

PLAN VAN AANPAK
OMGEVINGSPLAN
6 APRIL 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
Hoofdstuk 2 Kaders	5
Hoofdstuk 3 Voorbereidingsfase	8
Hoofdstuk 4 Transitiefase	12
Hoofdstuk 5 Definitief omgevingsplan.....	17

Hoofdstuk 1 Inleiding

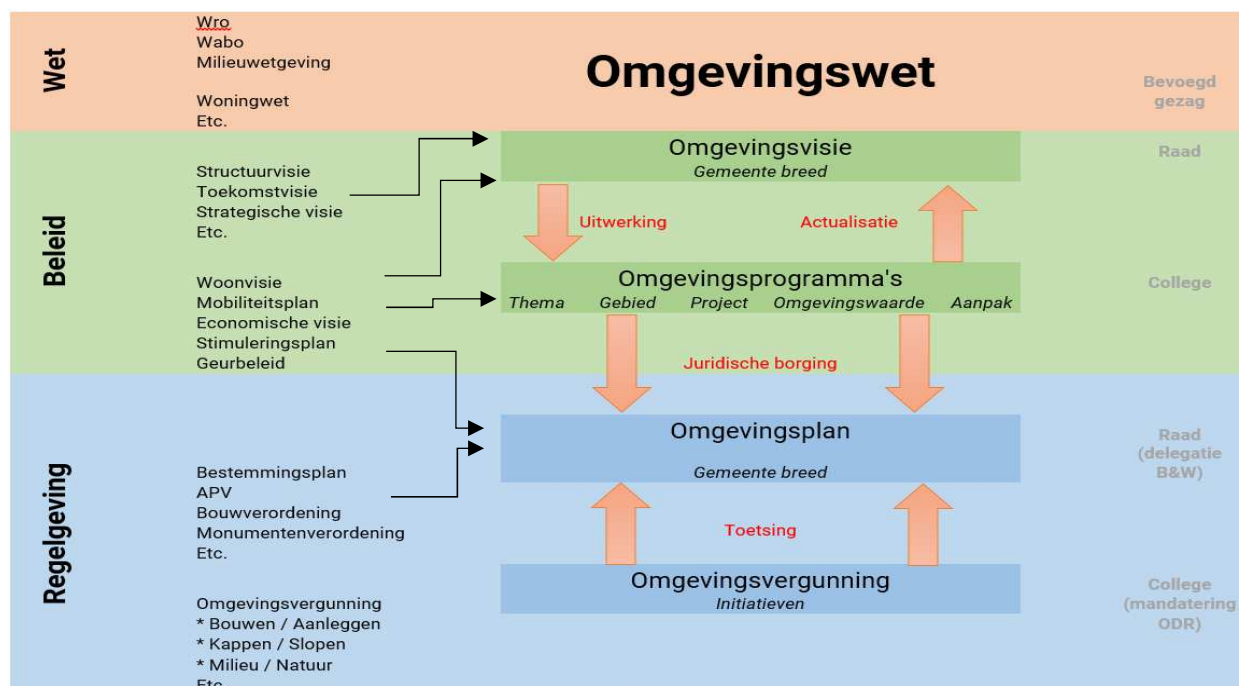
Voor u ligt het Plan van Aanpak Omgevingsplan. Hierin leest u hoe we tot een nieuw omgevingsplan voor de hele gemeente West Betuwe komen. Het doel is om continu aan de wettelijke eisen vanuit de Omgevingswet te voldoen. Daarbij willen we een acceptabel dienstverleningsniveau in stand houden en zorgvuldig omgaan met onze beperkt beschikbare middelen.

1.1 Wat is een omgevingsplan?

Het omgevingsplan is een besluit van de gemeente waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn vastgesteld. Deze regels zijn juridisch bindend voor iedereen. De regels die in het omgevingsplan komen te staan zijn niet allemaal nieuw. Veel van de regels staan nu al in bestemmingsplannen, milieuregelgeving en verordeningen. In het omgevingsplan worden ze allemaal gebundeld en waar nodig op elkaar afgestemd. Het opstellen van het omgevingsplan biedt bovendien de mogelijkheid om bestaande regels te heroverwegen: zijn ze nog nodig? Kan er meer ruimte worden gegeven? Of moeten ze juist strenger?

1.2 Welke raakvlakken met andere taken en regels heeft het omgevingsplan?

Het omgevingsplan is één van de gemeentelijke instrumenten uit de Omgevingswet. Het bevat de regels over hoe met de fysieke leefomgeving wordt omgegaan. De inhoud en strekking van deze regels worden beïnvloed door de omgevingsvisie en eventueel programma's. Het omgevingsplan is voor omgevingsvergunningen het toetsingskader.



Het omgevingsplan heeft raakvlakken met een aantal processen en besluiten binnen de gemeente. Binnen de projectorganisatie 'invoering Omgevingswet' heeft het omgevingsplan haar eigen spoor: spoor 2. De totstandkoming van het instrument omgevingsplan staat in dit spoor centraal. Net als het kunnen ontsluiten en wijzigen van het omgevingsplan. Niet alle processen en besluiten waar het

omgevingsplan raakvlakken mee heeft vallen onder de scope van dit plan van aanpak voor spoor 2. Voor elementen die elders zijn belegd, is dit in de onderstaande opsomming cursief weergegeven:

- Verlenen van omgevingsvergunningen (beoordelingsproces) *SPOOR 3: VERGUNNINGEN*
- Verlenen van vergunningen op grond van lokale verordeningen *SPOOR 3: VERGUNNINGEN*
- Behandelen van meldingen op grond van milieuregelgeving (bruidsschat) *SPOOR 3: VERGUNNINGEN*
- Delegatiebesluit omgevingsplan
- Adviesrecht van de gemeenteraad bij buitenplanse vergunningen *SEPARAAT RAADSBESLUIT*
- Digitaal ontsluiten van het omgevingsplan *SAMENWERKING MET SPOOR 5: DSO*
- Juridische regels omzetten in toepasbare regels *SAMENWERKING MET SPOOR 5: DSO*
- Transitie van oude naar nieuwe stelsel omgevingsrecht

Middels periodieke overleggen tussen de verschillende deelprojectleiders (spoorleiders) is de afstemming tussen de verschillende sporen geborgd.

1.3 Drie hoofdfasen van de transitie

In dit Plan van Aanpak Omgevingsplan werken we met drie fasen in de transitie om volledig over te gaan naar het werken onder de nieuwe Omgevingswet:

- De voorbereidingsfase voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022.
- De transitiefase waarin we werken met het tijdelijke omgevingsplan dat bestaat uit bestemmingsplannen, de bruidsschat en lokale verordeningen.
- De eindfase waarin het definitieve omgevingsplan als ‘gereed’ kan worden beschouwd en waarin wijzigingen in het omgevingsplan zijn geborgd in de reguliere werkprocessen.

1.4 Lerend werken

Het omgevingsplan is een nieuw instrument. De relevante regelgeving is nog steeds in ontwikkeling. Nieuwe inzichten en handreikingen worden volop gedeeld op platforms waar de professionals van het omgevingsplan elkaar ontmoeten. Dit plan van aanpak is daarom bedoeld om kaders mee te geven, zonder dat deze in beton zijn gegoten. Dit geeft vertrouwen om vervolgstappen te zetten, maar ook ruimte om de koers aan te passen als nieuwe informatie daarom vraagt.

Het college en het ambtelijk apparaat zal onder het motto van ‘lerend werken’ daar waar nodig de vrijheid nemen om flexibel om te gaan met dit plan van aanpak. Daar waar een expliciete raadsuitspraak noodzakelijk of gewenst is, zal een nieuw raadsvoorstel volgen.

