

Uitgangspuntennotitie

Transitiefase Omgevingsplan

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Relatie met andere kerninstrumenten	5
Transitiefase	6
Transitie aanpak	7
Gemeentelijke visie op omgevingsplan	9
Inhoudelijke uitwerkingsrichtingen voor het omgevingsplan	11
Uitgangspunten voor gebruik(sgemak) DSO	15
Bijlage	17

Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave: er is sprake van nieuwe juridische instrumenten, van een opgave om veel meer domein overstijgend en integraal te gaan denken en werken en om de samenwerking tussen overheden te versterken. Van een goede ruimtelijke ordening wordt overgegaan naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij komt nog de verdergaande digitalisering van informatiestromen en werkprocessen.

Een van de nieuwe juridische instrumenten is het omgevingsplan. Sinds de invoering van de Omgevingswet geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Huizen van rechtswege één omgevingsplan, het tijdelijke omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan heeft de bestemmingsplannen en die delen van gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vervangen. Daarnaast bevat het omgevingsplan regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en gedecentraliseerde rijksregels (de bruidsschat).

In de periode tot januari 2032 moet het tijdelijke omgevingsplan worden omgebouwd naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van Omgevingswet. Deze transitiefase vormt een flinke opgave voor de gemeente en vraagt duidelijkheid over zowel de inhoud als het proces. Om een ongewenste opbouw van het omgevingsplan (en/of dubbel werk) te voorkomen is deze uitgangspuntennotitie gemaakt voor deze transitiefase.

Vóór 1 januari 2024 zijn, met het oog op een soepele overgang naar de Omgevingswet en ter voorbereiding op het omgevingsplan, ambtelijke vingeroefeningen gedaan en is de verordening fysieke leefomgeving (VFL) vastgesteld door de raad. Voor de overgang van bestemmingsplannen naar het Omgevingsplan dienen nog diverse (inhoudelijke) keuzes gemaakt te worden, voordat overgegaan kan worden van een tijdelijk omgevingsplan naar een definitief omgevingsplan.

Deze uitgangspuntennotitie is de basis waarmee de ambtelijke organisatie aan de slag kan, zodat het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan omgezet kan worden. Voordat we een definitief omgevingsplan vaststellen, wordt een 'raamwerk' omgevingsplan opgesteld. Dit raamwerk bevat alle gestandaardiseerde bestemmingen van het omgevingsplan. Het vormt als het ware de bibliotheek en daardoor ook de inhoudelijke basis voor het definitieve omgevingsplan.

De omzetting naar een volwaardig omgevingsplan doen wij natuurlijk niet alleen. Vanuit de opgave om de samenwerking tussen overheden te versterken betrekken wij onze ketenpartners actief bij de omzetting. Daarnaast is aan BRO de opdracht gegeven om samen met de gemeente het proces en de inhoud te vormen.

De onderwerpen die in de uitgangspuntennotitie staan zullen niet volledig zijn. Het vormt echter wel de basis. In de komende jaren zullen ongetwijfeld onderwerpen nog naar voren komen die op dit moment niet zijn voorzien. Indien noodzakelijk of wenselijk worden deze onderwerpen met bijbehorende uitwerkingsrichting vervolgens ter besluitvorming aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de gemeenteraad (hierna: de raad) voorgelegd.

Relatie met andere kerninstrumenten

Het omgevingsplan vormt één van de vier kerninstrumenten van de Omgevingswet voor gemeenten. De andere kerninstrumenten zijn de Omgevingsvisie, programma's en de omgevingsvergunning. Alle kerninstrumenten hebben een relatie met het omgevingsplan.

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie vormt de strategische visie van de gemeenteraad en het beleid voor de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen. De Omgevingsvisie geeft sturing aan de invulling van de programma's en het omgevingsplan. Op 26 september 2024 is de Omgevingsvisie van Huizen vastgesteld door de raad.

Programma's

Programma's vormen een uitwerking van het beleid en de maatregelen die het college inzet om het beleid te realiseren. In programma's formuleert de gemeente de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied, zoals het programma Duurzaamheid. Het vaststellen van programma's is geen verplichting. Uitzondering hierop is het actieplan geluid 2024-2028.

Juridische maatregelen (denk aan regels voor activiteiten) die in een programma kunnen worden voorgesteld, moeten vertaald worden in regels in het omgevingsplan. Andersom kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden gesteld, die noodzaken tot het vaststellen van een programma wanneer sprake is van (dreigende) overschrijding.

Omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning vormt de toestemming om een activiteit in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren. Met de omgevingsvergunning kan het college vooraf toetsen of de activiteit aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. De verplichting om voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen wordt bepaald in het omgevingsplan.

Transitiefase

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 heeft de gemeente via het wettelijk overgangsrecht een tijdelijk omgevingsplan gekregen. De periode die gebruikt wordt om van de bestaande plannen en onderbouwingen over te gaan naar het definitieve omgevingsplan wordt de transitiefase genoemd. Tot dat moment heeft de gemeente een tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan is gevuld met:

- 1) Ruimtelijke plannen, bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen,
- 2) De bruidsschat: regels voor de onderwerpen die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeenteniveau.

De gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV, Verordening Fysieke Leefomgeving Huizen 2022, en thematisch beleid gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en zijn na 1 januari 2024 zelfstandig blijven voortbestaan.

