dit geldt niet voor de vierde bouwsteen, omdat die over de APV gaat.

Periode 2022-2024

De eerste bouwsteen van het omgevingsplan Lansingerland bestaat uit bestaande woonwijken. Hiermee kan de eerste ervaring met het opstellen en het werken met het omgevingsplan worden opgedaan door onze medewerkers zoals planjuristen en medewerkers van VTH: hoe werken de nieuwe regels zoals vergunningsplichten, meldingen en zorgplichten? En hoe handhaafbaar zijn de nieuwe regels?

Deze eerste bouwsteen wordt het eerste volwaardige deel van het nieuwe deel van het omgevingsplan inclusief - naast de bestemmingsplannen uiteraard:

- inpassing van de bruidsschat
- opname van geluidsaandachtsgebieden
- andere regels die nu nog niet in bestemmingsplannen staan zoals over bodem, klimaatadaptatie, geur, geluid, energie, duurzaamheid en trillingen
- de activiteit 'evenementen'¹⁴, bedoeld om te leren en te oefenen met een bredere reikwijdte. Dit heeft een directe relatie met de APV (zie ook de vierde bouwsteen).

met inachtneming van de 'bril' op pagina 10. In de omgevingsvisie 1.0 wordt dit het omgevingsplan 1.0 genoemd.

Het doel van deze bouwsteen is om de voor deze wijken geldende bestemmingsplannen gelijktijdig in te trekken. Dat zijn er ongeveer tien. De bouwsteen moet alle activiteiten bevatten die nu in betreffende bestemmingsplannen zijn geregeld.

Planning vaststellen: 2022

De tweede bouwsteen is de glastuinbouw. Hoewel de gemeente zich moet houden aan de provinciale omgevingsverordening biedt het omgevingsplan wellicht een kans om meer ruimte te bieden aan innovatieve vormen van deze voor Lansingerland belangrijke bedrijfstak. Welke ruimte er is en hoe deze benut kan worden, komt bij deze bouwsteen aan de orde. Een en ander komt voort uit het project Horti Science, dat meer beweegruimte voor innovatie beoogt. Dat is de reden om glastuinbouw als tweede bouwsteen op te pakken. Ook hier is het doel om de bestemmingsplannen die hier gelden in te trekken en de bruidsschat in te passen.

Planning vaststellen: 2023

De derde bouwsteen betreft de linten en buurtschappen. De linten bepalen het oorspronkelijke karakter van Lansingerland en zijn belangrijk voor de ruimtelijke structuur en de ervaring van het landschap. Het is dan ook van belang dat er voor gebieden en gebouwen met historische waarde een juiste balans gevonden wordt tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving.

¹⁴ Uit jurisprudentie blijkt dat evenementen ook in bestemmingsplannen geregeld moeten worden en niet alleen in de APV. Dit is dus op basis van huidig recht al nodig.

Deze balans moet in het omgevingsplan geborgd worden; andermaal op basis van beleid. Om de bestaande kwaliteiten te beschermen, vormen de linten en buurtschappen de derde bouwsteen. Mogelijk is deze ook een goed moment om alvast naar de Erfgoedverordening te kijken. Die zal voor 2030 ook moeten worden overgezet.

Goed om op te merken is dat een deel van de linten deel uitmaakt van bestemmingsplannen voor bestaande woonwijken en voor het buitengebied. Die worden dus in andere bouwstenen geregeld. Dat is een consequentie van de keuze om bestemmingsplannen in te trekken en dus aan te sluiten op bestaande bestemmingsplangrenzen.

Planning vaststellen: 2023/begin 2024

De vierde bouwsteen is de integratie van de APV. Hiermee kan in één keer een aantal activiteiten - voor zover betrekking hebbend op de fysieke leefomgeving - voor de hele gemeente worden geregeld. Voorbeelden hiervan zijn terrassen, het maken van een uitweg, evenementen en regels over parkeerexcessen.