Hoofdstuk 2 Kaders

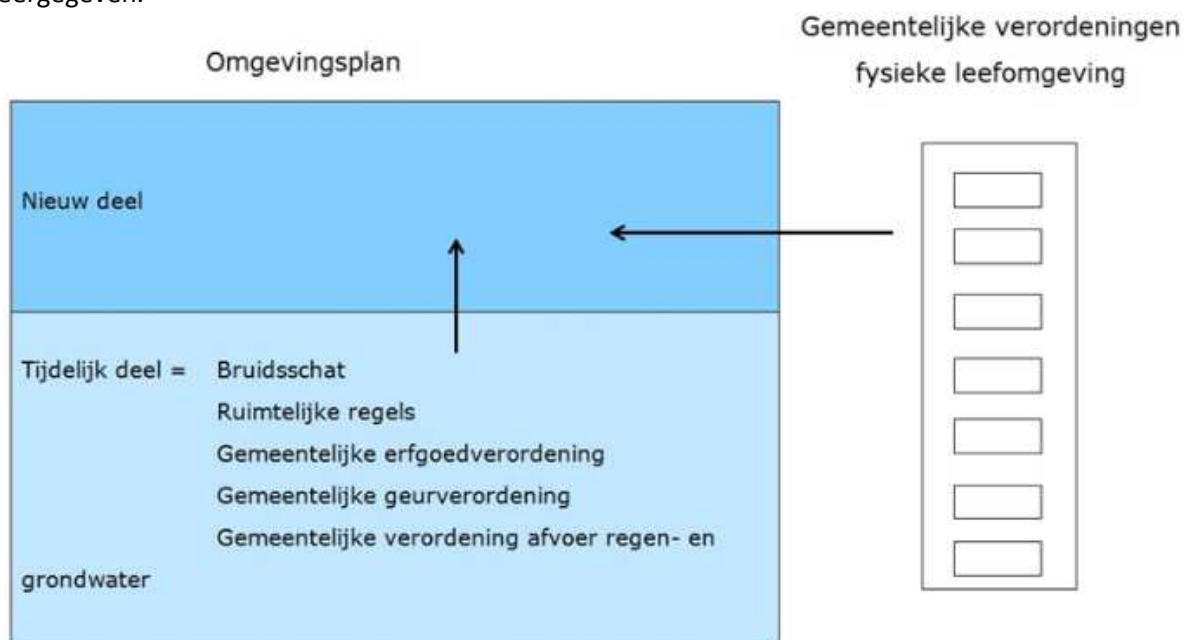
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wetgeving en richtinggevende besluiten die al beschikbaar zijn. Zij vormen het kader waarbinnen de activiteiten in het Plan van Aanpak verder uitgewerkt zijn.

2.1 Wettelijke kaders

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. De gemeente krijgt dan via het overgangsrecht automatisch een omgevingsplan van rechtswege. Dit wordt ook wel het tijdelijke deel van het omgevingsplan, of het tijdelijke omgevingsplan genoemd. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan is gevuld met:

- De Bruidsschat. Dit zijn de regels waarvoor de verantwoordelijkheid vanuit het rijk wordt overgedragen aan gemeenten. Het gaat dan met name om regels uit de milieuwetgeving waarvoor lokaal maatwerk mogelijk is.
- Ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen van de gemeente. Eventuele inpassingsplannen van provincie en rijk vallen hier ook onder.
- Enkele specifieke gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit zijn de erfgoedverordening, de geurverordening en de verordening over afvoer van regen- en grondwater.

In verschillende gemeentelijke verordeningen staan ook regels die over de fysieke leefomgeving gaan. Denk daarbij aan regels in de APV over het kappen van bomen of aanleggen van inritten. Na 1 januari 2022 blijven deze regels zelfstandig voortbestaan, totdat ze worden opgenomen in het nieuwe deel, ook wel het definitieve omgevingsplan genoemd. Hieronder is dat schematisch weergegeven.



De gemeente krijgt een overgangstermijn tot 2029. Daarbinnen moeten regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan en de relevante regels uit gemeentelijke verordeningen worden overgezet

naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit wordt ook wel aangeduid als de 'transitie' naar het definitieve omgevingsplan.

Bij het opstellen van het definitieve omgevingsplan moet aan alle vereisten van de Omgevingswet worden voldaan. Er zal een goede balans moeten worden nagestreefd tussen behoud, bescherming, gebruik, beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Dat vraagt om een integrale afweging van alle aspecten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving óf gevolgen voor de mens door die fysieke leefomgeving. De gemeentelijke vrijheid om hierin afwegingen te maken wordt vooral ingekaderd door instructieregels van het rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels die de provincie in haar omgevingsverordening stelt.

De wijze waarop de gemeente haar beleidsvrijheid invult, wordt mede bepaald door haar eigen keuzes over:

- haar rol in de samenleving (actief <-> passief);
- keuzes voor specifieke speerpunten in beleid over de fysieke leefomgeving;
- keuzes ten aanzien van behouden en beschermen versus gebruiken en ontwikkelen;
- keuzes ten aanzien van regeldruk en vertrouwen.

In de omgevingsvisie komen de hoofdlijnen van bovenstaande punten terug. De juridische verwerking en nadere detaillering van de keuzes in de omgevingsvisie volgt in het omgevingsplan.

2.2 Eerdere gemeentelijke besluitvorming

In november 2020 stelde de gemeenteraad de volgende algemene uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet vast:

- Ruimte bieden voor particuliere en private initiatieven;
- Alleen noodzakelijke regels, overzichtelijk geordend, met ruimte voor lokaal maatwerk;
- Gesprek met de samenleving is vanzelfsprekend; denken en handelen vanuit mogelijkheden en vertrouwen (ja, mits i.p.v. nee, tenzij);
- Informatie is inzichtelijk en (digitaal) toegankelijk. Inwoners en partners begrijpen wat de gemeente wel en niet doet;
- Goede samenwerking in de keten met andere overheden & partners;
- Snelle en integrale besluitvorming over de fysieke leefomgeving;
- Besluitvorming is transparant en kenmerkt zich door integer handelen.

Bij het omzetten van de regels naar het definitieve omgevingsplan zullen veel keuzes gemaakt moeten worden. Deze keuzes worden gestuurd door de bovenstaande uitgangspunten. Dat kan zich uiten in het aantal regels dat we opstellen, maar ook de manier waarop we ze opschrijven. Of welke controlemogelijkheden worden opgenomen alvorens een activiteit in de fysieke leefomgeving is toegestaan.

Bovendien stelde de gemeenteraad diezelfde avond de Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie vast. Relevant voor het omgevingsplan uit deze nota is:

- Op 1 januari 2022 beschikken we over een Omgevingsvisie 1.0. Deze geeft inhoudelijk richting aan de hoofdlijn van het beleid. De regels van het omgevingsplan helpen bij de verwezenlijking van dat beleid. Nieuwe regels kunnen we pas opstellen als de visie is vastgesteld.
- De omgevingsvisie bevat een indeling van het grondgebied in verschillende gebiedstypen, gebaseerd op de staalkaarten van de VNG met een beschrijving van de zwaarstwegende belangen in dat gebied. Om goed aan te sluiten op de omgevingsvisie, zal het omgevingsplan ook de in de staalkaarten van de VNG beschreven gebiedstypen als uitgangspunt moeten nemen.

Hoofdstuk 3 Voorbereidingsfase

Dit hoofdstuk richt zich op de activiteiten die plaats moeten vinden voordat de Omgevingswet in werking treedt. De 'roadmap Omgevingswet' en de lijst met 'minimale acties' van de VNG zijn leidend geweest voor de invulling van dit hoofdstuk.

3.1 Welke mijlpalen moeten zijn gehaald?

In de 'roadmap Omgevingswet' is een aantal doelen in de tijd uitgezet om op 1 januari 2022 voldoende voorbereid te zijn om te werken met het omgevingsplan. In onderstaande figuur zijn deze doelen weergegeven. Met een A is weergegeven op welk moment de VNG adviseert actie te ondernemen op deze doelen. De stand van zaken binnen West Betuwe (per medio maart 2021) opgenomen in kleur: groen is afgerond; geel is onder handen; grijs is nog op te starten.

	2020		2021			
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1. Start met opleiden en oefenen	A					
2. Verwervingsvraag en -aanpak software bepaald	A					
3. Plan van Aanpak omgevingsplan gereed		A				
4. Plansoftware of -dienstverlening verworven			A			
5. Start urgente planwijzigingen			A			
6. Plansoftware operationeel (lokaal gereed, landelijk nog niet)				A		
7. Start oefenen met plansoftware				A		
8. Eerste wijzigingsbesluiten voorbereid						A
9. Planproces beschreven						A
10. Ruimtelijke plannen opgeschoond (98% opgeschoond, nu bijhouden)						A

3.2 Hoe bereiken wij deze mijlpalen?

Hieronder leest u hoe deze mijlpalen concreet voor West Betuwe moeten worden geïnterpreteerd. Ook de concrete acties in de komende periode om de mijlpalen te bereiken zijn benoemd.

