

Gemeente Nieuwegein

# Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan



## Inhoudsopgave

1.	Samenvatting.....	4
2.	Inleiding.....	6
3.	Context transitieaanpak.....	8
3.1	Wettelijk kader transitiefase.....	8
3.1.1	Gefaseerd omzetten.....	9
3.1.2	Wat is het toetsingskader voor aanvragen om omgevingsvergunning?.....	10
3.1.3	Overgangsrecht voor lopende procedures.....	11
3.2	Scenario's.....	11
3.2.1	Ambities.....	11
3.2.2	Tempo.....	13
3.2.3	Ontwikkelprincipe.....	14
4.	Transitie-aanpak.....	15
4.1	Gemeentelijke visie op het omgevingsplan.....	15
4.1.1	Wettelijk kader omgevingsplan.....	15
4.1.2	Uitgangspunten.....	16
4.1.3	Sturing met omgevingsplan.....	19
4.1.7	Ontwerpkeuzes.....	22
4.1.8	Maatwerk.....	29
4.1.9	Zorgplicht.....	30
4.1.10	Omgevingswaarden.....	31
4.1.11	Monitoring.....	32
4.1.12	Kostenverhaal.....	32
4.1.13	Procesregels.....	33
4.2	Gegevens op orde: instrumentarium.....	33
4.2.1	Ruimtelijke plannen.....	33
4.2.2	Verordeningen.....	38
4.3	Kansen met Chw-plannen.....	39
4.4	Bruidsschat.....	40
4.5	Integratie verordeningen in het omgevingsplan.....	41
4.6	Annotatiestrategie.....	42
4.7	Toepasbare regels.....	45
4.7.1	Wat zijn toepasbare regels?.....	45
4.7.2	Keuzes.....	46
4.8	Harmoniseren van begrippen.....	47
4.9	En de winkel blijft open: vergunningen.....	49
4.9.1	Periode tot inwerkingtreding.....	49

4.9.2	Periode na inwerkingtreding Omgevingswet.....	49
Bijlage 1:	Voorbeelden toetsingskader .....	51

## 1. Samenvatting

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave: er is sprake van nieuwe juridische instrumenten, van een opgave om veel meer domeinoverstijgend en integraal te gaan denken en werken en om de samenwerking tussen overheden te versterken. Daarbij komt nog de verdergaande digitalisering van informatiestromen en werkprocessen. Een van de nieuwe juridische instrumenten is het omgevingsplan. Dit omgevingsplan vervangt op termijn de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening, Bomenverordening en de Parkeerverordening.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021 krijgen we als gemeente een 'omgevingsplan van rechtswege' ofwel een tijdelijk omgevingsplan. Hierin gaan onder meer de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen op. In hoofdstuk 3 van dit Plan van aanpak wordt deze transitie toegelicht.

In de transitie van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen naar het tijdelijk omgevingsplan en vervolgens het volwaardig omgevingsplan moeten veel keuzes gemaakt worden. Keuzes over bijvoorbeeld de inhoud, opzet en structuur van het volwaardig omgevingsplan, maar ook keuzes over het proces om te komen tot het volwaardig omgevingsplan. In dit plan van aanpak worden deze keuzes gemaakt en onderbouwd.

### **Bril waarmee keuzes zijn gemaakt**

In de periode 2021-2029 zal het omgevingsplan stap voor stap opgebouwd moeten worden, vanuit de vertreksituatie van 'het omgevingsplan van rechtswege' ofwel tijdelijk omgevingsplan. 2019 en 2020 staan enerzijds in het teken van het zo goed mogelijk voorbereiden van Nieuwegein op het tijdelijk omgevingsplan, dat we op 1 januari 2021 van rechtswege 'krijgen'. Anderzijds zetten we dit en volgend jaar de noodzakelijke stappen waardoor we vanaf 1 januari 2021 kunnen meewerken aan initiatieven van burgers en ondernemers en uitvoering kunnen geven aan de omgevingsvisie. Daarbij hanteren we de leidende principes, zoals deze aan het begin van het programma Omgevingswet zijn vastgesteld:

- de gebruiker staat centraal.
- de gemeente werkt integraal.
- gemeentelijke plannen zijn realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar.
- de gemeente biedt ruimte en durft los te laten.
- de gemeente heeft oog voor alle belangen.
- de gemeente werkt gebiedsgericht en durft te differentiëren.

De keuzes in het Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan zijn met deze uitgangspunten in gedachten, tot stand gekomen.

