



Het ontwerpen van het omgevingsplan

Inleiding voor de omgevingsplanmaker



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Augustus 2020

Deze inleiding 'Ontwerpen omgevingsplan' hoort samen met de handleiding 'Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen' bij de digitale tool 'ontwerpen omgevingsplan'. De documenten zijn opgesteld door het programma Omgevingswet. Mail voor vragen naar omgevingswet@vng.nl.

Inhoud

1.	Introductie	3
2.	Doelstelling	4
3.	Digitale opzet en de standaard STOP/TPOD	6
4.	Doelgroep	7
5.	Stapsgewijs.....	7
6.	Status	8

1. Introductie

Bij het opstellen van een omgevingsplan staat een gemeente voor veel keuzes. Bijvoorbeeld: moet of wil ik regels stellen over een bepaalde activiteit, gelden de regels voor het hele grondgebied, is de activiteit direct toegestaan of zou er een vergunningplicht voor moeten gelden? Op deze en andere vragen moet steeds een antwoord worden gegeven.

Consistentie

Het systematisch langslopen van een aantal ontwerp vragen draagt bij aan de consistentie van het omgevingsplan. Het komt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid van het omgevingsplan ten goede. De VNG heeft daarom een hulpmiddel gemaakt waarmee u in drie stappen per thema of (groep van) activiteit(en) gestructureerd keuzes kunt maken. Het betreft de volgende ontwerpkeuzes:

- 1) Wat wil ik waar regelen en waarom?
- 2) Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan? (Wat zijn de kaders?)
- 3) Hoe wil ik een activiteit regelen?

Ontwerp vragen

Deze handleiding is bedoeld voor de omgevingsplanmaker. De handleiding is gebaseerd op de achterliggende ontwerp vragen: dat zijn bovengenoemde ontwerpkeuzes en de daarbij behorende subvragen. Die ontwerp vragen zijn ontsloten via de [online tool ontwerp vragen](#) op de VNG-site. De planmaker kan daar zelf de stappen zelf doorlopen. Per ontwerpkeuze zijn in de tool vervolgvragen opgenomen. Aan de hand van deze stappen wordt in deze handleiding toegelicht hoe u een (wijziging van het) omgevingsplan kunt opstellen. De handleiding wordt ook toegepast bij het opstellen van de staalkaarten, zodat daarin gestructureerd wordt verantwoord welke ontwerpkeuzes aan de staalkaarten ten grondslag liggen.

Bij het opstellen van deze handleiding is gebruik gemaakt van:

- de ontwerp vragen voor het opstellen van een omgevingsplan (www.vng.nl/ontwerp vragen), de bij die ontwerp vragen behorende beslisschema's vormen de ruggengraat voor deze handleiding, en
- de structuur zoals uiteengezet in de eerste staalkaart '[het Casco voor het omgevingsplan](#)'. (hierna ook: "Casco"). Deze structuur is weergegeven in de slotparagraaf van deze handleiding.
- de overige staalkaarten: integratie verordeningen (deel I en deel II) en de bestaande woonwijk.

Staalkaarten in relatie tot ontwerp vragen

De VNG ontwikkelt in het project "Gemeentelijke staalkaarten voor het omgevingsplan" verschillende voorbeelden van onderdelen van het omgevingsplan. Het eerste deelproduct is het casco voor het omgevingsplan, ook wel 'casco' genoemd. Dit casco is een structuur voor het omgevingsplan, nog zonder inhoudelijke regels.

In de tweede staalkaart zijn een aantal lokale verordeningen omgezet naar het omgevingsplan. De VNG heeft in die staalkaart lokale regels uit verordeningen in de structuur van het casco gezet. Het

betreft de onderwerpen objecten op de weg, uitritten, parkeerexcessen en kappen. Dergelijke regels staan voor het huidige recht in de model-APV. De tweede staalkaart wordt binnenkort aangevuld met de onderwerpen graven/kabels/leidingen, standplaatsen, reclame en 'excelleren groen' (het beschermen en ontwikkelen van een gemeentelijk natuurnetwerk).

De derde staalkaart 'bestaande woonwijk' is de eerste gebiedsgerichte staalkaart en beoogt inzicht te geven in hoe de systematiek van het omgevingsplan kan werken als ook ruimtelijke regels en milieuregels in het plan worden geïntegreerd.