1. Starten met opleiden en oefenen

We zijn reeds gestart met opleiden en oefenen op verschillende niveaus. Er is een breed opleidingstraject binnen de organisatie uitgerold voor 2021. Aan de hand van het omgevingsspel en met enkele specifieke cases wordt in wisselende kleine groepen gediscussieerd en geoefend. Daar waar mogelijk wordt aangehaakt bij regionale oefensessies. Deze zijn veelal gericht op de eindsituatie

waar we onder de Omgevingswet naar toe werken. Voor Q3 en Q4 zal er ook meer nadruk komen te liggen op de transitiefase waarin met het tijdelijk omgevingsplan wordt gewerkt. Dit betekent dat:

- de relevante medewerkers met de bruidsschat kunnen werken;
- de relevante medewerkers het overgangsrecht kennen;
- de relevante medewerkers het tijdelijke omgevingsplan kunnen raadplegen in het DSO-LV.

Goed om hier te vermelden is dat veel van de relevante medewerkers bij de Omgevingsdienst werken. De Omgevingsdienst is zich (ook) al geruime tijd op de komst van de Omgevingswet aan het voorbereiden. Zij heeft een eigen opleidingstraject voor haar medewerkers uitgestippeld. Omdat een aantal taken van de Omgevingsdienst in de nabije toekomst weer door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, is het van belang om goed te monitoren dat de medewerkers voldoende opgeleid zijn om hun taak uit te voeren, ongeacht de organisatie waarvoor zij nu nog werken.

2. Verwervingsvraag en –aanpak software bepaald

De verwerving van software om aan te sluiten op het DSO is via de BWB voor West Betuwe, Tiel en Culemborg reeds succesvol afgerond. Tercera Go is inmiddels aangeschaft en lokaal geïnstalleerd. Deze software is bedoeld voor het (juridisch) opstellen en ontsluiten van het omgevingsplan. Bovendien is er een optie om bijpassende software voor het opstellen van (publieksvriendelijke) vragenbomen op afroep beschikbaar. Bestaande vragenbomen zullen door de Omgevingsdienst worden omgezet. Indien de gemeente zelf vragenbomen wil gaan maken of beheren, is dit technisch te realiseren.

Voor het ontvangen van vergunningaanvragen is de software beschikbaar bij de Omgevingsdienst. Afhankelijk van de keuzes in het spoor ‘Vergunningen’ moet nog wel een verbinding worden gelegd met een zaakstelsel waarin de aanvragen daadwerkelijk worden afgehandeld. Sommige aanvragen (omgevingsvergunningen milieu bijvoorbeeld) zullen immers door de Omgevingsdienst worden afgehandeld, terwijl andere aanvragen (APV-vergunningen bijvoorbeeld) door medewerkers van de gemeente worden afgehandeld.

3. Plan van aanpak omgevingsplan gereed

De VNG adviseert in het plan van aanpak op te nemen hoe het omgevingsplan wordt ontwikkeld. Het gaat dan om keuzes over de balans tussen beschermen en faciliteren, de wijze van regels stellen en de structuur van het omgevingsplan. Ook de aanpak om het omgevingsplan op te bouwen moet helder zijn: welke gebieden of thema’s eerst, welk tempo? Met het voorliggend plan van aanpak wordt deze mijlpaal bereikt.

4. Plansoftware of plandienstverlening verworven

De verwerving van software is via de BWB voor West Betuwe, Tiel en Culemborg reeds succesvol afgerond. Tercera Go is inmiddels aangeschaft en lokaal geïnstalleerd. Vooralsnog houden wij er rekening mee dat het bijhouden van het omgevingsplan gebeurt door interne medewerkers. Standaard plandienstverlening schaffen we dus niet aan. Net als in de huidige situatie zal voor het aanleveren van gegevens ten behoeve van het omzetten of updaten van het omgevingsplan gebruik gemaakt kunnen worden van externe stedenbouwkundige bureaus. Naar gelang de behoefte zal hiervoor de markt worden bevroegd.

5. *Start urgente wijzigingsplannen*

Vanaf het tweede kwartaal moet er rekening mee gehouden worden dat ontwikkelingen die niet in het bestemmingsplan passen niet meer onder de oude wetgeving kunnen worden afgewikkeld. Alleen plannen waarvoor een ontwerp bestemmingsplan ter inzage is gelegd voor 1 januari 2022 mogen worden afgehandeld met de 'oude' procedure. Gelet op de voorbereidingstijd die nodig is om tot een ontwerp bestemmingsplan te komen, moet er rekening mee worden gehouden dat enkele plannen al snel in 2022 volgens de nieuwe wetgeving moeten afgehandeld. Op het moment van schrijven van deze notitie is de discussie over het versnellen van bepaalde projecten en de wijze waarop we voorbereidingen treffen om andere projecten zo probleemloos mogelijk onder het nieuwe omgevingsrecht te behandelen opgestart.

Uitgangspunt is overigens om wijzigingen aan het omgevingsplan zoveel mogelijk te voorkomen zolang er nog geen definitief omgevingsplan is. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op ingegaan.

6. *Plansoftware operationeel*

De aangeschafte plansoftware van Tercera is in februari aangesloten op de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO (waarvoor het rijk verantwoordelijk is) is echter nog niet volledig uitontwikkeld. Wijzigingen in het DSO vragen soms weer om aanpassing van de software voor gemeenten. Of software tijdig operationeel zal zijn, is vooral afhankelijk van landelijke ontwikkelingen. Lokaal speelt nog de afstemming van de software voor vergunningaanvragen die bij de Omgevingsdienst binnen komen, maar door de gemeente worden afgehandeld.

7. *Start oefenen met plansoftware*

De eerste trainingen met de software voor het opstellen en ontsluiten van het omgevingsplan hebben plaatsgevonden. Komende maanden blijven we hierop inzetten.

8. *Eerste wijzigingsbesluit voorbereid*

Uitgangspunt is wijzigingen aan het omgevingsplan zoveel mogelijk te voorkomen tot het moment dat we een 'definitief' omgevingsplan hebben. Indien een wijziging toch wenselijk of nodig is, moeten we hiertoe wel in staat zijn. De eisen en standaarden die dan van toepassing zijn (zowel wettelijke kaders als lokale keuzes) moeten beschikbaar zijn. Na vaststelling van dit plan van aanpak zijn uitgangspunten beschikbaar om hiermee aan de slag te gaan. Dit betekent dat voor 1 januari 2022:

- inzichtelijk moet zijn welke provinciale instructieregels van toepassing zijn;
- welke instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving gelden;
- de wijziging via het DSO-LV wordt ontsloten conform de geldende standaard;
- inzichtelijk is hoe de wijziging zich gaat voegen in de opzet van het definitieve omgevingsplan.

Er komen steeds meer overzichten en handreikingen vanuit de VNG over instructieregels van hogerhand. Vanuit de Omgevingsdienst wordt bovendien gewerkt aan een handreiking over hoe om kan worden gegaan met de Bruidsschat. De verwachting is dat met beperkte inspanning vanuit de gemeente helder is welke instructieregels gelden.

Hoe de regels van het definitieve omgevingsplan er uit komen te zien is grotendeels afhankelijk van de keuzes die in dit Plan van Aanpak worden gemaakt. Er zal op 1 januari 2022 echter niet een volledige regelset beschikbaar zijn voor alle denkbare ontwikkelingen. Voor regels die nog niet beschikbaar zijn, kunnen concrete ontwikkelingen als pilot worden gezien. Bij de vormgeving van het

definitieve omgevingsplan kunnen regels vanuit deze pilots alsnog worden gewijzigd, of kiezen we ervoor locatie-specifieke regels voor de pilotlocatie te behouden. We zullen bij voorkeur niet tot het vierde kwartaal van 2021 wachten, maar al eerder oefenen om een wijzigingsbesluit voor te bereiden.

9. Planproces beschreven

De processen voor het opstellen van het omgevingsplan moeten zijn ontworpen. Welke eisen gelden vanuit de Omgevingswet? Welke lokale procesafspraken leggen we vast? Ook is aandacht nodig voor de procedurele en juridische wijzigingen voor het voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal. De beschrijving van deze processen wordt in Q3 en Q4 opgepakt. Naast de uitgangspunten in dit Plan van Aanpak vormen handreikingen van de VNG en ervaringen vanuit oefensituaties belangrijke input. Zo worden er op dit moment binnen en buiten onze gemeente goede ervaringen opgedaan met de werkwijze van de intake tafel en de omgevingstafel.



10. Ruimtelijke plannen opgeschoond

Vanaf 1 januari 2022 kunnen geen wijzigingen meer worden aangebracht in bestaande ruimtelijke plannen. Hiervoor geldt een uitzondering als op 1 januari 2022 al een wijziging in procedure is gebracht. Het is daarom van belang om de bestaande planvoorraad op te schonen. Voor onze gemeente betekent dit dat plannen die niet meer geldig zijn en conceptversies moeten worden verwijderd. Deze actie is al uitgevoerd.