### **Keuzes**

De belangrijkste keuzes die worden voorgesteld zijn:

*Keuzes over de Transformatie naar en opzet van het volwaardig omgevingsplan:*

- een ontwerpgericht ontwikkelprincipe te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan;
- de ruimtelijke plannen in beginsel gebiedsgericht om te zetten in het omgevingsplan;

- gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan de input uit de omgevingsvisie in het volwaardig omgevingsplan te verwerken;
- een 'ja, mits'-grondhouding aan te nemen en dit principe niet generiek, maar gericht te vertalen in de regels van het omgevingsplan;
- een flexibele en wendbare aanpak te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan: we gaan direct aan de slag;
- de wijze van reguleren af te stemmen op de dynamiek van het gebied en eigendomssituatie;
- bestaande bebouwing en groen, en overig gebruik waar nodig, juridisch vast te leggen in of op grond van het omgevingsplan

*Keuzes over het updaten van de bestaande planvoorraad:*

- bestemmingsplannen en beheersverordeningen niet grootschalig te actualiseren naar de nieuwste standaard IMRO2012;
- een bestemmingsplan (veegplan) op te stellen voor locaties waarvoor nog geen digitaal bestemmingsplan beschikbaar is en voor het herstellen van enkele omissies;

*Keuzes over de integratie van de gemeentelijke verordeningen:*

- de gemeentelijke verordeningen in één keer te integreren in het volwaardig omgevingsplan na de omzetting van het ruimtelijk deel;

*Keuzes over het gebruiksgemak omgevingsplan:*

- bij het ontwikkelen van de annotatiestrategie een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening aan te houden;
- vraagbomen en toepasbare regels te gebruiken om initiatiefnemers door het omgevingsplan te leiden.

## 2. Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave: er is sprake van nieuwe juridische instrumenten, van een opgave om veel meer domeinoverstijgend en integraal te gaan denken en werken en om de samenwerking tussen overheden te versterken. Daarbij komt nog de verdergaande digitalisering van informatiestromen en werkprocessen.

Een van de nieuwe juridische instrumenten is het omgevingsplan. Dit omgevingsplan vervangt op termijn de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld (delen van) de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening, Bomenverordening en de Parkeerverordening.

Zoals bij alle veranderingen is de nieuwe situatie uitdagend, maar het pad *naar* die nieuwe situatie nog veel meer. In de periode 2021-2029 zal het omgevingsplan stap voor stap opgebouwd moeten worden vanuit het tijdelijk omgevingsplan, dat gemeenten via het overgangsrecht krijgen (zie paragraaf 3.1). Daarom is het verstandig om een plan van aanpak te maken voor deze transitiefase van bestemmingsplan en verordening naar omgevingsplan.

Voor u ligt dit plan van aanpak. Hierin worden keuzes voorgesteld waarmee we aan de slag kunnen met de laatste voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan en er voor kunnen zorgen dat vanaf 1 januari 2021 nog steeds meegewerkt kan worden aan gewenste initiatieven via de meest adequate procedure.

De lijst met voorgestelde keuzes zal niet volledig zijn. In de komende jaren zullen ongetwijfeld keuzes naar voren komen die we op dit moment niet voorzien. Op het moment dat deze keuzes zich voordoen, zullen deze keuzes afgestemd worden met de stuurgroep Omgevingswet en indien noodzakelijk of wenselijk aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de gemeenteraad (hierna: de raad) worden voorgelegd.

In dit plan van aanpak zijn de financiële effecten van de betreffende keuzes nog niet of zeer beperkt opgenomen. Reden hiervoor is dat de financiële effecten van deze keuzes veelal nog niet of zeer lastig in te schatten zijn. De VNG werkt op dit moment aan een model om de structurele gevolgen van onder meer (een aantal van de) de keuzes in dit plan van aanpak in beeld te brengen. Dit structurele effectenmodel zal naar verwachting in de zomer van 2019 beschikbaar zijn. Indien uit dit model blijkt dat bepaalde keuzes significante financiële effecten hebben, dan zal dit worden voorgelegd aan het college en de raad.

### **Leeswijzer**

Allereerst wordt in hoofdstuk 3 een toelichting gegeven op het wettelijk kader voor de transitiefase en het toetsingskader voor lopende aanvragen en procedures. Daarnaast wordt de keuze voor het ontwikkelprincipe van het omgevingsplan toegelicht. In hoofdstuk 4 staat de Nieuwegeinse aanpak voor de transitie centraal. In dit hoofdstuk worden voor de verschillende onderdelen keuzes beschreven en toegelicht. Het gaat onder meer om:

- de visie op het omgevingsplan: Welke uitgangspunten hanteren we voor het omgevingsplan, op welke wijze willen we sturen met het omgevingsplan, welke ontwerpkeuzes maken we daarbij en hoe willen we omgaan met maatwerk, zorgplichten en omgevingswaarden;
- gegevens op orde: welke keuzes maken we voor de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en gemeentelijke verordeningen in de aanloop naar de implementatie van de Omgevingswet;
- annotatiestrategie en toepasbare regels: op welke wijze maken we het omgevingsplan leesbaar en toegankelijk.