De staalkaarten zijn bedoeld ter inspiratie. Het zijn voorbeeldregelingen. Bij het maken van de staalkaarten zijn tal van keuzes gemaakt. Het maken van die keuzes is ons inziens minstens net zo belangrijk als het resultaat. Te meer omdat de planmaker bij het maken van het omgevingsplan tal van keuzes heeft en in de staalkaarten maar een beperkt aantal varianten zijn verwerkt. Deze handleiding helpt de planmaker bij het maken van die keuzes.

Gemeentelijke regelgeving

Bij het schrijven van deze handleiding en bij het opstellen van de staalkaarten is de publicatie '[100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#)' toegepast. Die publicatie is een hulpmiddel van de VNG voor gemeenten als het gaat om het opstellen van gemeentelijke regelgeving. Het opstellen daarvan is vaak een complexe zaak. Naast kennis van het te regelen onderwerp, juridische kennis en kennis van de techniek van het regelgeven is voor het opstellen van regelingen een zekere routine vereist. De '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' bevat aanbevelingen die onmisbaar zijn voor de ontwerpers van gemeentelijke regelingen. Het toepassen van deze publicatie draagt enerzijds bij aan de kwaliteit van omgevingsplannen (door wetgevingstechnieken voor verordeningen toe te passen bij omgevingsplannen) en kan anderzijds de bekendheid van deze publicatie bij diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie vergroten. Daar waar in deze handleiding wordt verwezen naar één van de aanbevelingen uit deze publicatie wordt dat als volgt gedaan: Igr + nummer (Igr, 45, enz.).

2. Doelstelling

Het doel van zowel deze handleiding als de staalkaarten is om aan de hand van voorbeeldregels te laten zien hoe het nieuwe instrument omgevingsplan kan werken. De staalkaarten zijn geen model-omgevingsplannen en hebben een andere functie dan de modelverordeningen van de VNG.

Wettelijke kaders

Gemeenten krijgen bij het opstellen van hun omgevingsplan te maken met de kaders van het wettelijk stelsel, zoals de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de maatwerkmogelijkheden van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daarnaast zijn er ook algemene juridische grenzen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Binnen deze kaders en grenzen hebben de gemeenten bij hun omgevingsplan niettemin nog zeer veel keuzevrijheid. Ten eerste beleidsmatige inhoudelijke keuzes: welke doelen heeft de gemeente voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving? Ten

tweede keuzes qua aanpak, inhoud, systematiek en structuur van het omgevingsplan. Elke gemeente dient op al deze punten eigen keuzes te maken.

Handvatten

Omdat het instrument omgevingsplan veel nieuwe aspecten heeft en er allerlei keuzes gemaakt moeten worden, is er behoefte aan handvatten voor het opstellen van een omgevingsplan. Deze handleiding en de staalkaarten beogen dergelijke handvatten te bieden. Deze handvatten richten zich niet op de beleidsmatige inhoudelijke keuzes, maar op de opties die er zijn qua aanpak, inhoud, systematiek en structuur. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- De mate van regulering en de keuze van juridische instrumenten daarbij. Hoe werken algemene regels, zorgplichten, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften, meldings- en vergunningplichten?
- Welke structuur kan aangebracht worden in een omgevingsplan?
- Hoe kunnen regels ten aanzien van activiteiten ingedeeld worden?
- Hoe komen regels uit verschillende inhoudelijke beleidsvelden samenhangend in één omgevingsplan terecht?
- Hoe wordt (een wijziging van) het omgevingsplan raadpleegbaar en bevroegbaar via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB) en via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)? Welke eisen stelt dit aan het omgevingsplan?

Verschillende mogelijkheden

De handleiding en staalkaarten laten voor dergelijke wetstechnische en ICT-technische keuzes zien hoe dit in een omgevingsplan vorm kan krijgen. Daarbij worden vaak verschillende varianten en extra opties getoond. Die varianten en opties demonstreren hoe de regels er dan uit komen te zien (zie ter illustratie deel II t/m IV van de staalkaart bestaande woonwijk). In deze handleiding worden de verschillende mogelijkheden besproken en wordt aangegeven wat de voor- en nadelen ervan zijn. De handleiding heeft als doel om te helpen bij het opstellen van het omgevingsplan.