Daarnaast moet voor locaties waar nog geen digitaal bestemmingsplan geldt én waarvoor geen ontwerp ter inzage wordt gelegd voor 1 januari 2022 het bestaande (oude) bestemmingsplan worden ontsloten via www.ruimtelijkeplannen.nl. Hiervoor is het voldoende om een PDF-document van het oude bestemmingsplan aan de locaties waar dit nog geldt te koppelen. Op deze manier voldoen we aan de eis om alle plannen digitaal te ontsluiten via het DSO. Deze actie zal in Q3 en Q4 worden uitgevoerd, waarbij bijzondere aandacht zal uitgaan naar het bestemmingsplan Buitengebied 2018 uit de voormalige gemeente Geldermalsen. Dit is een omvangrijk plan waarvoor al een ontwerp ter inzage heeft gelegen, maar waar de vaststelling tot op heden nog niet heeft plaatsgevonden. Indien het lukt dit plan tijdig vast te stellen is het aantal locaties waarvoor een PDF moet worden gepubliceerd beperkt.

Hoofdstuk 4 Transitiefase

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven start op 1 januari 2022 de transitiefase. De gemeente heeft dan tot uiterlijk 2029 de tijd om bestaande regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan én regels uit een aantal lokale verordeningen om te zetten naar een definitief omgevingsplan. Tijdens deze transitiefase blijft de winkel open. We zullen gelijktijdig met het opstellen van een definitief omgevingsplan ook planologische procedures moeten doorlopen om urgente gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook het verlenen van reguliere vergunningen zal gewoon door moeten gaan.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we bij voorkeur om gaan met initiatieven die niet passen binnen de regels voor de fysieke leefomgeving in de transitiefase. Ook leggen we een aantal keuzes vast over de manier hoe we tot het definitieve omgevingsplan komen.

4.1 Uitgangspunten ten aanzien van procedurevoorkeuren

Tijdens de transitiefase kunnen we gebruik maken van drie verschillende procedures om een urgente gewenste ontwikkeling die in strijd is met de regels voor de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. In volgorde van voorkeur zijn dat:

- procedures afronden op basis van de oude wetgeving op grond van het overgangsrecht;
- met een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet afwijken van het tijdelijke omgevingsplan;
- het opstellen van een omgevingsplan op maat;

Overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt dat bestemmingsplannen (en uitwerkings- en wijzigingsplannen) kunnen worden afgerond op grond van de Wet ruimtelijke ordening indien voor 1 januari 2022 een ontwerp van het plan ter inzage is gelegd. Na afronding van de planologische procedure zijn deze plannen automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Deze optie heeft als grote voordeel dat door opname in het tijdelijke omgevingsplan er een toetsingskader ontstaat op basis waarvan omgevingsvergunningen verleend kunnen worden. Jurisprudentie en risico's zijn door ervaring met deze procedure bekend en hoeven geen verrassing meer te vormen. Nadeel is dat er omgeschakeld moet worden naar een andere procedure indien niet tijdig een ontwerp plan ter inzage kan worden gelegd.

Daar waar mogelijk stimuleren we initiatiefnemers al vanaf dit moment om tijdig de noodzakelijke stukken aan te leveren zodat de procedure nog op grond van de oude wetgeving kan worden afgehandeld. Er bestaat echter een risico dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle plannen te beoordelen en in procedure te brengen. Ook kan het zijn dat initiatiefnemers (en hun adviseurs) niet in staat blijken tijdig de benodigde stukken aan te leveren. De druk op alle partijen die in het omgevingsrecht werkzaam zijn, is momenteel namelijk erg hoog. We brengen in het tweede kwartaal in kaart welke gevolgen het heeft als in een laat stadium blijkt dat moet worden teruggefallen op een 'nieuwe' procedure vanuit de Omgevingswet. Er zal in ieder geval aandacht moeten zijn voor de mate en wijze van participatie en het kostenverhaal.

Op enig moment is het niet meer realistisch om nog plannen in behandeling te nemen met als doel deze onder het overgangsrecht af te handelen. De eerste gemeenten hebben hiervoor nu al aangegeven om per een bepaalde datum geen plannen meer in behandeling te nemen of in te zetten op de procedures onder de Omgevingswet. In het tweede kwartaal zullen wij hierover ook een standpunt innemen.

Omgevingsvergunning

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen geen nieuwe procedures op grond van de Wro meer worden opgestart. Voor wenselijke ontwikkelingen die strijdig zijn met het tijdelijke omgevingsplan maken we dan zoveel mogelijk gebruik van de omgevingsvergunning. Met de omgevingsvergunning kan namelijk in ruime mate worden afgeweken van het omgevingsplan. Middels het adviesrecht van de raad borgen we dat de raad haar bevoegdheden voldoende kan uitvoeren. Verleende vergunningen worden op een later moment in het omgevingsplan opgenomen, zodra dat definitief vorm heeft gekregen. Voordeel van deze procedure is dat hij relatief onafhankelijk van het omgevingsplanproces kan worden doorlopen. Bovendien is het maatwerk omdat er sprake is van een concrete aanvraag. Iedereen (initiatiefnemer, belanghebbenden en gemeente) weet precies wat er mogelijk wordt gemaakt. Nadeel is dat het (bouw)plan voor de vergunningaanvraag verder moet worden uitgewerkt dan voor een wijziging van het omgevingsplan. Dit risico zal een initiatiefnemer moeten accepteren als hij niet wil wachten op het definitieve omgevingsplan.

Omgevingsplan op maat

Indien een wenselijke en urgente ontwikkeling niet met een omgevingsvergunning mogelijk gemaakt kan worden, maken we een omgevingsplan op maat. Dit is het geval als voor de wenselijke ontwikkeling ook regels op andere percelen dan die van de initiatiefnemer moeten worden gewijzigd. Denk hierbij aan het inperken van bedrijfsmatige gebruiksmogelijkheden op naastgelegen percelen als aan de rand van een bedrijventerrein nieuwe gevoelige functies worden toegelaten. Het maken van een omgevingsplan op maat kent een aantal nadelen. Ten eerste is het een nieuwe procedure en dat brengt per definitie risico's met zich mee. Werkprocessen zijn bijvoorbeeld nog maar beperkt getest en jurisprudentie over de begrenzing van lokale afwegingsruimte is nog niet beschikbaar. Ten tweede is het lokale kader (het definitieve omgevingsplan) nog niet gereed. Door keuzes over één locatie naar voren te trekken, kan het lastig worden deze keuzes later in te bedden in de standaardregels voor het definitieve omgevingsplan. Om deze risico's in te perken proberen we bij een omgevingsplan op maat:

- Het gebied waarvoor we het omgevingsplan op maat wijzigen zo klein mogelijk te houden;
- Zo veel mogelijk aan te sluiten bij de dan beschikbare concept regels voor het definitieve omgevingsplan;
- Aan te sluiten bij landelijke en regionale standaarden als er nog geen lokale concept regels beschikbaar zijn;
- De regels in het omgevingsplan op maat zo op te stellen dat ze bruikbaar zijn voor vergelijkbare gebieden of locaties in de rest van de gemeente;
- Met initiatiefnemers afspraken te maken over de gevolgen indien het definitieve omgevingsplan tot (snelle) wijziging van het omgevingsplan op maat leidt.

4.2 Uitgangspunten ten aanzien van werkwijze en tempo om tot een definitief plan te komen

Het omgevingsplan kan worden gezien als een puzzel met heel veel grote en kleine stukjes. Sommige stukjes zijn bovendien nog niet helemaal ingekleurd. Het is onmogelijk om een dergelijke puzzel in korte tijd en in één keer goed in elkaar te leggen. Drie factoren zijn van belang om de puzzel van het omgevingsplan voor West Betuwe goed op te lossen: Focus, aanpak en 'leren door te proberen'.

Focus: beleidsneutrale omzetting

Focus behouden we door het doel van het omgevingsplan goed voor ogen te houden. Het omgevingsplan is niet meer en niet minder dan de juridische weergave van elders gemaakte beleidskeuzes. Het omgevingsplan stellen we daarom beleidsneutraal op: we zetten bestaande regels dus zoveel mogelijk gelijkwaardig om. We houden daarbij wel rekening met nieuw beleid dat al is vastgesteld, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie of een thematische beleidsuitwerking. Bovendien zullen we keuzes moeten maken indien er nog verschillen zitten in de oude regelingen. Dit is vooral het geval bij de ruimtelijke regels in onze ruim 300 bestemmingsplannen die de afgelopen decennia door de drie voormalige gemeenteraden zijn vastgesteld.