## 3. Context transitieaanpak

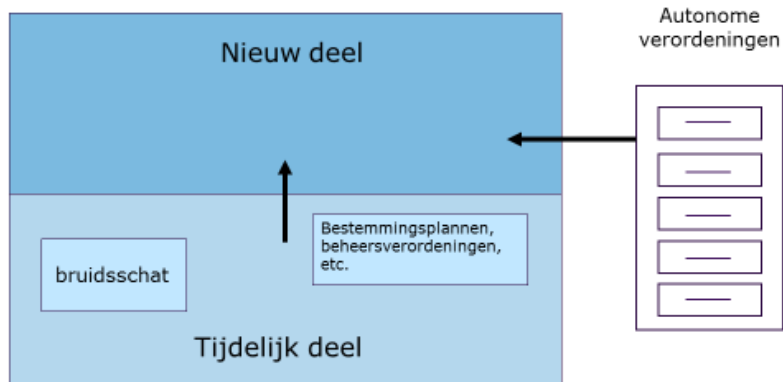
### 3.1 Wettelijk kader transitiefase<sup>1</sup>

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking. Op dat moment krijgt de gemeente via het wettelijk overgangsrecht een tijdelijk omgevingsplan of omgevingsplan van rechtswege dat is gevuld met:

- ruimtelijke plannen en een aantal verordeningen: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen van provincie en rijk, archeologieverordeningen, verordeningen afvoer regen- en grondwater en exploitatieplannen
- de bruidsschat: regels voor de onderwerpen die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeenteniveau.

De gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV, Bomenverordening, Parkeerverordening en delen van de Afvalstoffenverordening gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en blijven na 1 januari 2021 zelfstandig voortbestaan totdat deze worden opgenomen in het nieuwe deel.

Dit laat zich schematisch als volgt verbeelden:



Vervolgens dienen het tijdelijk omgevingsplan (tijdelijk deel in het schema) en de gemeentelijke verordeningen omgezet te worden naar het nieuwe deel (volwaardig omgevingsplan), dat voldoet aan alle wettelijke vereisten. Dit betekent:

- het opnemen van de inhoud vanuit de oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc. in het omgevingsplan;
- het opnemen van (delen van) verordeningen in het omgevingsplan;
- het vervangen van de bruidsschatregels (die tijdelijk zijn) door definitieve regels die in vorm en inhoud passen in de gemeentelijke ambities. De bruidsschatregels zijn rijksregels die met de Omgevingswet een gemeentelijke bevoegdheid worden.

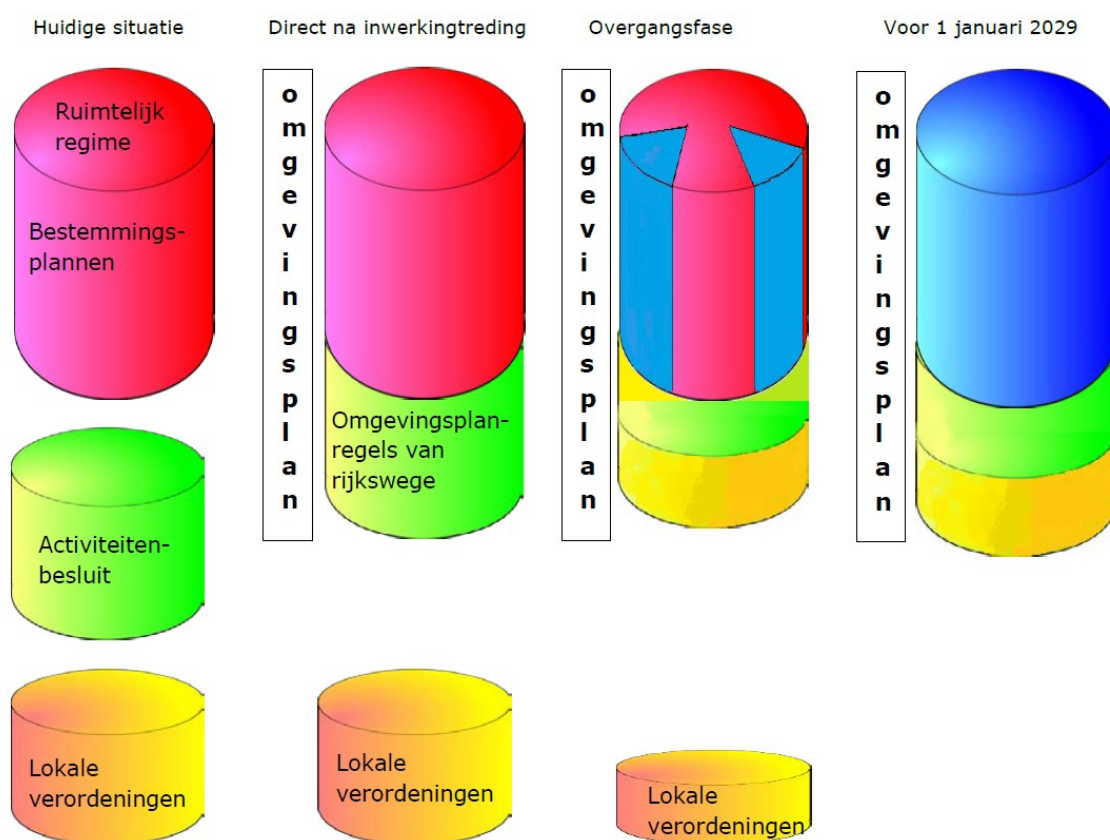
In alle gevallen geldt dat het meestal niet gaat om het onveranderd overnemen van regels, maar juist om het herformuleren (of zelfs weglaten) van regels, in lijn met de visie en kaders van de