Het tijdelijk omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen dienen omgezet te worden naar een definitief omgevingsplan, dat voldoet aan alle wettelijke vereisten. Dit betekent:

- 3) het opnemen van de inhoud vanuit de oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc. in het omgevingsplan;
- 4) het opnemen van (delen van) verordeningen en thematisch beleid (beleidsregels) in het omgevingsplan;
- 5) het vervangen van de bruidsschatregels door definitieve regels die in vorm en inhoud passen in de gemeentelijke ambities. De bruidsschatregels zijn rijksregels die met de komst van de Omgevingswet een gemeentelijke bevoegdheid zijn geworden.

De intentie is om, wanneer mogelijk, de regels onveranderd over te nemen. In sommige gevallen geldt echter juist dat het herformuleren (of zelfs weglaten) van regels, in lijn met de visie en kaders van de Omgevingswet en in lijn met de gemeentelijke visie op het instrument 'omgevingsplan' gewenst is. Daarvoor heeft de gemeente maximaal tot 1 januari 2032 de tijd. De gemeente moet deze visie op het omgevingsplan met bijbehorende raamwerk omgevingsplan nog opstellen. Dit wordt ook wel de transitiefase genoemd. In deze uitgangspuntennotitie staan de visie en de uitgangspunten voor het opstellen van een raamwerk omgevingsplan. De regels in de gemeentelijke verordeningen die op dienen te gaan in het omgevingsplan vervallen per 1 januari 2032.

Bevroren tijdelijk omgevingsplan

Tijdens deze transitiefase is sprake van een 'bevroren' situatie. Het overgangsrecht is zo ingestoken dat het niet meer mogelijk is om regels in het tijdelijke deel aan te passen. Bij aanpassingen, ook van ondergeschikte aard, dient voor de gehele locatie het tijdelijke deel van het omgevingsplan in zijn geheel worden vervangen. Het is dan overigens nog niet verplicht om ook de regels van de verordeningen direct op te nemen. Het is daarom noodzakelijk om het raamwerk zo snel mogelijk op orde te hebben.

Transitie aanpak

De rol van de gemeenteraad

In de basis verandert de komst van de Omgevingswet de verhouding tussen de raad en het college niet. De raad houdt met het bestaand raadsinstrumentarium gedurende het beleids- en besluitvormingsproces zicht op het geheel. Daarbij zijn drie rollen te onderscheiden: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de vertegenwoordigende rol.

De Omgevingswet biedt veel ruimte bij de vormgeving van het omgevingsplan. Uiteraard moet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en provinciale instructieregels worden voldaan, maar gemeenten hebben veel ruimte om daarnaast zelf keuzes te maken bij het ontwerpen van het omgevingsplan (en het raamwerk). De gemeenteraad moet keuzes maken over de vormgeving en uitwerkingsrichting van het omgevingsplan. Het is aan de raad om hierover een besluit(en) te nemen.

Er zal een goede balans moeten worden nagestreefd tussen behoud, bescherming, gebruik, beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Er is echter een grote mate van beleidsvrijheid over op welke manier dit gebeurt. In de volgende hoofdstukken worden uitgangspunten geformuleerd welke aangeven hoe deze beleidsvrijheid wordt ingevuld.

De uitgangspunten die nu voorliggen zijn gebaseerd op de ervaringen en bestuurlijke tendens rondom de Omgevingsvisie. De raad kan kiezen voor andere uitgangspunten en zo ook ander/aanvullend beleid.

Eerdere besluitvorming

Huizen heeft ter voorbereiding op de Omgevingswet al diverse raadsbesluiten genomen die van invloed zijn op het omgevingsplan of het proces om te komen tot een omgevingsplan. Hieronder een kort overzicht.

Bindend Adviesrecht

De gemeenteraad heeft op 20 december 2021 een raadsbesluit genomen waarin de lijst van gevallen voor het bindend adviesrecht is opgenomen. Het bindend adviesrecht wijst de gevallen aan waarin bindend advies van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

Delegatiebesluit

Op grond van artikel 2.4 Omgevingswet stelt de gemeenteraad uiteindelijk het omgevingsplan vast. Deze bevoegdheid kan gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 Ow). In dat geval kan het college (delen van) het omgevingsplan vaststellen. Via een delegatiebesluit kan de raad ervoor zorgen dat de uitvoering van het beleid ook bij het uitvoerende orgaan, het college, wordt neergelegd. De gemeenteraad heeft bij het raadsbesluit op 20 december 2021 de bevoegdheid om het omgevingsplan aan te passen voor de gevallen waar medewerking is verleend met een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplan activiteiten (BOPA) gedelegeerd aan het college.

Participatie

Op 15 december 2022 heeft de gemeenteraad besloten om:

1. Het participatiebeleid “Wij maken Huizen” (zie bijlage) vast te stellen. De uitvoering hiervan ter hand te nemen vanaf het moment dat de beschikbare formatie is ingevuld en;
2. Het college opdracht te geven om een voorstel te doen voor een aangepaste participatieverordening, waarin ook de Omgevingswet is meegenomen. Dit voorstel volgt nog.

Er is door de raad nog geen besluit genomen over gevallen van verplichte participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Gemeentelijke visie op omgevingsplan

Onderstaande leidende principes vormen het kader bij de keuzes die wij maken in deze uitgangspuntennotitie.

