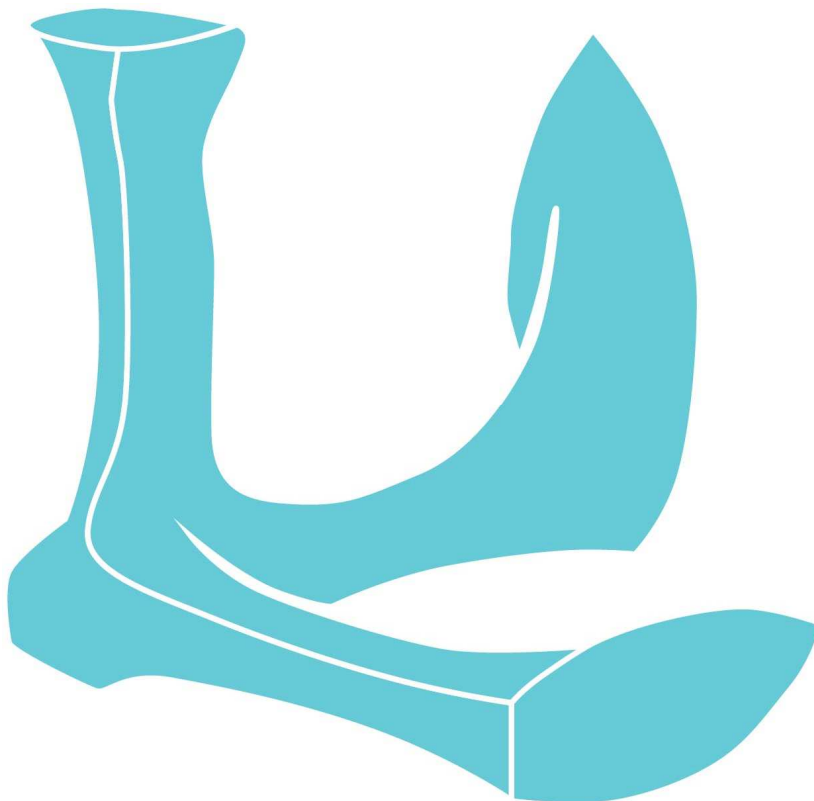


De opbouw van het Omgevingsplan

Supplement 2020-2

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

Albert Jan Meeuwissen, Annette Zebel-Vaudo, Emmy Hendriksen, Maarten Hoorn, Roeland Mathijssen en Jasmijn van Tilburg

Boxtel, 15 december 2020

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BRO, Boxtel/Amsterdam/Tegelen
BügelHajema Adviseurs BV, Assen/Amersfoort/Leeuwarden
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2020, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Opbouw van het omgevingsplan	3
1.3	Leeswijzer	3
1.4	Verwijzing naar wetgeving	3
2	Wettelijk kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Opbouw in hoofdlijnen	5
2.2.1	Juridische grondslag	5
2.2.2	Toegelicht	6
2.2.3	Gedachtegoed	7
2.3	Besluit kwaliteit leefomgeving	8
2.4	Digitalisering	9
2.5	Omgevingsplan in transitie	10
2.5.1	Tijdelijk omgevingsplan	10
2.5.2	Transitie naar een volwaardig omgevingsplan	11
3	Digitale / technische opbouw	14
3.1	Inleiding	14
3.2	DSO en het omgevingsloket	14
3.3	TPOD Omgevingsplan	15
3.3.1	Besluitonderdelen	15
3.3.2	Tekststructuur	16
3.3.3	Machineleesbaar	17
3.4	Waardenlijst en annoteren	17
3.4.1	Toepassing annoteren	17
3.4.2	Software	20
4	Vormgeving opbouw omgevingsplan	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Transitiefase	21
4.2.1	Aanpak	21
4.2.2	Invoeringsstrategie	23
4.2.3	Omgevingsvisie	24
4.3	Hoofdkeuze opbouw	25
4.3.1	Gebiedsgerichte opbouw	25
4.3.2	Thematische opbouw	27
4.3.3	Systematische opbouw	28
4.3.4	Afweging hoofdkeuze	31
4.4	Winkel open houden	32
4.4.1	Handboek	33
4.4.2	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit	33