Daarnaast dient ook de APV te worden gewijzigd. De regels die uit de APV overgaan naar het omgevingsplan moeten daaruit namelijk worden verwijderd. De APV wordt omgevormd tot een instrument voor louter openbare orde. De 'afgeslankte' APV moet dan ook opnieuw worden vormgegeven en vastgesteld. Met deze bouwsteen wordt de eerste ervaring opgedaan met het omzetten van een verordening. Dat is de reden om deze in de eerste periode te agenderen.

Planning vaststellen: 2024

De opbouw van het omgevingsplan gaat dus vooral gebiedsgericht. De bruidsschat wordt hierbij in principe beleidsneutraal overgenomen, voor zover van toepassing uiteraard op desbetreffende bouwsteen. De regels uit geldende bestemmingsplannen worden met toepassing van de in paragraaf 4 beschreven methode (de 'bril') omgezet.

Voor de beleidsmatige onderbouwing en de ingrediënten van deze bouwstenen is de omgevingsvisie belangrijk. Het gaat hierbij vooral om het antwoord op de vraag 'wat' er geregeld moet worden. Het antwoord op de vraag 'hoe' is meer iets voor het omgevingsplan.

Het beleid voor een gebied of over een bepaald onderwerp moet op orde zijn en voldoende houvast bieden voor het stellen van regels. In de omgevingsvisie 1.0 wordt deze wisselwerking tussen beleid en regels ook benoemd.

Voor de eerste vier bouwstenen betekent dit dat - naast de omgevingsvisie 1.0 - in elk geval het volgende beleid of beleidsuitspraken over bepaalde onderwerpen gereed moeten zijn:

Bouwsteen 1: welstandsbeleid, licht- en geluidhinder sportvelden, bed & breakfast, beroep aan huis, klimaatadaptatie, houtstook, mantelzorgwoningen, evenementen, inrichting openbare ruimte (bijvoorbeeld laadpalen, stallingen scooters), visie linten¹⁵

Bouwsteen 2: visie Home of Horti Science¹⁶

Bouwsteen 3: visie linten¹⁷

Bouwsteen 4: beleid over reclame, terrassen, uitwegen, evenementen, parkeerexcessen, standplaatsen en openbaar water (ligplaatsen). Dit gaat om stedelijk beheer.

¹⁵ Voorzien van een sturingsfilosofie en een juridische paragraaf hoe dit onderwerp in het omgevingsplan verankerd kan worden.

¹⁶ Idem

¹⁷ Idem

Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden geplaatst.

De eerste: is het beleid er op een onderdeel niet, nog niet of nog onvoldoende concreet, dan zal in de bouwsteen zelf een keuze worden gemaakt. En de tweede: de verwachting is dat tijdens het opstellen van deze bouwstenen zal blijken dat op onderdelen nog verdere beleidsmatige sturing van uw raad nodig is. Dat is onderdeel van het leerproces en de beleidscyclus. De verschillende onderdelen ervan beïnvloeden elkaar. Al werkenderwijs zal hierover de nodige ervaring worden opgedaan.

Deze kanttekeningen gelden ook voor het invullen van het zogenaamde mengpaneel (de schuifjes die aangeven welke waarden gehanteerd worden voor bijvoorbeeld geluid, geur en trilling). De omgevingsvisie 1.0 geeft hiervoor enig houvast, maar tijdens het opstellen van een bouwsteen blijkt waar spanning zit tussen visie en het maken van regels en waarvoor nog beleid nodig is. In de desbetreffende bouwsteen kan hiervoor dan eventueel een concreet voorstel worden gedaan.

In bovenbedoelde planning moet ook ruimte zijn voor gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is woningbouw. Dit is in paragraaf 3 al opgemerkt. Er zal een goed evenwicht gevonden moeten worden tussen het per bouwsteen omzetten van regels van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan én het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen.

Hier komt bij dat gebieden die nu in ontwikkeling zijn zoals Westpolder/Bolwerk en - op termijn - Wilderszijde uiteindelijk nog als bestaande woonwijk in het omgevingsplan terecht moeten komen. Zie hierna ook onder het kopje *Periodieke evaluatie*.