Principe 1: De Basis op orde

We voeren het Omgevingsplan sober en doelmatig in. Dit betekent dat we voor zover mogelijk (beleids)neutraal overgaan en dus nog niet alle kansen die de Omgevingswet biedt onderzoeken en benutten. We moeten echter wel keuzes maken om bijvoorbeeld de Bruidsschat of definities aan de Huizer situatie aan te passen. De keuze voor een sober omgevingsplan en het opstellen van een raamwerk omgevingsplan heeft tot gevolg dat voorlopig veel met zogenaamde buitenplanse omgevingsplan-activiteiten (BOPA's) wordt gewerkt. Voor het werken met BOPA's zijn richtlijnen/beleid nodig om duidelijkheid naar onze inwoners en initiatiefnemers te geven over onze werkwijze en bijbehorende termijnen. BOPA's dienen binnen 5 jaar te worden opgenomen in het omgevingsplan.

Principe 2: De gebruiker staat centraal

We zetten inwoners en initiatiefnemers in elk stapje voorop. Regels in het Omgevingsplan dienen helder en duidelijk te zijn. Daarnaast richten we onze interne processen en organisatie zodanig in dat gebruikers hier optimaal profijt van hebben.

Principe 3: Integraal

Een goede afweging maak je nooit alleen. Met de komst van de Omgevingswet is het mogelijk geworden om lokaal extra afwegingsruimte te bieden. In het Omgevingsplan is meer ruimte voor diverse onderwerpen dan in de bestemmingsplannen. Denk hierbij aan gezondheidsonderwerpen. Hierdoor wordt het des te meer van belang om een multidisciplinaire blik te organiseren. Wanneer we de gebruiker centraal stellen, betekent dat automatisch dat de gemeente z'n activiteiten, nog meer dan nu, in samenhang moet oppakken en zoveel als mogelijk in het omgevingsplan zelf al duidelijke, gestandaardiseerde en concrete normen opnemen en niet laten afhangen van een nadere afweging.

Principe 4: Realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar

De praktijk is een belangrijke graadmeter bij het opstellen van ons beleid en onze plannen. Plannen moeten uitvoerbaar zijn en er moet, indien nodig, ook op gehandhaafd kunnen worden. Tegelijkertijd moet uiteraard altijd de kwaliteit scherp in het oog gehouden worden. Ervaringen vanuit de praktijk kunnen er ook voor zorgen dat plannen worden bijgesteld. De gemeente heeft bestuurlijke afwegingsruimte gekregen bij het maken van het omgevingsplan. Aanpassingen aan deze afwegingsruimte zijn complex en is veelal niet anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Principe 5: Samenwerken in plaats van reactief

We zijn onderdeel van een netwerk van inwoners, ondernemers, kennisinstellingen en maatschappelijke partners. We staan open voor initiatieven en ontwikkelingen die uit dit netwerk voortkomen en willen met elkaar in gesprek blijven bij het vormgeven van die ontwikkelingen (het managen van verwachtingen). Dit betekent dat we ook moeten accepteren dat dingen soms anders lopen dan verwacht. Dat vraagt iets van de organisatie, van college en raad, maar ook van inwoners.

Principe 6: Oog voor alle belangen en duidelijke keuzes

Ruimte is per definitie schaars. We moeten steeds 'slimmer' omgaan met de ruimte. Juist bij initiatieven in de openbare ruimte geldt dat belangen vaak niet gelijkgericht zijn. De ruimte die de één krijgt om z'n initiatief te ontplooien kan voor iemand anders ongewenst zijn, of haaks staan op 'het algemeen belang'. Als gemeente moeten we de verschillende belangen afwegen en duidelijke keuzes maken.

Inhoudelijke uitwerkingsrichtingen voor het omgevingsplan

Het omgevingsplan is vormvrij. Om het tijdelijk omgevingsplan en onze gemeentelijke verordeningen netjes naar het permanente omgevingsplan te verhuizen, gaan we werken aan een basis-omgevingsplan, ook wel een raamwerk genoemd. Dit raamwerk bevat de contouren voor het nieuwe omgevingsplan (structuur en hoofdstukindeling) en een zo goed mogelijk gevulde bibliotheek met juridische regels, activiteiten, omgevingsnormen en gebiedsaanwijzingen. Ook worden brieven en publicaties zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Dit raamwerk betreft een werkdocument, is (en wordt) niet vastgesteld en heeft geen juridische status. Het dient uitsluitend als vertrekpunt voor nieuwe gebiedsontwikkelingen én voor het verhuizen van het tijdelijke omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen naar het permanente omgevingsplan. Voor het opbouwen van het raamwerk, en dus straks het omgevingsplan, zijn de volgende uitgangspunten van toepassing.

Gebiedsgericht of thematisch.

Het opbouwen van een Omgevingsplan kan op twee manieren gebeuren: Gebiedsgericht of thematisch. Bij themagericht wordt het omgevingsplan stapsgewijs aangevuld met regels voor de gehele gemeente. De regels, voor bijvoorbeeld parkeren, gelden dan voor de hele gemeente. Daarna wordt een ander thema, bijvoorbeeld wonen, uitgewerkt en toegevoegd aan het Omgevingsplan. Onderwerpen die niet uitgewerkt zijn blijven in het tijdelijke omgevingsplan of in de verordening staan.