Voorbeeldregels

Om de uitwerking van keuzes te tonen zijn in de staalkaarten voorbeeldregels opgenomen. De VNG heeft nadrukkelijk niet de bedoeling om met de staalkaarten inhoudelijk beleid voor te stellen. De staalkaart-varianten zijn zoals gezegd voorbeelden en uitdrukkelijk geen complete opsomming van keuzeopties om te komen tot een volledig omgevingsplan.

Kortom, de staalkaarten bieden inspiratie voor gemeenten om actief met de varianten aan de slag te gaan, en combinaties te maken van verschillende varianten, die recht doen aan de lokale situatie en eigen beleidskeuzes. Het staat gemeenten vrij om een andere keuze te maken voor de structuur van het omgevingsplan en voor vorm en inhoud van de regels. Daarbij kan de gemeente desgewenst gebruik maken van deze handleiding.

3. Digitale opzet en de standaard STOP/TPOD

Een omgevingsplan moet voor eenieder toegankelijk zijn in het DSO-Landelijke Voorziening (DSO-LV). Onder het DSO-LV wordt ook het omgevingsloket verstaan.

Om het omgevingsplan in het DSO-LV te kunnen uploaden, moet het omgevingsplan aan de digitaliseringsstandaarden (STOP/TPOD) voldoen. Bij het opstellen van deze staalkaart is rekening gehouden met de laatste versie van de digitaliseringsstandaarden. De digitaliseringsstandaarden maakt onderscheid tussen regels, werkingsgebieden en normwaarden. Iedere regel heeft een werkingsgebied (de plek waar de regel geldt). Ondersteunend daaraan kunnen normwaarden worden gebruikt bij geografisch differentiërende regels, zoals bouwhoogten. Ook maken de standaarden annotaties mogelijk.

Werkingsgebieden en normen

Als onderdeel van de regels wordt door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt het werkingsgebied van de regels genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een specifieke plaats, zoals een beschermwaardige boom, worden gespecificeerd. Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel in het DSO-LV alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan regels die binnen de bebouwde kom gelden. Die regels hoeven voor locaties buiten de bebouwde kom niet zichtbaar te zijn.

Annotaties

De regels in het omgevingsplan kunnen worden geannoteerd. De functie hiervan kan als volgt worden toegelicht. Wie in een webwinkel op zoek is naar een boek, toetst een zoekwoord in en filtert bijvoorbeeld op prijs, taal en beschikbaarheid. De webwinkel laat vervolgens een overzichtelijk lijstje van opties zien, binnen een totaal van misschien wel tienduizenden titels. Deze selectiekracht wordt verkregen door annotaties: voor de gebruiker niet-zichtbare labels die aan de producten van de webwinkel worden gehangen. Die labels zijn krachtiger, dan 'vrije tekst' zoeken, omdat de labels systematisch zijn vormgegeven en gegroepeerd en kunnen worden gekoppeld aan synoniemen, of gerelateerd aan vergelijkbare producten. Onder de Omgevingswet wordt een groot aantal regels bij elkaar gebracht: regels uit de Omgevingswet, uit de AMvB's, uit de omgevingsverordening, uit de waterschapsverordening en uit het omgevingsplan. Via het DSO-LV, en daarbinnen de functie 'oriënteren op de kaart', zijn straks alle geldende regels voor een locatie te zien. Wie gebruik maakt van deze functie is gericht aan het zoeken. Hij of zij wil relevante informatie zien, toegesneden op een vraag. Hiervoor is het nodig dat regels geannoteerd zijn. Voorbeelden van annotaties zijn:

- Activiteit (bijvoorbeeld boom kappen, uitrit aanleggen)
- Activiteitsregelkwalificatie (bijvoorbeeld vergunningplicht, zorgplicht)
- Thema (bijvoorbeeld geluid, landschap)

De gemeente brengt die annotaties aan met behulp van een softwarepakket. De voorbeeldregels van de diverse staalkaarten zijn gedigitaliseerd en geannoteerd, zodat deze in het gemeentelijk softwarepakket kunnen worden ingelezen.

Digitalisering

De staalkaarten worden gedigitaliseerd en voorzien van werkingsgebieden en annotaties en op die manier aangeboden aan het DSO-LV. Daarbij wordt zoveel mogelijk gewerkt met een geconsolideerde regeling waarin het casco, de staalkaart 'integratie van vier verordeningen' en de diverse gebiedsgerichte staalkaarten in samenhang zijn verwerkt. Die geconsolideerde regeling wordt beschikbaar gesteld in de vorm van Zeestad, een fictief eiland op de Noordzee.