Ook de uitvoering van het Klimaatakkoord staat in de periode 2022-2024 op het programma. Het gezamenlijke doel ten aanzien van de opwek van elektriciteit is dat uiterlijk in 2025 alle benodigde vergunningen voor de ruimtelijke inpassing van wind en zon zijn verleend. De juridische basis hiervoor is het omgevingsplan¹⁸. De Regionale Energie Strategie speelt hierbij uiteraard een belangrijke rol. Zie ook hetgeen hierover de in de omgevingsvisie 1.0 wordt opgemerkt.

Periode 2025-2029

De vijfde bouwsteen: centra Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk
Planning vaststellen: 2025

De zesde bouwsteen: buitengebied zonder glastuinbouw/groene flanken (natuur en recreatie)
Planning vaststellen: 2026

De zevende bouwsteen: bedrijventerreinen
Planning vaststellen: 2027

Bij het bepalen van de gebieden in de bouwstenen is gekeken naar de gebiedsindeling van de omgevingsvisie 1.0. Het 1-op-1 overnemen lukt echter niet daar de gebiedsindeling in de omgevingsvisie te grofmazig is voor het opstellen van het omgevingsplan. Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk in de omgevingsvisie over Hoogwaardige bedrijvigheid. In dit plan van aanpak is dat opgesplitst in glastuinbouw en bedrijventerreinen. Differentiatie binnen deze gebieden is nodig om in een bouwsteen een eenduidige (en niet ingewikkelde) regeling te kunnen treffen.

¹⁸ Overigens is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ook mogelijk: afwijken met omgevingsvergunning van het omgevingsplan.

Bovendien moet ook naar de grenzen van bestemmingsplannen worden gekeken. Het kan dus voorkomen dat zich binnen een bouwsteen een atypische functie bevindt. Een voorbeeld hiervan is sportvelden binnen de bouwsteen glastuinbouw. Dat heeft dus met de vigerende bestemmingsplannen te maken, die tegelijk met het vaststellen van een bouwsteen worden ingetrokken. Wat er voor de vijfde tot en met de achtste bouwsteen aan beleid nodig is, zal in een tussenevaluatie (tussen de periodes 2022-2024 en 2025-2029) worden uitgewerkt.

Bijlage 3 bevat een kaart van de gebiedsgerichte bouwstenen.

Steeds is het uitgangspunt dat deze bouwstenen volwaardig zijn. Zij bevatten dus de regels uit bestemmingsplannen (maar dan anders juridisch vormgegeven en na toepassing van de 'bril'), de bruidsschat (voor zover van toepassing) en alles wat bij het desbetreffende gebiedstype komt kijken. Uiteraard moet hierbij voldaan worden aan de Omgevingswet en de algemene regels van Rijk en provincie. De omgevingsvisie en eventuele programma's bieden de beleidsmatige basis. De grenzen van de bouwstenen sluiten logischerwijs dan aan op de grenzen van de bestemmingsplannen.¹⁹

Wat in het voorgaande - behalve de APV - nog geen plek heeft gekregen, is de integratie van regels over de fysieke leefomgeving uit de verordeningen (zie bijlage 2). Bij schrijven van dit plan van aanpak is het niet mogelijk om hiervoor een planning te maken. Daar zijn de onderwerpen te divers voor.

Bij de vierde bouwsteen (integratie APV) en uiterlijk in 2025 - de start van de tweede periode - zal een planning aan uw raad worden voorgelegd. Tot die tijd kan met het volgende procesvoorstel worden gewerkt: wijzigt het beleid over een bepaalde activiteit bijvoorbeeld over kabels en leidingen, dan is dat een goed moment om naar de regels te kijken en deze al dan niet over te zetten naar het omgevingsplan. Er moet dus een concrete aanleiding zijn voor het overzetten van deze regels. Ook moet dan gekeken worden hoe dit kan worden ingepast, dus naast de bouwstenen en gebiedsontwikkelingen. In de transitiefase 2022-2029 blijft het overigens mogelijk om verordeningen te wijzigen²⁰.

Sowieso worden deze regels voor 1 januari 2030 overgezet, anders vervallen ze van rechtswege.