Bij gebiedsgericht wordt voor een afgebakend gebied een volledig omgevingsplan opgesteld. Als voorbeeld zou eerst het omgevingsplan voor de wijk Huizermaat worden opgesteld, waarna deze aangevuld wordt met het omgevingsplan voor Het Plaveen. Het omgevingsplan wordt met deze werkwijze gebied voor gebied opgebouwd.

Het omgevingsplan wordt zowel thematisch en gebiedsgericht opgebouwd. Het raamwerk wordt thematisch opgebouwd. Hierdoor kunnen onderwerpen thematisch worden opgepakt en later verwerkt worden in het Omgevingsplan. Dit zorgt voor behapbare stukken die inhoudelijk worden uitgewerkt. Ook voor de raad houdt dit in dat zij kleinere onderdelen van het omgevingsplan (thematisch) aangeboden krijgt.

Het omzetten van het raamwerk naar het definitieve omgevingsplan gebeurt gebiedsgericht. Door het definitieve omgevingsplan gebiedsgericht te vullen kunnen gebiedseigenschappen het best worden verwerkt. Ook voor nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen moet gebiedsgericht worden gewerkt. Op deze manier kan voor het plangebied van het initiatief alles in één keer worden opgenomen in het Omgevingsplan, zodat het initiatief kan worden gerealiseerd.

Gebruik maken van huidig beleid en regelgeving (beleidsneutraal omzetten). Eventueel geactualiseerd, vereenvoudigd en gedereguleerd waar mogelijk.

Uitgangspunt is een beleidsneutrale overzetting van de huidige ruimtelijke plannen, de bruidsschat en gemeentelijke verordeningen. Eventueel wordt, waar mogelijk, de regels geactualiseerd, vereenvoudigd en gedereguleerd.

Door geen nieuwe ontwikkelingen in het omgevingsplan op te nemen zijn de regels in het omgevingsplan dan als het ware de ondergrens bij initiatieven. Hierdoor wordt er indirect op meer bopa's aangekoerst.

Ja, mits houding

Een van de belangrijkste uitgangspunten of ontwerpkeuzes is of het omgevingsplan wordt opgebouwd vanuit een 'ja, mits' of 'nee, tenzij' bepaling. Deze 'ja, mits' houding kent meerdere dimensies:

- 6) Het is een grondhouding over hoe we als gemeente omgaan met initiatieven uit de samenleving en inherent daaraan de discussie over wie de verantwoordelijkheid heeft voor het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving;
- 7) Deze grondhouding kan vertaald worden in regels, waardoor initiatieven binnen de kaders van het omgevingsplan vergund worden;
- 8) Deze grondhouding kan ook vertaald worden door maatwerk: een afwijking (OPA) of wijziging van het omgevingsplan.

De verschuiving naar 'ja, mits' is als uitgangspunt in de Omgevingswet vastgelegd. Dit uitgangspunt vertaalt zich onder meer in de keuze dat activiteiten die niet in het omgevingsplan gereguleerd zijn, zijn toegestaan. Bestemmingsplannen gingen vaak uit van het 'nee, tenzij' principe. Gebruik of bouwen was pas toegestaan als dit volgens de regels van het bestemmingsplan mogelijk was. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden. In het omgevingsplan zijn zaken die niet gereguleerd zijn niet vergunningplichtig en daarmee toegestaan.

Informatie, meld- en vergunningplicht:

De ja, mits houding via de regels in het omgevingsplan kunnen op verschillende manieren worden doorgevoerd namelijk via algemene regels (vergunningsvrij), een informatieplicht, meldplicht of vergunningsplicht voor het mogen uitrusten van een activiteit. Vanwege de beleidsneutrale omzetting van het bestemmingsplan naar het raamwerk Omgevingsplan wordt het aantal onderwerpen dat vergunningsvrij, informatieplichtig, meldplichtig is niet vergroot.

De verordeningen worden in één keer geïntegreerd.

Er is geïnventariseerd welke huidige gemeentelijke verordeningen relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Deze verordeningen zijn op artikelniveau doorgenomen. Per verordening is gekeken of de verordening in zijn geheel, deels of niet overgaat naar het omgevingsplan. Deze verordeningen zijn verwerkt in de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL). De verordening wordt in zijn geheel ondergebracht onder het omgevingsplan.

De (delen van) verordeningen die niet zijn overgegaan naar het omgevingsplan zijn als losstaande verordeningen nog in werking. Voor de regels die niet worden overgenomen in het omgevingsplan, maar die deels wel gaan over de fysieke leefomgeving, geldt dat je dit als gemeente moet kunnen motiveren. Wat er met de overgebleven verordeningen wordt gedaan, wordt op een later moment beantwoord.

Regels voor functies en activiteiten

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

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

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

Door regels voor de activiteiten te stellen staan de activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de

grond of gebruiksactiviteiten als wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van een kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Naast het opnemen van activiteiten kunnen in het omgevingsplan aanvullend ook functies worden toegekend aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, recreatie, groen of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben.

In het omgevingsplan wordt straks uitgegaan van functies én activiteiten. Deze werkwijze sluit aan bij de huidige manier van denken over locaties. De functies geven namelijk een visie op een bepaald gebied. Door voor een woonwijk de functie 'wonen' toe te wijzen is duidelijk dat de gemeente de wijk ziet als een woonwijk en dat binnen dit gebied alleen activiteiten toegestaan worden die passen bij een woonwijk.