Harmonisatie van ruimtelijke regels én het verwerken van vastgesteld nieuw beleid vormen een dusdanig grote klus, dat we bij de omzetting beleidsmatige discussies achterwege laten. Deze discussies voeren we in het kader van de omgevingsvisie of sectorale beleidsdocumenten. Als de discussie hierin is uitgekristalliseerd kan het resultaat in de volgende aanpassing van het omgevingsplan worden verwerkt. Indien er sprake is van tegenstrijdigheden in thematische beleidsvelden zal hier uiteraard wel een keuze in moeten worden gemaakt. De wijze waarop we deze keuze maken en hoe dit doorwerkt in het omgevingsplan beschrijven we transparant in de toelichting van het omgevingsplan. Zo maken we bij vaststelling van het omgevingsplan een bewuste keuze.

Aanpak: gebiedsgericht en stapsgewijs

Tijdens het maken van de puzzel van het omgevingsplan zullen we de puzzelstukjes moeten ordenen. We kunnen niet alle puzzelstukjes tegelijk neerleggen. We beginnen aan één kant van de puzzel. Tijdens het focussen op het ene deel van de puzzel komen we stukjes tegen die we nu niet direct kunnen gebruiken. Deze leggen we even apart, maar we letten er wel goed op waar en wanneer deze stukjes inpasbaar zijn in onze omgevingsplanpuzzel. Hieronder maken we de keuze aan welke kant we beginnen en met welke stukjes we de puzzel verder uitbouwen.

Vanuit de praktijk zijn er inmiddels twee strategieën (en diverse tussenvarianten) ontstaan om met de complexe en omvangrijke puzzel van het omgevingsplan aan de slag te gaan. Beide uitersten vormen de themagerichte aanpak en de gebiedsgerichte aanpak.

Indien we kiezen voor een themagerichte werkwijze, wordt voor de hele gemeente telkens één thema of beleidsveld van een regeling voorzien voor de hele gemeente. Voordeel is dat er een uniforme regeling ontstaat. Nadeel is dat de afweging tussen de beleidsthema's minder zichtbaar, en dus mogelijk minder bewust, wordt gemaakt. Deze werkwijze kent nog een extra nadeel: op één locatie gelden tijdens de overgangsfase zowel regels die in het tijdelijke omgevingsplan staan als regels die in het definitieve omgevingsplan staan. Initiatiefnemers en vergunningverleners zullen daarom meer moeite moeten doen om te bepalen welke regels van toepassing zijn.

Indien we kiezen voor een gebiedsgerichte werkwijze, stellen we voor een kleiner gebied telkens een compleet omgevingsplan op. Er is dan dus nog maar een set regels van toepassing op het gebied waarvoor het definitieve omgevingsplan klaar is. Dit komt de integrale besluitvorming ten goede en is klantvriendelijker. Nadelen van deze keuze zijn dat het ingewikkelder en arbeidsintensiever is om direct tot de volledige regelset te komen. Bovendien moet de uniformiteit van regels extra bewaakt worden als je telkens voor een deel van het grondgebied een zelfstandige regelset uitwerkt.

Bij de overkoepelende uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet past een meer gebiedsgerichte werkwijze. Daarbij wordt gestart met één of enkele gebieden waarvoor het omgevingsplan wordt opgesteld. Daarna worden steeds meer gebieden toegevoegd waardoor het

omgevingsplan zich als een olievlek verspreidt. Telkens als we een gebied toevoegen stellen we dezelfde vragen:

- Zijn de regels uit het naastgelegen gebied bruikbaar voor dit gebied?
- Zo nee: is aanpassing van de standaardregel gewenst?
- Zo nee: is een nieuwe / aangepaste regel nodig vanwege een ander gebiedstypering / hoofdfunctie?
- Zo nee: hoe kunnen we met een specifieke lokale aanduiding/regel maatwerk maken?

Bij deze werkwijze hanteren we telkens een standaard volgorde voor het type regels dat we overzetten naar het definitieve deel van het omgevingsplan:

- Ruimtelijke regels zetten we als eerste om vanuit het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar het definitieve deel. Deze regels zijn namelijk al het meest integraal opgesteld en vormen het grootste gedeelte van de inhoud van het omgevingsplan. Gelet op de grote hoeveelheid bestemmingsplannen die in de afgelopen decennia door de drie verschillende voormalige gemeenten zijn vastgesteld is dit een grote klus. Naast keuzes omtrent vernieuwing, zal er namelijk gelijktijdig een grote harmonisatieslag gemaakt moeten worden.
- De tweede prioriteit is de bruidsschat. Deze staat al in het tijdelijk omgevingsplan dat via het DSO wordt ontsloten. Er is geen directe noodzaak om hier aanpassingen aan te doen. Op basis van keuzes in de ruimtelijke regels (voortvloeiend uit de omgevingsvisie) is er wellicht een aanpassing of herschikking van de bruidsschat nodig. In ieder geval zullen de oude regels uit de bruidsschat bij het overzetten naar het definitieve deel van het omgevingsplan moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt. Daarnaast streven we ernaar wijzigingen in de bruidsschat zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij landelijke of regionaal afgestemde modellen.
- Als laatste zullen de regels uit de lokale verordeningen worden overgezet naar het definitieve omgevingsplan. De lokale verordeningen veranderen niet van rechtswege en blijven dus zelfstandig raadpleegbaar en rechtsgeldig. Omdat verordeningen nog zelfstandig te wijzigen zijn, zullen we deze actie uitvoeren zodra het definitieve deel van het omgevingsplan (bijna) de het hele grondgebied bestrijkt. Op deze manier zullen de lokale verordeningen nog relatief lang zelfstandig hun werking behouden. Voor een integrale beoordeling van initiatieven en op termijn integratie van de verordeningen in het definitieve omgevingsplan zullen we:
 - De inventarisatie van (delen) van verordeningen die in het omgevingsplan verwerkt zullen worden digitaal beschikbaar stellen voor vergunningverleners en initiatiefnemers.
 - Bij wijziging van een lokale verordening voordat deze in het omgevingsplan wordt geïntegreerd, de wijzigingen intern intensief afstemmen. We bespreken daarbij in hoeverre de wijziging van de verordening de integratie in het definitieve omgevingsplan vergemakkelijkt of bemoeilijkt.
 - Bij het omzetten van (delen) van lokale verordeningen naar het omgevingsplan zorgen dat er een logisch stelsel van lokale verordeningen achterblijft. Daarbij maken we zo veel mogelijk gebruik van modellen die de VNG op dit moment ontwikkelt.

Leren door te proberen

De doorlooptijd om tot een volledig dekkend definitief omgevingsplan te komen is enkele jaren. De overgangstermijn is niet voor niets van kracht tot 2029. In de tussentijd blijft de winkel open en zullen er gebiedsontwikkelingen zijn waarvoor een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk is. Dit zijn ontwikkelingen waarvan de realisatie gewenst is, waarvoor het instrument Omgevingsvergunning niet toereikend is en die niet kunnen wachten tot het definitieve omgevingsplan helemaal gereed is. Zie ook bij 'uitgangspunten ten aanzien van procedurevoorkeuren' in paragraaf 4.1. Voor deze urgente en gewenste ontwikkelingen stellen we een omgevingsplan op maat op.

De ervaringen die we bij deze plannen en procedures opdoen, verwerken we meteen in het proces om tot een definitief omgevingsplan te komen. We beseffen dat dit voor de 'pilotprojecten' een extra risico met zich meebrengt. In sommige gevallen zullen we achteraf extra energie in het project moeten steken om iets te repareren.

Wanneer is het klaar?

De overgangstermijn is van kracht tot 2029. Het is wenselijk om de overgangperiode korter te laten duren dan wettelijk mogelijk. Gelet op de vele onzekerheden die er nog zijn, is het echter te vroeg om een ander jaartal als harde ambitie vast te leggen.