Periodieke evaluatie

Bovenstaande planning is indicatief. Het is goed om dat te beseffen. In de loop van de tijd zal bijsturing noodzakelijk zijn. Dat kan ook niet anders. Gebiedsontwikkeling voor bijvoorbeeld woningbouw moet namelijk ook blijven doorgaan en niet alle ontwikkelingen zijn nu te voorzien. Bovendien volgen deze een eigen tijdpad dat (meestal) niet of beperkt is te sturen door de gemeente. Dit heeft ook zijn weerslag op de voortgang van het opbouwen van het omgevingsplan. Bovendien is de operatie zo omvangrijk en complex dat het onvermijdelijk zal zijn dat zich onvoorziene omstandigheden voordoen waardoor bijsturing van de planning en/of het proces noodzakelijk is.

¹⁹ Mochten zich bij het opstellen van een bouwsteen dilemma's voordoen, dan kan hiervoor een dilemmanotitie worden opgesteld. Indien de dilemma's over de uitvoering gaan, dan is dat aan het college. Gaat het om de uitwerking van belangrijke beleidsthema's, dan zal deze notitie met een voorstel aan de gemeenteraad worden aangeboden.

²⁰ De reden hiervan is dat de verordeningen niet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn opgenomen, een enkele uitzondering daargelaten.

Ad hoc besluitvorming kan (soms) ook niet worden voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om items die acuut om aandacht vragen of bepaalde onderwerpen die zich plots aandienen. Hoe moet dat in het voorgaande worden ingepast?

Belangrijk is dat er ruimte is voor flexibiliteit. Er moeten indien nodig andere prioriteiten gesteld kunnen worden. Dat geldt ook voor een benodigd (deel)omgevingsplan voor een gebiedsontwikkeling. Als een en ander tot een andere volgorde van de bouwstenen leidt of tot belangrijke wijzigingen in de planning, dan zal dit aan uw raad worden voorgelegd. Voor overige meer ondergeschikte aanpassingen zal het college beslissen.

Voorstel is om bij elke bouwsteen die ter besluitvorming wordt aangeboden de planning in dit plan van aanpak tegen het licht te houden. Ligt de gemeente op koers of zijn er andere keuzes nodig? Bij deze periodieke evaluatie kan worden aangesloten bij de monitoring van de omgevingsvisie. In elk geval is doorlopend afstemming met de omgevingsvisie nodig.

Een goed moment om uitgebreider stil te staan bij de voortgang en eerste ervaringen is na de eerste periode, 2022-2024. Dan kan ook verder naar de tweede periode 2025-2029 worden gekeken.

Vorbereiding

Voor het ingaan van de transitiefase is voorbereiding nodig. Daar wordt bij schrijven van dit plan van aanpak volop aan gewerkt.

Op basis van de Handreiking 'Data op orde' van Geonovum wordt de planvoorraad opgeschoond. Dit houdt onder andere in een check op dossier- en planstatus (juiste versie plan: ontwerp/vastgesteld/onherroepelijk). Daarnaast zullen werkprocessen tegen het licht gehouden moeten worden. Kennisgevingen en college- en raadsvoorstellen zullen moeten worden aangepast. Dit alles staat in de eerste helft van 2022 op het programma.

Verder is de wisselwerking tussen de verschillende kwadranten in de beleidscyclus van de Omgevingswet van groot belang. Dit is eerder benoemd. Het omgevingsplan wordt de 'draaischijf', de schakel. Het omgevingsplan is de juridische vertaling van beleid zoals vastgesteld in de omgevingsvisies en eventuele programma's en is (vaak) de juridische grondslag voor vergunningverlening en handhaving. Het is van belang dat deze cyclus goed draait. Als beleid over de fysieke leefomgeving wordt opgesteld zonder aandacht te besteden aan de uitvoering, dan werkt het omgevingsplan niet optimaal en worden doelen via de regels niet of onvoldoende gehaald. Er zal bij het opstellen van de visie al een idee moeten bestaan van of (en hoe) de ambities kunnen worden waargemaakt. Op zijn beurt moet het omgevingsplan voldoende houvast bieden en werkbaar zijn voor VTH.