Aanpak actualisatieritme

Voor een goede regulering in het omgevingsplan is echter de afbakening van activiteiten van belang. Soms kan één handeling meerdere activiteiten behelzen. Het omgevingsplan is een nieuw en nog onbekend wetsinstrument, waardoor op dit moment nog weinig zicht is op alle activiteiten die gereguleerd moeten worden. Via een flexibele, wendbare aanpak kunnen inzichten die in de komende jaren zullen ontstaan continu worden meegenomen.

Aan de andere kant van dit spectrum is een meer traditionele aanpak voor het opbouwen van een regeling: vooraf wordt een lijst met activiteiten vastgesteld. Indien tijdens het opstellen van het omgevingsplan meerdere activiteiten worden 'ontdekt', zal dit niet al werkende weg toegevoegd of aangepast worden, maar wordt dit meegenomen bij een terugkerend veegplan waar BOPA's worden opgenomen in het Omgevingsplan.

Om dit bovenstaande te kunnen ondervangen wordt eerst een raamwerk voor het tijdelijke omgevingsplan opgesteld. Dit raamwerk biedt straks de basis voor het Omgevingsplan. Het raamwerk kan op ieder moment worden aangevuld of aangepast. Wijzigingen in het raamwerk worden meegenomen bij het 2-jaarlijkse actualisatie regime voor het veegplan, waarbij BOPA's worden opgenomen in het Omgevingsplan. Na het opstellen van het raamwerk, wordt bekeken welke activiteiten moeten worden gereguleerd.

De keuze voor een sober omgevingsplan en opstellen van een raamwerk omgevingsplan heeft tot gevolg dat voorlopig veel met BOPA's wordt gewerkt. Voor het werken met BOPA's zijn richtlijnen/beleid nodig om duidelijkheid naar initiatiefnemers te geven over onze werkwijze en bijbehorende termijnen.

Per thema/activiteit werken met gesloten normen.

In bestemmingsplannen werd voornamelijk gewerkt met 'gesloten normen'. Denk bijvoorbeeld aan het opnemen van een maximale bouwhoogte voor een gebouw. Door deze 'gesloten norm' is direct duidelijk wat met deze regel in het plan bedoeld werd.

Voor het omgevingsplan wordt zoveel als mogelijk gesloten normen toegepast. Dit is een voortzetting van de consoliderende en gedetailleerde regels van de bestemmingsplannen van Huizen. Deze gesloten normen geven inwoners en andere gebruikers zo veel mogelijk duidelijkheid. Daarbij geldt dat voor de meeste woonwijken geen grootschalige ontwikkelingen verwacht worden, waardoor het niet nodig is om in te spelen op deze ontwikkelingen via open normen.

Werken met doelvoorschriften.

Voor activiteiten die nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving worden regels gesteld door middel van doelvoorschriften of middelvoorschriften. Denk hierbij bijvoorbeeld aan maximaal decibel geluid.

Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. Wanneer de activiteit wordt uitgevoerd bepaald de initiatiefnemer zelf welke techniek of maatregel wordt toegepast om te voldoen aan de voorgeschreven norm.

Bij middelvoorschriften wordt een specifieke techniek of maatregel voorgeschreven. De initiatiefnemer moet deze techniek of maatregel toepassen en mag geen andere toepassing gebruiken om te voldoen aan de gestelde norm.

Eén van de leidende principes is om de gebruiker centraal te stellen. Door initiatiefnemers de ruimte te geven om zelf te bepalen welke maatregel of techniek wordt toegepast om te voldoen aan de voorgeschreven norm, wordt voldaan aan dit principe. Dit houdt in dat werken met doelvoorschriften de voorkeur heeft. Daarnaast zorgt deze keuze voor een meer toekomstbestendig omgevingsplan dat niet aangepast hoeft te worden op elke innovatie.

Bestaande bebouwing wordt juridisch vastgelegd in of op grond van het omgevingsplan.

Net als een bestemmingsplan, reguleert een omgevingsplan in ieder geval nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw huis, roeren van de grond, etc.). Een bestemmingsplan regelt daarnaast ook bestaande bebouwing en bestaand gebruik, bijvoorbeeld door de bouwvlakken rondom bestaande bebouwing. Door bestaande bebouwing juridisch vast te leggen in het omgevingsplan wordt het kaartmateriaal gebruiksvriendelijker.

Opnemen van algemene zorgplichten.

Een algemene zorgplicht, een algemeen verbod en een specifieke zorgplicht maken deel uit van de Omgevingswet. Samen zorgen ze ervoor dat overheid, bedrijven en burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

In het omgevingsplan worden algemene zorgplicht, een algemeen verbod en een specifieke zorgplicht opgenomen, wanneer dit door de raad wenselijk wordt geacht. De specifieke zorgplichten zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven.

Niet verplichte omgevingswaarden af laten hangen van ambities programma.