4. Doelgroep

De doelgroep van deze handleiding en de verschillende staalkaarten is primair de planmaker, oftewel: de professional bij een gemeente of adviesbureau die werkt aan het opstellen en beheren van het omgevingsplan. Daarnaast zijn de handleiding en de staalkaarten ook informatief voor initiatiefnemers en VTH-professionals bij gemeenten of adviesbureaus die omgevingsplannen gaan toepassen.

De delen II t/m IV van de staalkaarten zijn zoveel mogelijk zo opgesteld, dat ze als input kunnen dienen voor de toelichting en regels van een concreet omgevingsplan. Bij de aanpassing kan een gemeente deze delen aan de hand van deze handleiding en achterliggende ontwerp vragen toespitsen op de eigen beleidsambities, de lokale kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de lokale situatie. Het resultaat zou de motivering moeten opleveren voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt bij het opstellen van het omgevingsplan. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van deze handleiding. Er wordt overigens vanuit gegaan dat de regels van het omgevingsplan primair door professionele gebruikers worden gebruikt. Voor de burger die één of twee keer in zijn/haar leven te maken krijgt met dit soort regelingen is het loket 'checken' van het DSO-LV een publieksvriendelijker ingang. Om die reden worden de regels van de staalkaarten, voor zover het gaat om topactiviteiten¹, ook voorzien van 'toepasbare regels' voor het ontsluiten via dat loket.

5. Stapsgewijs

Het maken van een omgevingsplan is een omvangrijke klus. Een klus die in feite nooit klaar is. Het omgevingsplan ontstaat van rechtswege bij wijze van juridische fictie. Gemeenten hebben vervolgens ongeveer 10 jaar de tijd om er een echt omgevingsplan van te maken. Dat omgevingsplan wordt stapsgewijs opgebouwd door middel van losse wijzigingsbesluiten. Die wijzigingsbesluiten kunnen regelgewijs of locatiegericht worden

¹ Topactiviteiten zijn de activiteiten waarvoor het meest meldingen worden gedaan of vergunningen aangevraagd.

opgesteld. Het is raadzaam om deze handleiding ook op die manier toe te passen. Dat betekent dat het praktisch is om de deelstappen in deze handleiding per thema, activiteit of locatie te doorlopen. Het beantwoorden van de afzonderlijke ontwerp vragen voor het betreffende thema, activiteit of locatie biedt input voor de motivering van het betreffende wijzigingsbesluit.

6. Status

Een omgevingsplan is een nieuw instrument. Alhoewel daarin diverse regelingen die nu worden gebruikt samenkomen betreft het relatief onontgonnen gebied. Bij het maken van het omgevingsplan werken diverse disciplines samen. Het is in die zin een gezamenlijke ontdekkingsstocht naar planonderdelen die het gewenste beleid met precisie regelen. Die gezamenlijke ontdekkingsstocht is pas net begonnen. Dat geldt ook voor deze handleiding. Dat betekent dat deze handleiding nog in beweging is. Het is de bedoeling om met enige regelmatig een update te verwerken.

In deze handleiding wordt dezelfde opbouw gebruikt als de structuur achter de ontwerp vragen. Die structuur is vormgegeven door middel van drie beslisschema's (één beslisschema per ontwerp vraag). Iedere afzonderlijke ontwerp keuze in de tool is gekoppeld aan een bijbehorende subparagraaf in deze handleiding (oftewel: de betreffende stap in het beslisschema). Er kan vanuit uit de betreffende ontwerp keuze worden doorgeklikt naar de bijbehorende subparagraaf. In die subparagraaf wordt per ontwerp keuze, zoveel mogelijk aan de hand van voorbeelden, de context geschetst en de consequentie van de keuze toegelicht. Deze handleiding kan ook in z'n geheel worden bekeken (en geprint) en is dus zowel digitaal als analoog toe te passen.

Bij deze handleiding is uitgegaan van de geconsolideerde versies van maart 2020 van de Omgevingswet en de vier bijbehorende amvb's.² Hierin zijn de toenmalige laatste versies van de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit, de vier aanvullingswetten en de vier aanvullingsbesluiten verwerkt. Ook is uitgegaan van de laatste versie van de digitaliseringsstandaarden (STOP/TPOD v1.0).

² Te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2019/12/19/geconsolideerde-versies-omgevingswet-en-amvb%E2%80%99s-beschikbaar>.