Stakeholders

In de volgende paragraaf komt kort de procedure van het omgevingsplan ter sprake. Voorafgaand aan de formele procedure vindt vaak een uitgebreid (participatie)proces plaats met name bij gebiedsontwikkeling. Omdat het omgevingsplan uit verschillende onderwerpen zal bestaan, zal per keer (per bouwsteen of andere wijziging/deel) gekeken moeten worden wie de stakeholders zijn. Zij dienen tijdig bij het planproces betrokken te worden. Er kunnen in elk geval verschillende stakeholders worden onderscheiden:

- Projectontwikkelaars en initiatiefnemers
- Bewoners en bedrijven
- Maatschappelijke organisaties
- Woningbouwcorporaties
- Ketenpartners zoals de provincie, de GGD, waterschappen en omliggende gemeentes

Participatiebeleid is nodig waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Voor elk vast te stellen deel/wijziging van het omgevingsplan verplicht de Omgevingswet tot participatie.

Risico's

De fase na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal onzekerheid met zich meebrengen. Het omgevingsplan is immers een nieuw instrument en onbeproefd.

Zoals eerder opgemerkt is het omgevingsplan geen bestemmingsplan 2.0. Deze onzekerheid geldt voor alle partijen, zowel voor de gemeente als voor initiatiefnemers. Hierdoor kan vertraging ontstaan bij gebiedsontwikkeling omdat zowel gemeente als bijvoorbeeld projectontwikkelaars/stedenbouwkundige bureaus/adviseurs moeite hebben om een (deel)omgevingsplan op te stellen. Het is goed om hier oog en begrip voor te hebben.

Ook valt niet uit te sluiten dat een (deel)omgevingsplan het niet haalt bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak bij de Raad van State. Bij het opstellen van bestemmingsplannen kan worden geput uit lessen die in de loop van tientallen jaren in de jurisprudentie zijn uitgewerkt. Jurisprudentie over de Omgevingswet is er uiteraard nog niet. Dit zal in de loop van de jaren moeten worden opgebouwd. Omdat er vrije regelruimte is en de Omgevingswet een brede reikwijdte heeft, kunnen en zullen gemeentes ook gaan experimenteren. Het is afwachten hoe de Afdeling hierop reageert. Tot slot zullen nieuwe onderwerpen zich aandienen zoals duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie. Dit zal niet alleen tot nieuw beleid leiden maar ook tot nieuw recht.

Het is belangrijk dat alle betrokkenen zich realiseren dat er sprake is van veel onzekere factoren. Dat brengt risico's met zich mee. Omdat alles nieuw is, kunnen die risico's op dit moment niet volledig worden overzien of beperkt.

6. Bevoegd gezag en delegatie

Uw raad is het bevoegd gezag om (delen van) het omgevingsplan vast te stellen. Dit krijgt gestalte via een raadsbesluit nadat het ontwerp van het omgevingsplan ter inzage heeft gelegen. Iedereen kan een zienswijze bij uw raad indienen waarop uw raad vervolgens een beslissing neemt. Dit proces is vergelijkbaar met het proces van het vaststellen van bestemmingsplannen. Voordat de procedure start, moet een vorm van participatie zijn georganiseerd. Bij het schrijven van dit plan van aanpak wordt hiervoor participatiebeleid ontwikkeld.

De Omgevingswet biedt in artikel 2.8 de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan B&W, dus voor specifieke delen of onderwerpen. Dat is nieuw ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening (Wro): het vaststellen van bestemmingsplannen kan nu niet worden gedelegeerd²¹.

Bij delegatie wordt dezelfde procedure gevolgd; alleen worden eventuele zienswijzen ingediend bij B&W en niet bij uw raad. B&W stelt het deel van het omgevingsplan vervolgens vast. In beide situaties staat een beroepsgang open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de transitiefase 2022-2029 zullen veel voorstellen aan uw raad worden gedaan om delen van het omgevingsplan vast te stellen. Bij schrijven dit plan van aanpak is het niet mogelijk om hierover een exacte voorspelling te doen. Gezien de hele operatie zullen dit er per jaar eerder enkele tientallen zijn dan een handvol.