<sup>1</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op het overgangsrecht zoals dat bekend was ten tijde van de totstandkoming van dit Plan van aanpak. Dit kan de komende maanden nog wijzigen

Omgevingswet en in lijn met de gemeentelijke visie op het instrument 'omgevingsplan'. Daarvoor heeft de gemeente maximaal tot 1 januari 2029 de tijd. De regels in de gemeentelijke verordeningen die op dienen te gaan in het omgevingsplan zullen vervallen in 2029.

Het overgangsrecht wordt nu zo ingestoken dat het tijdelijk deel in feite wordt bevroren. Het is na 1 januari 2021 niet meer mogelijk om de regels in het tijdelijk deel aan te passen, ook niet op ondergeschikte punten. Daarvoor zal voor de gehele locatie het nieuwe deel moeten worden vastgesteld waarin de 'oude' regels in zijn geheel worden vervangen.

Overigens kan een ontwerp-omgevingsplan pas na 1 januari 2021 ter inzage worden gelegd. Ook als we al op 1 januari 2021 een omgevingsplan op de plank zouden hebben liggen, krijgen we dus noodzakelijkerwijs toch te maken met een overgangsfase waarin het tijdelijk deel van het omgevingsplan van kracht is.



### 3.1.1 Gefaseerd omzetten

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. Daarom is het aan te bevelen het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dit proces kan langs een aantal lijnen worden vormgegeven:

- themagericht: het volwaardig omgevingsplan wordt (aan)gevuld met gebiedsdekkende regels die betrekking hebben op een specifiek onderwerp of thema. Bijv 'parkeren' of

'evenementen'.<sup>2</sup> Het volwaardig omgevingsplan Nieuwegein zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit de parkeerregels die vervolgens worden aangevuld met de regels voor evenementen. Zo wordt het omgevingsplan thema voor thema verder opgebouwd. Voor de onderwerpen die nog niet in het volwaardig omgevingsplan zijn opgenomen, blijven de regels in het tijdelijk omgevingsplan staan.

- gebiedsgericht: voor een bepaald afgebakend gebied wordt een volledig omgevingsplan opgesteld. Bijvoorbeeld de binnenstad of de wijk Batau. Het omgevingsplan Nieuwegein zou in dit voorbeeld dus in eerste instantie bestaan uit alle regels voor de fysieke leefomgeving voor de binnenstad en wordt vervolgens aangevuld met de regels voor Batau.
- combinatie van beide: een deel van de regels wordt themagericht aangevuld; andere regels worden gebied voor gebied geformuleerd en opgenomen in het omgevingsplan.

Bij het gebiedsgericht omzetten dienen voor het betreffende gebied alle regels omgezet te worden in het nieuwe deel die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het is dus bijvoorbeeld niet mogelijk om voor een gebied de bouwregels voor bijgebouwen uit bestemmingsplannen wel om te zetten naar het volwaardig omgevingsplan, maar de regels voor vergunningsvrij bouwen van onder andere bijgebouwen die in de bruidsschat zitten niet mee te nemen. De gemeentelijke verordeningenregels kunnen tegelijkertijd geïntegreerd worden, maar dit is geen verplichting. Het is ook mogelijk om eerst gebiedsgewijs het nieuwe deel met de regels voor het ruimtelijk regime en de regels uit de bruidsschat te vertalen in het volwaardig omgevingsplan totdat dat voor heel Nieuwegein is afgerond en daarna in een keer de gemeentelijke verordeningenregels in het nieuwe deel te integreren.