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen. Dit zijn de verplichte omgevingswaarden. Een voorbeeld van een verplichte omgevingswaarde is bijvoorbeeld een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid. Voor deze omgevingswaarden moeten de minimale waarden worden aangehouden, maar mogen overheden deze plaatselijk aanscherpen. Zo kan er bijvoorbeeld gekozen worden om de WHO-norm voor de luchtkwaliteit aan te houden. Daarnaast kan de gemeente er ook voor kiezen om een niet verplichte omgevingswaarde op te nemen in het omgevingsplan, zoals een omgevingswaarde voor lichthinder.

Voor alle omgevingswaarden die opgenomen worden in het omgevingsplan geldt ook de verplichting om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Dit geldt ook voor de niet verplichte omgevingswaarden. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moet een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vast

worden gesteld. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen.

In het omgevingsplan worden een aantal verplichte omgevingswaarden opgenomen. Deze omgevingswaarden worden beleidsarm opgenomen. Andere, niet verplichte, omgevingswaarden komen voort uit de Omgevingsvisie of diverse programma's. In de Omgevingsvisie of programma spreekt de gemeente zijn ambities uit. Door keuzes te maken over deze ambities, kunnen deze keuzes vervolgens juridisch vertaald worden naar omgevingswaarden voor in het omgevingsplan. Deze niet verplichte omgevingswaarden worden meegenomen in actualisatie cyclus van het omgevingsplan.

Uitgangspunten voor gebruik(sgemak) DSO

Afhankelijk van de gemaakte keuze in het raamwerk omgevingsplan en het tijdelijk omgevingsplan kijken we naar een beleid neutrale digitale omzetting. De volgende uitgangspunten gaan in op de aanpak hoe dit straks in het DSO technisch kan worden ingericht.

Annotatiestrategie

Onder annoteren verstaan we het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) een omgevingsdocument die de inhoud van het omgevingsdocument voor de computer vertalen. Door het annoteren kan een viewer locaties en andere gegevens op een kaart en bij een tekst weergeven. Het annoteren zorgt er ook voor dat een omgevingsdocument op bepaalde kenmerken doorzoekbaar is. In het geval van omgevingsdocumenten met artikelstructuur waarin regels over activiteiten worden gesteld, helpt het annoteren ook bij het verbinden van toepasbare regels, oftewel vragenbomen, aan regels met locaties

Om het annoteren goed in te regelen is een annotatiestrategie nodig. In de annotatiestrategie wordt de vaste doelbewuste werkwijze bij het annoteren van het omgevingsplan beschreven. Dit is belangrijk omdat het omgevingsplan straks uit veel regels bestaat en het annoteren uniform en consistent door de verschillende collega's moet worden uitgevoerd. Om een hoge standaard te realiseren voor het annoteren is extra tijd en capaciteit nodig. Het annoteren zelf is bij een hoge standaard complex en vereist specifieke expertise.

Klantvriendelijkheid en gebruiksvriendelijkheid staat voorop. De basis wordt op orde gebracht met het raamwerk omgevingsplan. Het raamwerk omgevingsplan geeft een goede basis en biedt de mogelijkheid om, na beleidneutrale omzetting van bestemmingsplan naar omgevingsplan, te werken aan duidelijke en eenvoudige regels. Door duidelijke en eenvoudige regels zijn er zo min mogelijk annotaties nodig.

Tijdelijk werken met TAM-IMRO.

TAM-IMRO houdt in dat de techniek voor planvorming zoals gebruikt onder de Wro tijdelijk kan worden gebruikt onder de Omgevingswet. Deze techniek betreft de uitwisselingsstandaard IMRO (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening) en de voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Het gebruik van TAM-IMRO is toegestaan tot en met 31 december 2025. TAM-IMRO omgevingsplannen moeten uiterlijk vóór 2032 worden omgezet naar STOP/TPOD.

Het gebruik maken van TAM-IMRO betekent extra werk als het plan (later) moet worden ondergebracht in het omgevingsplan in STOP.

Het gebruiken van TAM-IMRO weegt voorlopig op tegen de nadelen. Gebiedsontwikkeling kan doorgaan, zonder hinder van mogelijke aanloopproblemen in het gaan gebruiken van STOP-omgevingsplannen. Na 31 december 2025 is hier geen keuze meer in en werken we bij ontwikkelingen binnen het omgevingsplan volgens STOP/TPOD, zoals door de wetgever voorgeschreven.

Bijlagen

- 9) Bijlage 1: bruidsschat
- 10) Bijlage 2: toepasbare regels
- 11) Bijlage 3: Stand van zaken voorbereidend werk

Bijlagen 1: Uitleg Bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuizen regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Gemeenten en waterschappen krijgen dankzij de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen.

Bruidsschat: rijksregels naar gemeenten en waterschappen

Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, horeca of lozingen van huishoudens. De gemeenten en waterschappen besluiten voortaan hoe ze die onderwerpen regelen.

Het is onwaarschijnlijk dat alle gemeenten en waterschappen al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen verwerken. Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Deze regels heten de bruidsschat. Gemeenten en waterschappen krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen.

Wijzigen en laten vervallen

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. Het gaat namelijk om regelgeving die niet meer van het Rijk is. De enige beperking is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving Klik hier voor uitleg over dit begrip (opent in popup) (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan en de waterschapsverordening moeten voldoen.