5	Ordenen van regels	34
5.1	Soorten regels	34
5.2	Evenwichtige toedeling van functies	35
5.3	Regels over activiteiten	35
5.4	Ondersteunende regels	38
5.5	Tools	40
	5.5.1 Casco Omgevingsplan met staalkaarten	41
	5.5.2 Ontwerpvrage Omgevingsplan: Handleiding voor de omgevingsplanmaker	42
	5.5.3 Milieuzonering nieuwe stijl	42
	5.5.4 Praktijkproeven	43
5.6	Doen en leren	44
6	Conclusie en studiemiddag	46
6.1	Conclusie	46
6.2	Studiemiddag	47
	BIJLAGEN	49
	Overzicht ordening regels	
	Wetgeving	



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de werkgroep Op Dezelfde Leest besteden we de laatste jaren aandacht aan het omgevingsplan onder de Omgevingswet (Ow). Dit blijven we doen tot en ook na de verwachte datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022. Er is namelijk nog genoeg te ontdekken aan dit nieuwe kerninstrument.

Dit keer besteden we aandacht aan de opbouw van het omgevingsplan. Na wat geoefend te hebben met Crisis- en herstelwetplannen (bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) beginnen veel gemeenten namelijk nu een start te maken met het opstellen van een eerste échte omgevingsplan. Daarbij is het van belang om vooraf na te denken over de opbouw van het omgevingsplan, het raamwerk, voordat je aan de gang gaat met het opstellen van juridische regels. Er is namelijk maar één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dat betekent dat alle soorten regels die je moet en wilt stellen ten aanzien van activiteiten die gevolgen hebben voor alle (type) deelgebieden die een gemeente kent een logische plek moeten krijgen in dat ene plan. Het blijft daarbij mogelijk om stapsgewijs – bijvoorbeeld per deelgebied of juist per thema/onderwerp voor het gehele grondgebied - een deelplan op te stellen¹, maar uiteindelijk moeten al die deelplannen wel dezelfde opbouw kennen om - als puzzelstukjes die in elkaar passen - onderdeel uit te gaan maken van dat ene integrale gebiedsdekkende omgevingsplan.

De VNG heeft voor het opstellen van het omgevingsplan al een aantal tools ontwikkeld, zoals het Casco Omgevingsplan, de staalkaarten en de ontwerp vragen (zie paragraaf 5.5). Dit zijn voornamelijk voorbeelduitwerkingen van een omgevingsplan, bedoeld als inspiratiebron voor gemeenten. In dit supplement wordt met een bredere blik gekeken naar de mogelijkheden die er zijn voor de structurering van het omgevingsplan en hoe dit houvast kan bieden bij het komen tot een volwaardig omgevingsplan. De voorbeelden die in dit supplement zijn opgenomen, dienen ter illustratie om meer inzicht te geven in deze mogelijkheden.

Doel

Doel van dit supplement is gemeenten een handreiking te geven ten aanzien van de opbouw (structuur) van het omgevingsplan en hoe dit raamwerk houvast kan bieden voor:

- het (stapsgewijs) komen tot een volwaardig omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- het overzichtelijk en gestructureerd ordenen van alle regels die zien op de fysieke leefomgeving².

¹ Gezien de complexiteit van het omgevingsplan lijkt het zelfs ondoenlijk om in één keer voor heel het gemeentelijk grondgebied een volwaardig omgevingsplan op te stellen waarin alle regels op het gebied van de fysieke leefomgeving een plek hebben gekregen. Een stapsgewijze aanpak – hoe die er ook uit ziet - zal dus waarschijnlijk eerder regel dan uitzondering zijn. Zie ook blz. 82 van paragraaf 4.2.4 van de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet.