Hoofdstuk 5 Definitief omgevingsplan

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, moeten alle regels over de fysieke leefomgeving worden omgezet vanuit het tijdelijk deel van het omgevingsplan en de lokale verordeningen naar een definitief omgevingsplan. In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten voor dat definitieve omgevingsplan aan bod. Het is om twee redenen belangrijk om helderheid te hebben over het definitieve omgevingsplan. Ten eerste hebben we kaders nodig voor het omzetten van de 'oude' regels naar het nieuwe definitieve deel van het omgevingsplan. Ten tweede kunnen we gedwongen worden om een wijziging van het omgevingsplan door te voeren voor een ontwikkellocatie nog voordat het volledige omgevingsplan gereed is. Ook dan is een kader of richting waarin het definitieve plan zich zal ontwikkelen noodzakelijk. In dit hoofdstuk worden daarom de eerste uitgangspunten voor het definitieve omgevingsplan vastgelegd. Daarbij is een grote disclaimer op zijn plaats. Gaandeweg doen we veel nieuwe ervaringen op. Als dit betekent dat het op enig moment verstandiger is een eerder gemaakte keuze te wijzigen, wordt hiervoor de ruimte genomen. Bij een volgende rapportage aan de raad wordt hier dan uiteraard een toelichting op gegeven.

5.1 'Ja, mits' of 'Nee, tenzij'

Een van de belangrijkste veranderingen die de bedenkers van de Omgevingswet nastreven is een andere houding van de overheid ten aanzien van ontwikkelingen. Vaker 'Ja, mits' en minder 'Nee, tenzij'.

Dit werkt ook door in de regels die we opnemen in het omgevingsplan. Zijn er geen regels over een activiteit opgenomen in het omgevingsplan? Dan is de activiteit toegestaan, mits aan de algemene doelen van de wet (behouden en benutten van een gezonde fysieke leefomgeving) wordt voldaan. Dit werkt dus precies omgekeerd als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening. Daar is een activiteit uitsluitend toegestaan als hij is gereguleerd in het bestemmingsplan of de beheersverordening.

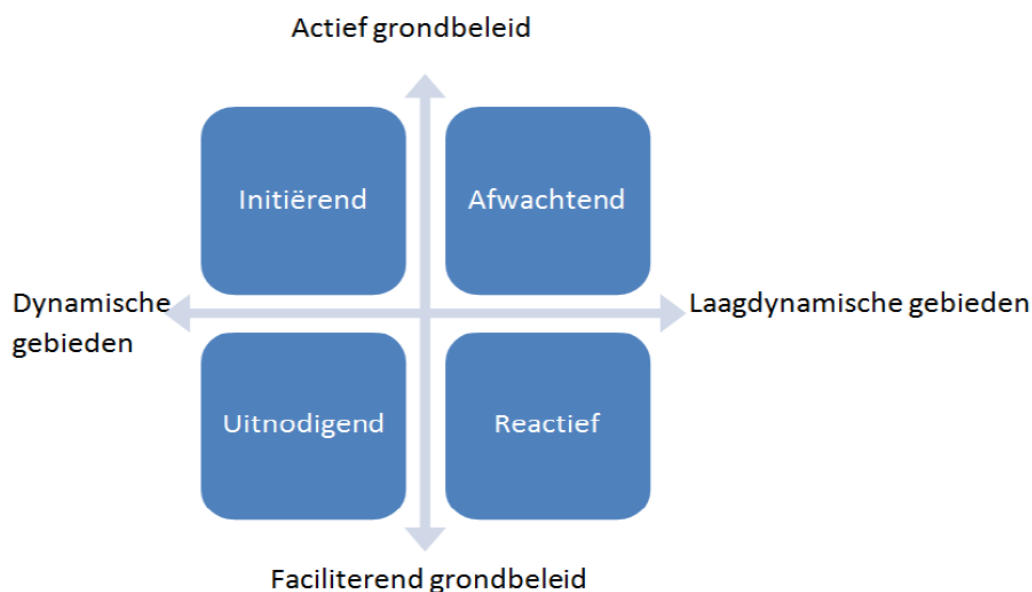
In de algemene uitgangspunten die de raad 24 november 2020 vaststelde zijn er twee van belang voor de keuze op dit punt:

- Ruimte bieden voor particuliere en private initiatieven;
- Alleen noodzakelijke regels, overzichtelijk geordend, met ruimte voor lokaal maatwerk.

Het streven naar 'Ja mits' is daarom een logische keuze. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat voor belangen die we moeten of willen beschermen wel duidelijk moet zijn wat de 'mits' is. In de praktijk zal een situatie ontstaan dat we 'streng zijn waar het moet en loslaten waar het kan'. De omgevingsvisie en meer gedetailleerd uitgewerkt thematisch beleid zullen behulpzaam zijn bij de keuzes hierin.

5.2 Wijze van sturing met het omgevingsplan

In vervolg op de vorige paragraaf, is het ook van belang om te bepalen op welke wijze de gemeente sturing wil geven met het omgevingsplan. Net als onder het huidige planologische regime zal er behoefte blijven bestaan aan verschillende typen regels. Afhankelijk van grondposities en de dynamiek in een gebied moeten regels passen bij een initiërende, uitnodigende, afwachtende of reactieve houding. Dit is hieronder schematisch weergegeven.



Voor gebieden waar de gemeente grondeigenaar is en tot een (her)ontwikkeling wil komen past een regeling met meer vrijheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor een oude gemeentewerf of uitbreidingsplan als Slingerbos of De Plantage. Voor gebieden die al uitontwikkeld zijn past een meer afwachtende of reactieve houding; zeker als er ook nog bijzondere waarden zoals een beschermd dorpsgezicht aanwezig zijn.

We kiezen ervoor twee typen regelsets op te stellen. Een set voor dynamische ontwikkelgebieden en één set voor laag dynamische gebieden. Binnen beide regelsets zijn er uiteraard mogelijkheden om specifieke belangen te beschermen of maatwerkontwikkelingen mogelijk te maken.

5.3 Reikwijdte van het omgevingsplan

Regels over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving komen in het omgevingsplan. Hier geldt echter een nuancering. Het moet gaan om regels die bedoeld zijn de doelen van de Omgevingswet te dienen. Het motief van de regel moet dus de fysieke leefomgeving zijn. Regels die gericht zijn om de openbare orde te reguleren of parkeergedrag te beïnvloeden worden bijvoorbeeld met een ander oogmerk opgesteld. Dan horen de regels niet thuis in het omgevingsplan.

Met name bij het overzetten van regels uit lokale verordeningen is het bovenstaande van belang. Er zijn regels die moeten worden overgezet en er zijn regels die juist niet mogen worden overgezet naar het omgevingsplan. Voor een aantal regels is er een keuzemogelijkheid.

De analyse van de verordeningen is nog niet op regelniveau afgerond. Desondanks kunnen enkele ambities op voorhand worden nagestreefd:

- Regels die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen nemen we zoveel mogelijk op in het omgevingsplan.
- Van verordeningen die gedeeltelijk over gaan wordt het achterblijvende gedeelte omgevormd tot bruikbare en leesbare verordeningen. Dit doen we bij voorkeur aan de hand van nieuwe VNG-modellen.

5.4 Opbouw vanuit functies of activiteiten

De Omgevingswet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over de activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. De gemeente legt die regels vast in het omgevingsplan. Deze regels moeten bovendien zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit alles om de goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving te borgen.

In de (oefen)praktijk zijn er twee verschillende werkwijzen ontstaan om het omgevingsplan op te stellen. Aan de ene kant staat het stellen van regels voor activiteiten centraal. Aan de andere kant van het spectrum staat het toekennen van een functie centraal en worden er vervolgens regels gesteld voor activiteiten binnen deze functie.

Geredeneerd vanuit de activiteiten wordt het handelen van de gebruiker centraal gesteld. Voorbeelden van activiteiten zijn 'bouwen', 'kappen', 'graven' of gebruiksactiviteiten zoals 'wonen' of het 'exploiteren van een bedrijf'. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen in de regels. Aandachtspunt bij deze insteek is dat het handelen van een initiatiefnemer kan bestaan uit meerdere activiteiten die in het omgevingsplan worden geregeld. Als je een woning bouwt, zal je waarschijnlijk ook 'graven' en wellicht 'een uitweg maken'. Dit is een werkwijze die we al kennen vanuit de Wabo en de milieuwetgeving.

Redeneren vanuit de functie komt meer overeen met de huidige systematiek in bestemmingsplannen. Om een goede kwaliteit van de leefomgeving te borgen worden de belangrijkste functies in een gebied vastgelegd. Dat zijn bijvoorbeeld 'wonen', 'bedrijven' of 'natuur'. Binnen de hoofdfunctie wordt vervolgens bepaald welke regels voor activiteiten gelden. Nadeel van deze ordeningsvariant is dat bij elke functie dezelfde regels iedere keer terugkomen in het omgevingsplan. Als je een dergelijke regel wil wijzigen, zal dat op veel plekken in het omgevingsplan tegelijk moeten gebeuren.