Om de werklast voor uw raad beheersbaar te houden en uit oogpunt van efficiëntie - met name gelet op de doorlooptijd van raadsvoorstellen - is delegatie nodig. In dit stadium van voorbereiding op de Omgevingswet wordt voorgesteld om in een aantal gevallen het besluit tot vaststelling te delegeren. Hierbij is gelet op de huidige bevoegdheidsverdeling tussen raad en B&W.

1. *Het wijzigen van het omgevingsplan conform wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen in bestemmingsplannen;*
2. *Het wijzigen van het omgevingsplan voor het inpassen van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen (niet-tijdelijk);*
3. *Het wijzigen van het omgevingsplan voor de bouw van maximaal 40 woningen;*
4. *Het wijzigen van het omgevingsplan als gevolg van instructieregels van het Rijk of de provincie;*
5. *Juridisch-technische wijzigingen, redactionele aanpassingen en correcties, dus zonder beleidsmatige afweging;*
6. *Het nemen van een voorbereidingsbesluit voor een locatie met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels.*

Ad 1). In bestemmingsplannen kunnen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen voorkomen. Bij een wijzigingsbevoegdheid heeft B&W de bevoegdheid om binnen bepaalde voorwaarden de bestemming te wijzigen. Bij een uitwerkingsverplichting heeft B&W de plicht om binnen bepaalde voorwaarden een bestemming uit te werken. Uw raad heeft deze voorwaarden in het betreffende bestemmingsplan vastgesteld. Onder de Omgevingswet is het niet meer mogelijk om

²¹ Onder de Wro bestaat wel de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een uitwerkingsverplichting of wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Dat zijn bevoegdheden van B&W. Zie hierover verder het delegatievoorstel met toelichting.

van deze bevoegdheden/verplichtingen gebruik te maken. Deze vallen namelijk niet onder het overgangsrecht.

Ad 2). B&W is bevoegd om af te wijken van het omgevingsplan door middel van een omgevingsvergunning. Zie in dit verband het voorstel voor het bindend adviesrecht (BR2200045). Deze vergunningen moeten uiteindelijk in het omgevingsplan worden verwerkt. Dit is een juridisch-administratieve handeling. Omdat hierbij geen afweging meer te maken valt, leent ook deze wijziging zich goed voor delegatie.

Ad 3). In het voorstel voor bindend adviesrecht (BR2200045) staat ook een aangewezen geval voor woningbouw. Voor de bouw meer dan 40 woningen heeft uw raad bindend adviesrecht bij het met omgevingsvergunning afwijken van het omgevingsplan. Het is een keuze om woningbouw via een omgevingsvergunning of een (deel van) het omgevingsplan te realiseren. Door B&W de bevoegdheid toe te kennen om voor minder dan 40 woningen het omgevingsplan te wijzigen, is sprake van een sluitend systeem.

Ad 4). Instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en die van de provincie in de provinciale omgevingsverordening. Bij deze categorie van gevallen moet de gemeente het omgevingsplan wijzigen. Hierbij is er geen beleidsvrijheid.

Ad 5). Een deel van de wijzigingen zal betrekking hebben op juridisch-technische zaken zoals de opname van begripsbepalingen of verwijzingen naar nieuwe of gewijzigde wetgeving. Ook kan het gaan om redactionele aanpassingen en/of correcties. Van een beleidsmatige afweging is dan geen sprake. Ook deze komen in aanmerking voor delegatie.

Ad 6). De gemeenteraad kan net als onder huidig recht een voorbereidingsbesluit nemen. Het is een verklaring dat een wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt voorbereid. Er ontstaat dan een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten; de situatie wordt als het ware bevroren en het geldende regime wordt beschermd.

Dit kan om verschillende redenen noodzakelijk zijn. Een voorbereidingsbesluit komt niet vaak voor maar als het nodig is, dan is het zaak om het besluit snel te kunnen nemen. Gelet op het vergaderschema van uw raad kan het college sneller beslissen. Artikel 4.14 Omgevingswet bevat de delegatiemogelijkheid voor het nemen van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels. Dit verklaart de opname in deze lijst. Dit wijkt dus wel af van de huidige praktijk waarin delegatie niet mogelijk is.