² Daarmee wordt beoogd niet alleen een machineleesbaar omgevingsplan te creëren (dus raadpleegbaar in het DSO) maar ook een omgevingsplan dat zo is opgebouwd dat deze voor een mens logisch navolgbaar is (oftewel mensleesbaar).



1.2 Opbouw van het omgevingsplan

In de Omgevingswet is het volgende – samengevat – opgenomen over de opbouw van het omgevingsplan:

‘De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen’ (artikel 2.4 Ow). ‘Bij omgevingsplan (...) kunnen regels worden gesteld (...) over activiteiten die gevolgen hebben (...) voor de fysieke leefomgeving’ (artikel 4.1 Ow). ‘Het omgevingsplan bevat (...) in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (artikel 4.2 Ow).

Deze drie bepalingen vormen het hart van de wettelijke regeling over het omgevingsplan. De Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving bieden een grote vrijheid als het gaat om de opbouw van het omgevingsplan. Juist vanwege die grote vrijheid is er behoefte aan een overzicht van de wettelijke kaders, de mogelijkheden die deze bieden en hoe het omgevingsplan vormgegeven kan worden. Dit supplement heeft tot doel hier duidelijkheid in te scheppen en met behulp van voorbeelden en tips een leidraad te bieden voor de keuzen waar gemeenten voor staan bij het opstellen van het eerste échte omgevingsplan.

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding gaan we in hoofdstuk 2 eerst in op het wettelijke kader: wat zegt de wetgeving over de opbouw van het omgevingsplan. In hoofdstuk 3 gaan we in op de digitale standaarden zoals vastgelegd in onder andere de TPOD Omgevingsplan zodat plaatsing en raadpleging van het omgevingsplan in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) mogelijk is. Vervolgens zetten we in hoofdstuk 4 uiteen hoe (stapsgewijs) tot een opbouw van het omgevingsplan gekomen kan worden, welke keuzes en afwegingen daarin te maken zijn, geïllustreerd met voorbeelden. Daarbij is ook aandacht voor het Casco voor het Omgevingsplan van de VNG. In hoofdstuk 5 gaan we in op het ordenen van de soorten regels binnen de opbouw van het omgevingsplan. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een kort verslag van de studiemiddag en een aantal conclusies.

1.4 Verwijzing naar wetgeving

In dit supplement wordt verwezen naar artikelen uit de Omgevingswet. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat alle wijzigingen van de Omgevingswet (Staatsblad 2016, 156), die zijn opgenomen in de Invoeringswet, de Aanvullingswet geluid, de Aanvullingswet grondeigendom, de Aanvullingswet natuur en de Aanvullingswet bodem, in werking zullen treden zoals zij op het moment van uitgave van dit supplement voor liggen. Dit betekent dat wordt verwezen naar artikelnummers zoals die na de genoemde wijziging zullen luiden.³ Tenzij dat nodig is voor een goed begrip van de tekst wordt niet vermeld of een artikel staat in de vastgestelde Omgevingswet of in een van de andere genoemde (aanpassings)wetten. Hetzelfde geldt voor verwijzingen naar het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook hierbij wordt dus verondersteld dat het ontwerp Invoeringsbesluit inwerking treedt.

³ Die nummering vloeit voort uit de desbetreffende wetswijzigingen. Een geconsolideerde versie van de Omgevingswet is te vinden op internet (zie bronvermelding in de bijlage).



Waar wordt verwezen naar wet- en regelgeving die nog niet is vastgesteld, wordt uitgegaan van de (ontwerp)versie zoals die formeel bekend was op 30 november 2020. Een overzicht van relevante (ontwerp) wetgeving met afgekorte benamingen en vindplaats, is opgenomen in een bijlage. In de hoofdtekst wordt zonder bronverwijzing verwezen naar memories en nota's van toelichting. De vindplaatsen zijn opgenomen in de bijlage.