Bronnen bruidsschat

Een belangrijk deel van deze regels staat vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet in verschillende besluiten en regelingen:

- 12) Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling
- 13) Besluit omgevingsrecht
- 14) Besluit lozen buiten inrichtingen
- 15) Besluit lozing afvalwater huishoudens
- 16) Bouwbesluit 2012
- 17) Woningwet

Gelijkwaardige regels

De rijksregels komen niet allemaal in precies dezelfde bewoordingen terug in de bruidsschat voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Dat kan alleen al niet vanwege de begrippen uit het oude recht die in die regels voorkomen. Ook de vorm van de regels kan veranderen. Zo kunnen dwingende beoordelingsregels voor het bevoegd gezag ook als algemene regels worden geformuleerd die gelden voor burgers en bedrijven. Daarom bepaalt de Omgevingswet dat de bruidsschat bestaat uit rijksregels of daaraan gelijkwaardige regels. (Bron: IPLO)

Bijlage 2: Toepasbare regels.

Toepasbare regels voor digitale dienstverlening

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van uw juridische regels. U maakt toepasbare regels voor het Omgevingsloket. Daar kunnen burgers en bedrijven onderzoeken of ze bijvoorbeeld een vergunning moeten aanvragen voor hun plan. Dat doen ze door vragen te beantwoorden. Deze vragen maakt u met toepasbare regels. Toepasbare regels dragen zo bij aan uw digitale dienstverlening voor burgers en bedrijven.

Toepasbare regels in het Omgevingsloket

Toepasbare regels komen voor in het Omgevingsloket bij 3 onderdelen:

- 18) Bij het onderdeel Vergunningcheck. Burgers en bedrijven kunnen hier controleren of ze hun plan op een bepaalde locatie mogen uitvoeren. Dit doen ze door vragen te beantwoorden. Deze vragen maakt u met toepasbare regels. Zo krijgen burgers en bedrijven een conclusie: moeten ze een vergunning aanvragen? Of een melding doen? Of moeten ze informatie aanleveren?
- 19) Bij het onderdeel Aanvragen. Hier kunnen burgers en bedrijven een vergunning aanvragen, een melding doen of informatie aanleveren voor een informatieplicht. Via toepasbare regels vraagt u hier de indieningsvereisten. Dit is de informatie die u nodig heeft voor een vergunningaanvraag, melding of informatieplicht.
- 20) Bij het onderdeel Maatregelen op maat. Hier kunnen burgers en bedrijven controleren welke maatregelen ze moeten nemen bij het uitvoeren van een activiteit. Via toepasbare regels laat u hier de regels en voorschriften op maat zien voor de activiteiten die iemand wil doen.

Toepasbare regels verplicht voor indieningsvereisten

U moet toepasbare regels maken voor uw indieningsvereisten voor het onderdeel Aanvragen. Dit is verplicht. Dat staat in het Omgevingsbesluit, artikel 14.2, lid 3. En in punt 5.2 van de lijst minimale eisen bij de invoering van de Omgevingswet.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet u daarom toepasbare regels kunnen aanleveren. Initiatiefnemers kunnen zo via het Omgevingsloket een vergunningaanvraag indienen, een melding doen of informatie aanleveren, afhankelijk van uw lokale regels. Om toepasbare regels te maken en aan te leveren, heeft u regelbeheerssoftware nodig. (Bron: IPLO)

Bijlage 3: Uitgevoerde werkzaamheden (voorbereidend werk om te komen tot een vastgesteld Omgevingsplan)

Deel 1: Bestemmingsplannen digitaal op orde

Digitale bestemmingsplannen maken de omzetting naar het omgevingsplan gemakkelijker, want er kan volledig gebruikt gemaakt worden van digitale objecten. Digitaal raadpleegbare plannen zorgen er tevens voor dat initiatiefnemers overal in de gemeente op maat en locatiegericht de voor hen relevante informatie, regels en normen kunnen raadplegen, ook in het nieuwe omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Werkzaamheden uitgevoerd:

Binnen de gemeente Huizen zijn alle bestemmingsplannen digitaal omgezet. Hierdoor kunnen initiatiefnemers op maat en locatiegericht bij de relevante informatie. Uitzondering hierop is het bestemmingsplan Kom-west, Gooi- en IJmeer en Natuurgebieden. In 2022 is er een proefplan gemaakt om bestemmingsplan Kom-west om te zetten naar een omgevingsplan.

Wat moet er nog gebeuren?

Er is een slag noodzakelijk in uniformiteit tussen begrippen en planregels tussen de bestemmingsplannen onderling.

Ook hoort hierbij dat een slag wordt gemaakt in uniformiteit en duidelijke regels tussen de (voormalige) regels uit de bestemmingsplannen in relatie tot de regels uit de bruidsschat. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regels voor vergunningvrij bouwen en geluid en bodem. Deze stap wordt uitgevoerd bij het opstellen van het Omgevingsplan.

Deel 2: Integratie van verordeningen

In onze huidige verordeningen zijn veel regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. We hebben een inventarisatie uitgevoerd van al onze verordeningen en hebben in beeld welke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Er geldt een wettelijk bepaalde overgangsperiode tot 2032 waarbinnen de integratie van de verordeningen moet plaatsvinden. Hierdoor kunnen eventueel verordeningen op een later moment worden geïntegreerd met het omgevingsplan, wanneer het raamwerk van het omgevingsplan klaar is.

Uitgangspunt is dat de verordeningen beleidsneutraal worden opgenomen in het omgevingsplan.