Deze lijst van gevallen is op dit moment nog beperkt en een inschatting. Per bouwsteen of nieuw deel van het omgevingsplan kan worden bezien in hoeverre verdere delegatie wenselijk is. Dat bepaalt uw raad. Delegatie kan vooral bij de integratie van verordeningen aan de orde zijn, omdat hierin bevoegdheden van B&W voorkomen. Een voorbeeld hiervan is artikel 2:10 APV op basis waarvan B&W in het belang van de openbare orde of ter bescherming van de woon- en leefomgeving nadere regels kan stellen voor uitstallingen en containers. Een ander voorbeeld hiervan is het aanwijzen, wijzigen of schrappen van een gemeentelijk monument; B&W is hiertoe bevoegd op grond van de Erfgoedverordening.

7. Tot slot

Onderhavig plan van aanpak is bedoeld om het omgevingsplan in de transitiefase 2022-2029 gestructureerd op te bouwen. In deze fase zullen veel regels tegen het licht gehouden worden, regels worden overgezet, verordeningen worden herzien en/of ingetrokken, regels worden aangepast of geschrapt en er zullen nieuwe regels worden gemaakt, ook over onderwerpen die nu nog niet in beeld zijn of die bij schrijven van dit plan onvoldoende zijn uitgewerkt.

De transitiefase wordt een tijd van doen, van werken en leren, van *lerend werken* dus. Leren om samen met de samenleving verantwoordelijk te dragen voor de fysieke leefomgeving. Leren om binnen de organisatie en met uw raad de beleidscyclus in de vingers te krijgen en goed te doorlopen. En soms is er maar één manier: vallen, opstaan en weer doorgaan.

**Vallen is niet erg,
blijven liggen wel.**

OM
DENKEN

Bijlage 1 Overzicht regels in de bruidsschat

De bruidsschat bevat de regels die het Rijk aan de gemeentes geeft. Deze regels maken van rechtswege deel uit van het tijdelijke omgevingsplan. Gedurende de transitiefase 2022-2029 moeten of kunnen deze regels - al dan niet aangepast - overgezet worden naar het omgevingsplan nieuwe deel.

De bruidsschat kan in drie thema's worden samengevat:

1. Activiteiten voor bouwen, open erven en terreinen (Afdeling 22.2)
2. Milieubelastende activiteiten (Afdeling 22.3)
3. Overige activiteiten (Afdeling 22.5)

Ad 1). De activiteiten voor tot bouwen, open erven en terreinen betreffen:

- Het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden
- Bouwen en in stand houden van bouwwerken, open erven en terreinen
- Gebruik van bouwwerken
- Vergunningplichten met betrekking tot het bovenstaande
- Cultureel erfgoed

Ad 2). De milieubelastende activiteiten zijn:

- Energiebesparing
- Zwerfafval
- Geluid
- Trillingen
- Geur
- Afvalwaterbeheer
- Lozen van afvalwater
- Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen
- Lozen bij maken van betonmortel
- Uitwassen van beton
- Recreatieve visvijvers
- Ontwikkelen en afdrukken van fotografisch materiaal
- Wassen van motorvoertuigen
- Niet-industriële voedselbereiding
- Voedingsmiddelenindustrie voor wat betreft geur
- Slachten van dieren
- Opwekken van elektriciteit met een windturbine
- In werking hebben van een acculader
- Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage
- Traditioneel schieten
- Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht
- Opslaan van vaste mest
- Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen
- Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren en vogels

Ad 3). De overige activiteiten zijn:

- 0 aanvraagvereisten voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het:
 - uitvoeren van een werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid
 - slopen van een bouwwerk
 - afwijken van de regels van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan (gebruik van locatie of bouwwerk)
 - aanwijzen/voorbeschermen gemeentelijk monument en aanvraagvereisten omgevingsvergunning gemeentelijk monument
 - uitweg
 - alarminstallatie
 - vellen houtopstand
 - handelsreclame
 - opslaan roerende zaken
- 0 voorschriften over archeologische monumentenzorg

Bijlage 2 Overzicht regels over fysieke leefomgeving in verordeningen (T21.05330)

CONCEPT

Bijlage 3. Kaart met de bouwstenen (T21.08224)

CONCEPT