### 3.1.2 Wat is het toetsingskader voor aanvragen om omgevingsvergunning?

Een aanvraag om omgevingsvergunning die tot en met 31 december 2020 wordt ingediend, wordt op basis van de Wabo getoetst aan o.a. het bestemmingsplan of aan de gemeentelijke verordeningen. Voor deze aanvragen blijft dus het huidige regime gelden. Voor aanvragen die op of na 1 januari 2021 worden ingediend, wordt direct na inwerkingtreding van de wet getoetst aan het tijdelijk omgevingsplan (zowel aan het ruimtelijke regime als de regels van de bruidsschat). Daarnaast wordt de aanvraag, indien van toepassing, getoetst aan de regels in de gemeentelijke verordeningen. Indien de aanvraag strijdig is met het tijdelijk omgevingsplan, maar het initiatief wel gewenst is en bijvoorbeeld past in de gemeentelijke omgevingsvisie, kan medewerking verleend worden met een omgevingsplanactiviteit (vergelijkbaar met de huidige buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wabo) of door versneld voor het betreffende gebied het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te zetten in het nieuwe deel.

---

<sup>2</sup> De invoeringswet staat momenteel het themagericht wijzigen van het omgevingsplan nog niet toe. VNG en diverse gemeenten hebben de wens naar voren gebracht om de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet alleen 'locatiegewijs' (alle geldende regels per locatie), maar ook 'regelgewijs' (regels op een locatie die bijvoorbeeld betrekking hebben op één bepaald thema) te kunnen laten vervallen. Op die manier ontstaat de mogelijkheid om de overgang van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan verder te flexibiliseren. Vooralsnog gaan we er vanuit dat deze wens wordt ingewilligd.

Na wijziging van het tijdelijk deel in het nieuwe deel, wordt de aanvraag getoetst aan het nieuwe deel van het omgevingsplan. Indien de gemeentelijke verordeningregels nog niet geïntegreerd zijn, wordt de aanvraag eveneens getoetst aan de gemeentelijke verordeningen. In bijlage 1 wordt het toetsingskader met voorbeelden toegelicht.

### 3.1.3 Overgangsrecht voor lopende procedures

Voor bestemmingsplannen waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, geldt nog de huidige procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Specifiek voor Rijnhuizen is in artikel 7c, achtste lid en 7v, drieëntwintigste lid van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaald dat tot 1 januari 2024 gebruik kan worden gemaakt van de vrijstellingen, mits voor 1 januari 2021 een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. Overigens zal volgens de huidige planning ruim voor deze datum een bestemmingsplan ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

Aanvragen om omgevingsvergunning die voor 1 januari 2021 worden ingediend, worden afgehandeld conform het huidige recht (dus op grond van de Wabo of Wet milieubeheer)

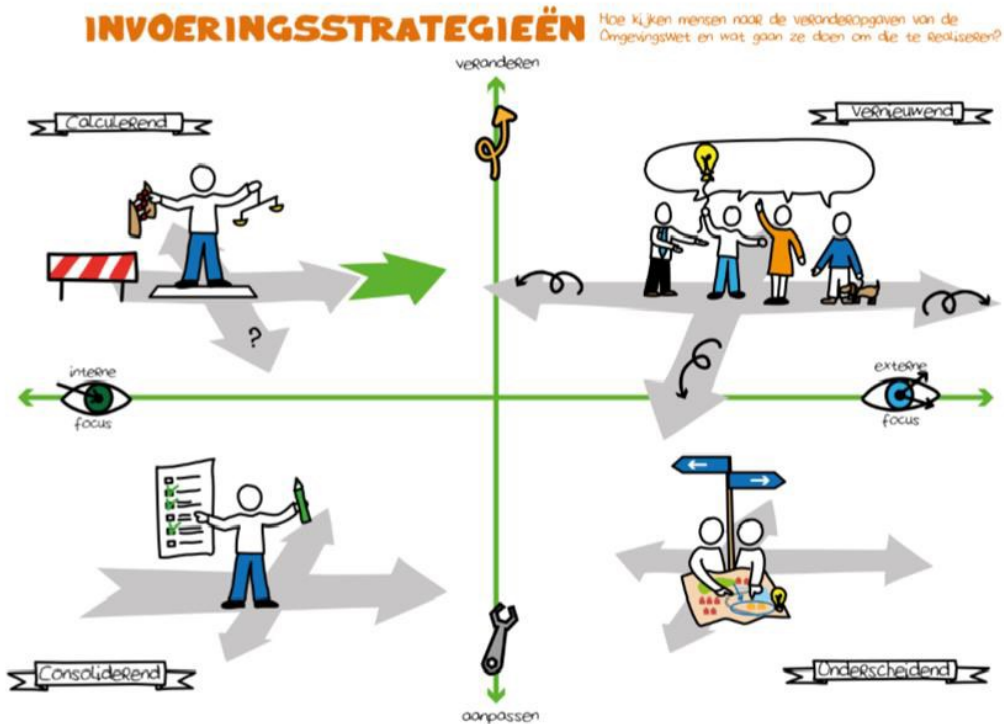
## 3.2 Scenario's

In het vormgeven van de transitieaanpak kunnen we als gemeente zelf ons pad bepalen. Daarin zijn tenminste drie dimensies van belang:

1. de ambities die de gemeente heeft ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet;
2. het tempo waarin de gemeente de invoering van de Omgevingswet wil oppakken;
3. het ontwikkelprincipe dat de gemeente hanteert: een 'ontwerpgerichte aanpak' dan wel een 'stapsgewijs lerende aanpak'.