Het casco voor het omgevingsplan van het VNG is opgebouwd vanuit de activiteit. Er zijn nog weinig ervaringen en voorbeelden waarbij een omgevingsplan vanuit de functie wordt opgebouwd. Juist omdat we starten met de ruimtelijke regels uit de bestemmingsplannen lijkt een functionele inrichting praktischer. Komende maanden worden relevante medewerkers bovendien opgeleid om een omgevingsplan op te stellen. Daarbij zal moeten blijken in hoeverre het werkbaar is om het omgevingsplan vanuit de activiteit op te bouwen, maar wel recht te doen aan de hoofdfunctie(s) van een gebied zoals die ook in de omgevingsvisie (en de nu nog geldende bestemmingsplannen) worden gehanteerd. Een hybride variant zou daarin een oplossing kunnen zijn.

5.5 Afbakening van activiteiten

Omdat de regels aan de hand van activiteiten worden ontsloten, is het van belang om te bepalen over welke activiteiten we regels willen stellen in het definitieve omgevingsplan. Een nieuw element hierbij is dat als een activiteit niet is gereguleerd, de activiteit is toegestaan. Er zullen dus telkens nieuwe activiteiten worden 'ontdekt' waarvoor het wenselijk is regels op te stellen. Anderzijds zullen er activiteiten zijn waarvoor als gevolg van deregulering geen behoefte meer ontstaat aan regels in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan zal een 'bibliotheek' met activiteiten bevatten. Deze bibliotheek wordt al voor een deel gevuld door regels uit de 'bruidsschat'. Omwille van de uniformiteit in regels tussen verschillende overheden, sluiten we zoveel mogelijk aan bij de activiteiten (en hun definities) zoals die landelijk worden gehanteerd. Deze zijn opgesteld vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Indien wij andere activiteiten willen reguleren, stemmen we de definitie zoveel mogelijk regionaal

en/of landelijk af. Ook onze 'eigen' activiteiten stellen we op vanuit het perspectief van de initiatiefnemer.

5.6 Werkingsgebied van regels

Het omgevingsplan heeft ten opzichte van bestemmingsplannen meer een verordenend karakter. Dit brengt met zich mee dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Soms is er echter gebiedsgericht of locatiegericht maatwerk nodig. Hiervoor wordt de volgende werkwijze als uitgangspunt gehanteerd:

- Er wordt een vaste set met uniforme regels per activiteit opgesteld die voor het hele grondgebied van de gemeente geldt.
- Daar waar dat noodzakelijk is, worden gebiedsgerichte regels opgesteld. Deze gebiedsgerichte regels dienen zoveel mogelijk toepasbaar te zijn in gelijksoortige gebieden met dezelfde functie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan rustige woonwijken, bedrijventerreinen of uitbreidingsgebieden.
- Als gemeentebrede of gebiedsgerichte regels niet volstaan, kan met locatie specifieke regels maatwerk mogelijk worden gemaakt. Denk hierbij aan regels voor een herontwikkellocatie nabij een bedrijventerrein of juist het behouden van een van oudsher aanwezig bedrijf in een woonkern. Ook bij locatie specifieke regels wordt gestreefd naar enige standaardisering zodat regels op vergelijkbare locaties ook zoveel mogelijk gelijk zijn.
- Met de werkingsgebieden (digitale locatieaanduidingen) wordt weergegeven waar de regels gelden. Hierdoor zien gebruikers van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) alleen de regels die op de geselecteerde locatie van toepassing zijn.

5.7 Open of gesloten normen

In de huidige systematiek van bestemmingsplannen is sprake van veel gesloten normen op basis waarvan een vergunning kan verleend of worden geweigerd. Bijvoorbeeld: de hoogte van een bouwwerk bedraagt maximaal 10 meter. Zowel initiatiefnemers als vergunningverleners kunnen eenvoudig bepalen of aan de regel wordt voldaan en daar hun conclusies aan verbinden. Dit type regels is ook zeer geschikt om in het DSO toepasbare regels voor op te nemen. Ze dragen ook bij aan de mogelijkheden om sneller vergunningen te verlenen (flitsvergunningen) of vergunningverlening zelfs te automatiseren. Gesloten normen zijn aan de andere kant minder flexibel en bieden minder mogelijkheden om maatwerk te leveren.

Open normen bieden die flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk wel. Er ontstaat meer beoordelingsvrijheid die op basis van het concrete geval kan worden ingevuld. Nadeel van open normen is dat er bijna altijd een gemeentelijke toets of een deskundigenoordeel nodig is om te bepalen of een vergunning kan worden verleend. Bovendien bieden open normen minder rechtszekerheid. Beleidsregels kunnen hiervoor een oplossing bieden, zonder dat het omgevingsplan aangepast hoeft te worden. Open normen zien we in de huidige praktijk bijvoorbeeld terug in het kader welstandsbeoordeling. Of bij binnenplanse afwijkingsbevoegdheden waarin is opgenomen dat gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden niet onevenredig mogen worden geschaad.

Voor het definitieve omgevingsplan blijven we gebruik maken van zowel open als gesloten normen. We streven er daarbij naar om veelvoorkomende activiteiten met een beperkte impact op de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk te reguleren met gesloten normen. Denk daarbij aan inritten, kapvergunningen, dakkappen en sommige aan- en uitbouwen. Voor activiteiten met een grotere impact of activiteiten in gevoelige gebieden zullen we eerder met open normen werken.

5.8 Doel- of middelvoorschriften

Veel regels in het omgevingsplan zijn bedoeld om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Daarbij kan de gemeente voorschriften opnemen ten aanzien van activiteiten. Dit kan op twee manieren: via doelvoorschriften of middelvoorschriften.

Bij doelvoorschriften wordt een norm opgenomen in het voorschrift. Het is vervolgens aan degene die de activiteit uitvoert om zelf te bepalen op welke manier hij of zij aan deze norm zal voldoen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een maximale aantal decibel geluid dat is toegestaan op de gevel van een woning naast het bedrijf dat de activiteit uitvoert. Hoe de norm gehaald wordt, bepaalt de initiatiefnemer zelf. Daarvoor komt de initiatiefnemer wellicht met innovatieve werkwijzen waaraan de gemeente nog niet eerder had gedacht.

Bij middelvoorschriften geeft de gemeente aan hoe een initiatiefnemer maatregelen moet nemen om aan de norm te voldoen. In het bovenstaande voorbeeld kunnen bijvoorbeeld venstertijden worden opgenomen waarbinnen mag worden gewerkt, of de verplichting op geluidwerende voorzieningen aan te brengen. Over het algemeen is het makkelijker te controleren of aan middelvoorschriften wordt voldaan.

In het definitieve omgevingsplan zullen we in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet meer dan voorheen met doelvoorschriften gaan werken. Temeer daar de wet (ook nu al) de mogelijkheid biedt voor initiatiefnemers om met een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing te komen voor het ‘probleem’ voor de fysieke leefomgeving. Het mijden van middelvoorschriften heeft bovendien als voordeel dat bij nieuwe technische ontwikkelingen niet telkens het omgevingsplan aangepast hoeft te worden.

5.9 Bestaande bebouwing / activiteiten vastleggen?

Het omgevingsplan heeft meer het karakter van een verordening dan het bestemmingsplan. Het reguleert activiteiten die nieuw zijn of waaraan iets verandert. De bestaande (legale) situatie wordt gerespecteerd. Er zijn echter verschillende redenen waarom het wenselijk is om inzicht te hebben in wat die bestaande (legale) situatie is:

- Regels in het omgevingsplan zullen verwijzen naar bestaande bebouwing of situatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vergunningvrij mogen plaatsen van een dakkapel of bijgebouw bij een bestaand hoofdgebouw. Of aan uitbreidingsmogelijkheden onder de voorwaarde dat het aantal woningen niet toeneemt. In deze situaties is het van belang te weten wat het hoofdgebouw is of hoeveel woningen er al aanwezig zijn.
- Potentiele kopers van vastgoed kunnen nu in het bestemmingsplan nagaan of de bebouwing legaal aanwezig is. Als deze informatie niet in het omgevingsplan is opgenomen zullen vergunningen moeten worden opgevraagd bij de gemeente. Dit is minder transparant en levert bovendien meer werk op voor de gemeente die deze aanvragen moet afhandelen. Dit geldt ook bij handhaving en toezicht.