Werkzaamheden uitgevoerd:

Ter voorbereiding op de omgevingswet zijn de relevante verordeningen nagelopen. Met als resultaat de vaststelling van de verordening Fysieke Leefomgeving door de gemeenteraad in 2022.

Wat moet er nog gebeuren?

Deze verordening moet nog worden geïntegreerd in het Omgevingsplan.

Deel 3: Omgang Bruidsschat

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aantal regels op rijksniveau vervallen. Deze regels zijn verhuisd naar het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit heet ook wel de

'bruidsschat'. Het betreffen zo'n 600 regels (278 artikelen) die door het Rijk als bruidsschat zijn overgedragen aan gemeenten.

De Bruidsschat betreft onder meer regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en onderwerpen uit het Bouwbesluit die niet terugkomen in het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het gaat daarbij om uiteenlopende onderwerpen zoals geur, geluid en trillinghinder, maar ook de regelgeving over vergunningvrij bouwen. De regels van de bruidsschat maken vanaf 1 juli 2022 van rechtswege onderdeel uit van het omgevingsplan.

Uiteindelijk moet per regel een conclusie worden getrokken of de regel ongewijzigd overgenomen kan worden, aangepast of geschrapt kan worden. Belangrijk is dat de regels van de Bruidsschat passen bij de Huizer situatie.

De regels van de bruidsschat, samen met de regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), moeten worden geïntegreerd in het omgevingsplan.

Na integratie van de regels kunnen de regels in de toekomst op elk moment naar behoefte worden gewijzigd (bijvoorbeeld voor specifieke locaties) via aparte wijzigingsprocedures.

Werkzaamheden uitgevoerd:

Ter voorbereiding op het definitieve omgevingsplan is een oplegnotitie bodem gemaakt, die recht doet aan de situatie in Huizen. Deze moet verwerkt worden in het definitieve omgevingsplan.

Wat moet er nog gebeuren?

Eventuele aanpassingen aan de bruidsschat, zodat deze aansluit bij de Huizer situatie.

Daarnaast dienen regels voor geluid nog geanalyseerd te worden.

Eventuele aanpassingen aan de bruidsschat die door het Rijk worden voorgesteld of worden doorgevoerd verwerken (voorbeeld: regels voor vergunningvrij bouwen van erfafscheidingen).

[Deel 4: Ervaring krijgen met inhoud en proces van een omgevingsplan](#)

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten omgevingsplanwijzigingen in procedure kunnen worden gebracht om bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen mogelijk te blijven maken. Dit vraagt om kennis van de opzet en inhoud van een omgevingsplan én het proces er omheen bij zowel ambtelijke vakspecialisten als college-en raadsleden.

Er moet worden geoefend en ervaring worden opgedaan met wat er allemaal komt kijken bij het opstellen van een omgevingsplan voor een concreet gebied inclusief het in te richten werkproces.

Werkzaamheden uitgevoerd:

Onder begeleiding van een extern bureau zijn er ambtelijk oefeningen geweest bij de aanloop naar het raamwerk voor een op te stellen omgevingsplan, gebaseerd op het gebied Kom West. Dit heeft geleid tot een conceptnotitie van uitgangspunten waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Wat moet er nog gebeuren?

Er dient capaciteit vrij gemaakt te worden om te kunnen oefenen met de diverse procedures en nieuwe kennis te vergaren.

Deel 5: Opstellen raamwerk omgevingsplan (handboek)

Het omgevingsplan is vormvrij. Om het tijdelijk omgevingsplan en onze gemeentelijke verordeningen netjes naar het permanente omgevingsplan te verhuizen, gaan we werken aan een basis-omgevingsplan, ook wel een raamwerk genoemd. Dit raamwerk bevat de contouren voor het nieuwe omgevingsplan (structuur en hoofdstukindeling) en een zo goed mogelijk gevulde bibliotheek met juridische regels, activiteiten, omgevingsnormen en gebiedsaanwijzingen. Ook worden brieven en publicaties zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Dit raamwerk betreft een werkdocument, is (en wordt) niet vastgesteld en heeft geen juridische status. Het dient uitsluitend als vertrekpunt voor nieuwe gebiedsontwikkelingen én voor het verhuizen van het tijdelijke omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen naar het permanente omgevingsplan.

Werkzaamheden uitgevoerd:

Onder begeleiding van een extern bureau zijn er ambtelijk oefeningen geweest bij de aanloop naar het raamwerk voor een op te stellen omgevingsplan, gebaseerd op het gebied Kom West. Dit heeft geleid tot een conceptnotitie van uitgangspunten waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Colofon

Opdrachtgever:

Tobias de Graaf (Omgevingsbeleid)

Tekst en redactie:

Tristan Minning (Omgevingsbeleid)

Met bijdragen van:

Tanja van Zundert (Omgevingsbeleid)

Erik Teurlings (Omgevingsbeleid)

Bram van Bekkum (Omgevingsbeleid)

Willy Menzel (Omgevingsbeleid)

Karen Heeringa (Financieel beleid en beheer)

Jacob Boonen (Vergunningen)

Sylvia Pijnappel – Troost (Handhaving)

Ronald van der Beek (Toezicht)

Lamy Mohamed (Vergunningen)

Mark Dickmann (Openbare werken)

Vincent de Graaf (vergunningen, toezicht en handhaving)



Mei 2025