### 3.2.1 Ambities

De VNG onderscheidt vier invoeringsstrategieën voor de invoering van de Omgevingswet. Zij onderscheidt een interne of een externe focus en een adaptieve of vernieuwende werkwijze, die leiden tot vier kwadranten, namelijk



*Illustratie van de vier verandertypen en invoeringsstrategieën.*

- **Consoliderend:** de noodzakelijke wijzigingen conform de wet invoeren vanuit een interne focus;
- **Calculerend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt waar dat na afweging van baten en kosten aanwijsbaar voordelen oplevert;
- **Onderscheidend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om in specifieke gebieden het verschil te maken;
- **Vernieuwend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om vanuit opgaven anders te werken.

Op 23 november 2017 heeft de raad de ontwikkelstrategie voor de invoering van de Omgevingswet vastgesteld. In deze ontwikkelstrategie zitten zowel vernieuwende, onderscheidende, consoliderende als calculerende elementen. Op nieuwe elementen speelt participatie een grote rol. En ook om onze interne processen te optimaliseren richten we de blik juist naar buiten, op de klant.

In het programmaplan Omgevingswet (2016) zijn 6 leidende principes vastgelegd:

- *De gebruiker staat centraal:* Bij het vormgeven van de verschillende opgaven die de Omgevingswet met zich meebrengt stellen we de buitenwereld centraal. Dat wil zeggen: we zetten inwoners en initiatiefnemers in elk stapje voorop en richten onze interne processen en organisatie zodanig in dat gebruikers hier optimaal profijt van hebben.

- *We werken integraal:* Een goede afweging maak je nooit alleen. Met de extra lokale afwegingsruimte 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 zal oppakken.
- *Onze plannen zijn realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar:* De praktijk is een belangrijke graadmeter bij het opstellen van ons beleid en onze plannen. Daarmee bedoelen we dat plannen uitvoerbaar zijn en dat er, indien nodig, ook op gehandhaafd kan worden. Ervaringen vanuit de praktijk kunnen er ook voor zorgen dat plannen worden bijgesteld. Tegelijkertijd houden we uiteraard altijd de kwaliteit scherp in het oog.
- *We bieden ruimte en durven los te laten:* De gemeente is al lang niet meer als enige aan zet om vraagstukken op te lossen. We zien onszelf als onderdeel van een netwerk van inwoners, ondernemers, kennisinstellingen en maatschappelijke partners. Samen maken we de stad Nieuwegein. We vinden het daarom belangrijk om open te staan voor initiatieven en ontwikkelingen die uit dit netwerk voortkomen en met elkaar in gesprek te blijven bij het vormgeven van die ontwikkelingen (het managen van verwachtingen). Zelf zullen we steeds meer zaken moeten leren loslaten, wat ook betekent dat we zullen moeten accepteren dat dingen soms anders lopen dan gewenst of verwacht. Dat vraagt iets van de organisatie, van college en raad, maar ook van inwoners.
- *We hebben oog voor alle belangen:* Ruimte is per definitie schaars. 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 ontplooiën kan voor iemand anders ongewenst zijn, of haaks staan op 'het algemeen belang'. Deze belangen moeten we afwegen.
- *We werken gebiedsgericht en durven te differentiëren:* De Omgevingswet biedt ons een instrumentarium waarmee we flexibeler op ontwikkelingen in kunnen spelen. In de ene wijk spelen andere opgaven dan in de andere, daarom is een gebiedsgerichte aanpak wenselijk.

Deze leidende principes vormen een kader bij de keuzes die we maken in dit plan van aanpak.

### 3.2.2 Tempo

In de ontwikkelstrategie (23 november 2017) hebben we opgenomen dat we reeds bij inwerkingtreding van de wet een regelset klaar moeten hebben. Deze regelset moet de mogelijkheid bieden om mee te kunnen werken aan nieuwe aanvragen die afwijken van het omgevingsplan (zie verder onder 4.9). Daarmee hebben we gekozen voor een hoog ontwikkeltempo.

### 3.2.3 Ontwikkelprincipe

#### Keuze 1: Ontwerpgerichte aanpak of stapsgewijs lerende aanpak

In de transitie van de huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan kunnen grofweg twee ontwikkelprincipes onderscheiden worden: een stapsgewijs lerende aanpak of een ontwerpgerichte aanpak. Het gaat hierbij om een procesvraagstuk: op welke wijze komen we van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan.