Het DSO biedt de mogelijkheid om de bestaande situatie als extra kaartlaag beschikbaar te stellen. De bestaande situatie is dan wel beschikbaar, maar geen onderdeel van het omgevingsplan. Op dit moment kan het uitgangspunt dat de bestaande situatie inzichtelijk zal zijn worden vastgelegd. Of dit juridisch in het omgevingsplan zal zijn of met een losstaande kaartlaag bepalen we zodra er meer informatie over de voor- en nadelen beschikbaar is. Ook de ervaringen die we opdoen met het opstellen van de regelset zullen hierbij bepalend zijn.

5.10 Zorg-, informatie-, melding en vergunningplichten,

In het omgevingsplan heeft de gemeente verschillende mogelijkheden voor het stellen van regels. Het type regel bepaalt in hoeverre de initiatiefnemer vrij is activiteiten te ontplooiën en in hoeverre de gemeente hier invloed op wil / kan uitoefenen. De mogelijkheden zijn schematisch weergegeven in de 'regelpiramide' die is opgesteld door de VNG:



Aan de basis van de piramide staat 'niets regelen'. Voor onderwerpen waar de gemeente geen (aanvullende) regels wil stellen hoeft niets opgenomen te worden in het omgevingsplan. Dit kan het geval zijn als een regel van het waterschap, de provincie of het Rijk met een rechtstreekse werking als voldoende is. De meest lichte manier van invloed uitoefenen is het opnemen van een zorgplicht. Daarmee wordt benadrukt dat bij het uitoefenen van (bepaalde) activiteiten rekening moet worden gehouden met specifieke belangen. Hoe dat in de praktijk wordt gedaan is aan de initiatiefnemer. Iets meer grip op activiteiten kan de gemeente verkrijgen door te werken met algemene regels. Daarmee kan worden voorgeschreven hoe een initiatiefnemer moet handelen als deze bepaalde activiteiten wil uitvoeren. Aan deze regels kan nog een informatieplicht of meldplicht worden gekoppeld. Bij de informatieplicht informeert de initiatiefnemer de gemeente en kan de gemeente deze informatie gebruiken om de bestaande situatie te actualiseren. Bij een meldplicht heeft de gemeente nog de mogelijkheid om voorschriften aan de gemelde activiteit te koppelen. Bij een melding moet een initiatiefnemer dan ook vier weken wachten voordat daadwerkelijk gestart wordt met de activiteit.

Nog meer grip kan de gemeente verkrijgen door een vergunningplicht op te nemen. Activiteiten die hieronder vallen mogen niet worden uitgevoerd zonder dat de gemeente hiervoor een vergunning heeft verleend. Het vergunningstelsel kan zo uitgebreid worden gemaakt als de gemeente nodig acht. Het is echter wel van belang om te realiseren een aanvraag omgevingsvergunning vrijwel altijd binnen 8 weken verleend of geweigerd moet worden.

Het meest rigide is een verbod op het uitvoeren van bepaalde activiteiten. Daarmee is de kous overigens niet meteen af. Met een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan namelijk alsnog een vergunning worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan. Bij de afwegingen omtrent verlening of weigering van een dergelijke aanvraag speelt de omgevingsvisie een belangrijke rol.

In paragraaf 4.2 kozen we al voor een de beleidsneutrale omzetting van regels. Hierbij past ook een werkwijze waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het regeltype zoals dat in het tijdelijke omgevingsplan staat. Daar waar nog een harmonisatieslag moet worden gemaakt kiezen we ervoor om zoveel mogelijk het regeltype dat zo laag mogelijk in de piramide staat te gebruiken.

5.11 Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kan de gemeente zelf formuleren, maar ze kunnen ook voortvloeien uit Europese of andere internationale verplichtingen. Als bijvoorbeeld een overschrijding van landelijk vastgestelde normen voor luchtkwaliteit of geluid dreigt, is de gemeente verplicht om hiervoor een omgevingswaarde in het omgevingsplan op te nemen. Dit schept dan ook de verplichting voor gemeenten om hun bevoegdheden zo uit te oefenen dat de omgevingswaarden ook worden behaald. Daarbij kan gedacht worden aan het stellen van regels voor activiteiten, het feitelijk handelen van de gemeente, het stimuleren van bepaald gedrag van derden of het nemen van maatregelen buiten de scope van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Op het moment dat een omgevingswaarde in het omgevingsplan staat, moet de gemeente ook meten en beoordelen of de omgevingswaarde wordt behaald. Bovendien moet extra actie worden ondernomen indien de vastgestelde omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden. In dat geval wordt een programmatische aanpak verplicht.

Op dit moment is er voor West Betuwe geen verplichting om een omgevingswaarde op te nemen. Of we vrijwillig omgevingswaarden willen opnemen in het omgevingsplan is vooral afhankelijk van de doelen en ambities die in de Omgevingsvisie worden vastgesteld.

5.12 Monitoring

Over de fysieke leefomgeving worden veel gegevens verzameld. In eerste instantie was één van de doelstellingen van de Omgevingswet het ontsluiten van alle onderzoeksgegevens om daarmee inzicht te verschaffen en onderzoekslasten voor nieuwe initiatieven te verminderen. Deze doelstelling is vanwege prioriteringsvraagstukken wat naar de achtergrond verdwenen. Als gemeente zullen we in de volgende gevallen actief gegevens verzamelen:

- Als we omgevingswaarden in het omgevingsplan opnemen, zijn we verplicht te monitoren of de gestelde waarden ook worden behaald.
- Als we een gebruiksruimte opnemen in het omgevingsplan hebben we actuele gegevens nodig om te bepalen of een aanvraag om een vergunning kan worden verleend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een maximaal aantal woningen dat in een plangebied is toegestaan. Of een maximale cumulatieve geluidbelasting als gevolg van verschillende activiteiten op de gevel van een woning.
- Als we specifieke ambities uit de omgevingsvisie willen monitoren. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van een speelveldje binnen een bepaalde afstand van bepaalde woningtypen of woningconcentraties.

Wat en hoe we de monitoring zullen vormgeven is afhankelijk van de ambities in de omgevingsvisie en wat we in het omgevingsplan regelen. Als uitgangspunt hanteren we dat de gegevens die we verzamelen voor iedereen raadpleegbaar moeten zijn.

5.13 Kostenverhaal

In het omgevingsplan moeten keuzes worden vastgelegd ten aanzien van het verhaal van kosten. De komende maanden verwachten wij hierover meer informatie te verkrijgen. Dan kunnen keuzes nader worden gespecificeerd. Enkele richtinggevende gedachten over dit onderwerp zijn:

- Kosten die rechtstreeks verband houden met een winstgevende ontwikkeling worden verhaald op de initiatiefnemer van die ontwikkeling. We sluiten bij voorkeur privaatrechtelijke overeenkomsten; het omgevingsplan vormt het publiekrechtelijke vangnet.
- Een proportionele bijdrage aan 'bovenwijkse voorzieningen' mag van een winstgevende ontwikkeling worden verwacht. Dit wordt ook wel een financiële bijdrage voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving genoemd.

5.14 Delegatie

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. De Omgevingswet biedt echter de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. In het delegatiebesluit moet dan helder zijn binnen welke kaders en onder welke voorwaarden het college wijzigingen mag aanbrengen aan het omgevingsplan. Voor het besluit tot vaststellen van een deel van het omgevingsplan gelden verder dezelfde inhoudelijk en procesmatige voorwaarden die ook gelden voor een besluit van de gemeenteraad.

Voorbeelden die worden gegeven van situaties waarin een delegatiebesluit nuttig lijkt, zijn:

- De gefaseerde wijziging van het omgevingsplan voor een gebied dat als transformatiegebied in de omgevingsvisie is aangewezen.
- Het verwerken van een aanwijzing van een beschermd stadsgezicht in het omgevingsplan.
- De opdracht aan het college om het omgevingsplan te wijzigen zodra een bepaald perceel minnelijk is verworven.

Bovenstaande voorbeelden hebben met elkaar gemeen dat er duidelijkheid bestaat over het doel dat de raad nastreeft en dat er (enig) inzicht is in het type regels die het college kan gebruiken binnen haar gedelegeerde bevoegdheid. Binnen West Betuwe is de voorbereiding nog niet zo ver.

Voorgesteld wordt om op een later moment, aan de hand van meer concrete regels en casussen, een voorstel te doen over hoe om te gaan met het delegatiebesluit.