#### Ontwikkelprincipes



De stapsgewijs lerende aanpak (het bovenste ontwikkelprincipe in onderstaande afbeelding) gaat uit van de huidige regels die geleidelijk doorontwikkelen richting het omgevingsplan. Bij aanvang bestaat nog geen (concreet) beeld van het uiteindelijke omgevingsplan. Dit beeld gaat geleidelijk ontstaan. Daarbij zijn de bestaande regels uit de ruimtelijke plannen en regels uit gemeentelijke verordeningen het uitgangspunt.



Bij de ontwerpgerichte aanpak (het onderste ontwikkelprincipe in de afbeelding hiernaast) is het eindbeeld of ontwerp van het omgevingsplan het uitgangspunt en werken we daar vervolgens naar toe. We beginnen in dit principe met het ontwikkelen van een visie op het omgevingsplan, stellen vervolgens het raamwerk van het omgevingsplan op en vullen dat vervolgens met regels. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen vormen daarbij meer een 'checklist' om te bepalen of we alle aspecten uit de huidige plannen en verordeningen hebben geborgd.

#### Keuze: Ontwerpgerichte aanpak

Het karakter van het omgevingsplan is wezenlijk anders dan dat van een bestemmingsplan of beheersverordening. Het bestemmingsplan is met name locatiegericht opgebouwd. Per locatie (bijvoorbeeld een perceel of een straat) is aangegeven welke regels daar van toepassing zijn. Het omgevingsplan daarentegen heeft een meer verordenend karakter, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau (bijvoorbeeld de hele gemeente) worden opgenomen. Deze vorm sluit dan ook meer aan bij de huidige gemeentelijke verordeningen. Om tot een goede transitie van bestemmingsplan en beheersverordening naar het omgevingsplan te komen, ligt de ontwerpgerichte aanpak het meest voor de hand. Het is immers onlogisch en onhandig om stapsgewijs met regelgeving te werken die een verouderd rechtskarakter hebben, zoals de bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Daarnaast komt uit de inventarisatie van de gemeentelijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen naar voren dat de regels op hoofdlijnen volgens dezelfde standaarden zijn opgesteld, maar dat veel bepalingen zijn opgenomen om maatwerk te borgen. We hebben daardoor een groot aantal regels. Het één op één overnemen van de bestaande regels leidt tot een dusdanig omvangrijke regelset dat de overzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsplan beperkt zullen zijn.



Gelet op bovenstaande is de ontwerpgerichte aanpak het meest passend. Door het ontwerp van het omgevingsplan als uitgangspunt te nemen en vervolgens te bekijken hoe ambities en randvoorwaarden zo goed mogelijk in regels geborgd kunnen worden, sluiten we aan bij de visie van de wetgever op het omgevingsplan en verwachten we het best invulling te kunnen geven aan gebruiksgemak en klantvriendelijkheid.

## **4. Transitie-aanpak**

### **4.1 Gemeentelijke visie op het omgevingsplan**

Gemeenten hebben op grond van de Omgevingswet een omvangrijke regelgevende bevoegdheid. Het is van belang om hier als gemeente een visie op te ontwikkelen. Het gaat hier om de architectuur / het ontwerp van het omgevingsplan.

De Omgevingswet geeft een relatief onbegrensde regelgevende bevoegdheid aan gemeenten. Uiteraard moet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden voldaan. Gemeenten hebben echter veel keuzen bij het ontwerpen van het omgevingsplan. De ontwerpkeuzen die de gemeente daarbij maakt hebben een weerslag op de ambtelijke organisatie. Als veel vergunningplichten worden geïntroduceerd hoort daar bijvoorbeeld ook het ambtelijk apparaat bij voor het beoordelen van vergunningaanvragen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op alle ontwerpkeuzes die voor het omgevingsplan gemaakt moeten worden en worden voorstellen gedaan. Deze ontwerpkeuzes vormen vervolgens de handvatten om het omgevingsplan op te kunnen stellen.

#### **4.1.1 Wettelijk kader omgevingsplan**

Op grond van artikel 2.4 Omgevingswet (hierna: Ow) stelt de gemeenteraad 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. Deze systematiek is te vergelijken met de wijzigingsbevoegdheid die in bestemmingsplannen kan worden opgenomen.

Het omgevingsplan wordt voorbereid aan de hand van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 16.30 Ow jo. afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Deze procedure wordt nu ook al toegepast voor bijvoorbeeld het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Het vastgestelde omgevingsplan treedt in werking vier weken nadat het als vastgesteld plan ter inzage is gelegd op grond van artikel 3:44 lid 1 sub a Awb (artikel 16.78 lid 1 Ow).

Het omgevingsplan bevat algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving en is daarmee een besluit van algemene strekking. Het zijn algemeen verbindende voorschriften. In die



zin lijkt het rechtskarakter van het omgevingsplan sterk op die van de gemeentelijke verordening. Echter, anders dan de verordening, staat wel beroep open tegen het omgevingsplan.<sup>3</sup> Alle regels van het omgevingsplan zijn vatbaar voor beroep.

Het omgevingsplan bevat activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 Ow). Naast deze activiteiten, bevat het omgevingsplan ook regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow). Met de regels van het omgevingsplan moet dus een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden geborgd.

De actualiseringsplicht zoals we die kennen van bestemmingsplannen vervalt.<sup>4</sup> Het omgevingsplan hoeft dus niet bijvoorbeeld elke 10 jaar te worden herzien, maar moet binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning worden geactualiseerd als bijvoorbeeld wordt afgeweken van het omgevingsplan.

#### 4.1.2 Uitgangspunten

##### **Keuze 2: Themagewijs of gebiedsgericht omzetten**

Zoals in paragraaf 3.1.1 is opgenomen, is het aan te bevelen het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dat kan themagericht, gebiedsgericht of in een combinatie daarvan worden vormgegeven.

Met een themagewijze omzetting wordt voor de gehele gemeente één thema of beleidsveld in één keer in het omgevingsplan geborgd. Daarmee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld voor het grondgebied van de gehele gemeente. Het nadeel is dat in beperkte mate integraal wordt gewerkt: er wordt geen afweging gemaakt tussen verschillende thema's. Bovendien komt een themagewijze omzetting de gebruiksvriendelijkheid niet ten goede: een inwoner moet zowel in het tijdelijke als volwaardige omgevingsplan kijken om te zien wat er op zijn of haar perceel is toegestaan. Door themagewijs te werken staan de regels van het thema dat al is omgezet in het volwaardig omgevingsplan en de thema's die nog niet aan bod zijn gekomen nog in het tijdelijke omgevingsplan. Met de gebiedsgerichte omzetting spelen deze nadelen niet.

Een gebiedsgerichte omzetting betekent dat voor een bepaald gebied een compleet omgevingsplan wordt opgesteld. Dit is gunstig voor inwoners van het desbetreffende gebied en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen. Zij hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. Die gebiedsgerichte omzetting is echter wel lastiger om op te stellen, omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moet zijn. Dit vraagt een volledige regelset voor één gebied. In feite maakt de gemeente dan kleinere, volledige gebiedsgerichte plannen die uiteindelijk één geheel zullen vormen in het definitieve omgevingsplan. Deze wijze van omzetting is daarmee arbeidsintensiever, maar klantvriendelijker.

---

<sup>3</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 91-92.

<sup>4</sup> De Eerste Kamer heeft de afschaffing van de actualiseringsplicht als hamerstuk aangenomen, zie: *Kamerstukken I 2017/2018*, 34 666, nr. 27, item 5.

### Keuze: gebiedsgericht omzetten

Daarom wordt voorgesteld om het tijdelijk omgevingsplan in beginsel gebiedsgericht om te zetten naar het volwaardig omgevingsplan. Deze aanpak sluit goed aan op het leidende principe om gebiedsgericht te werken en te differentiëren tussen gebieden. Bovendien stellen we hiermee de gebruiker meer centraal en werken we integraler dan bij een themagewijze omzetting.

### **Keuze 3: Input omgevingsvisie direct verwerken of wachten tot het volwaardig omgevingsplan gereed is**

Naar verwachting wordt in het eerste kwartaal van 2020 de omgevingsvisie vastgesteld. Vervolgens dienen de ambities uit deze visie vertaald te worden naar concrete regels. Dat kan op twee momenten:

1. Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan
2. Na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Bij optie 1 worden de ambities uit de omgevingsvisie vertaald in de regels van het omgevingsplan, die vervolgens gebiedsgericht gekoppeld worden aan werkingsgebieden. Daarmee wordt het volwaardig omgevingsplan direct geladen met de input uit de omgevingsvisie. Dit heeft als voordeel dat initiatieven die in lijn zijn met de omgevingsvisie direct na omzetting (van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan) in het omgevingsplan zullen passen. Omdat de visie naar verwachting medio 2020 wordt vastgesteld, bestaat het risico dat de vertaling van de omgevingsvisie naar het omgevingsplan voor vertraging van het omgevingsplan zorgt.

Bij optie 2 wordt het volwaardig omgevingsplan 'beleidsneutraal' opgebouwd. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen worden omgevormd naar het volwaardig omgevingsplan. Nadat dat is afgerond, wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het volwaardig omgevingsplan. Deze optie biedt de mogelijkheid om sneller met een volwaardig omgevingsplan te komen, omdat niet gewacht hoeft te worden tot de omgevingsvisie is vastgesteld en is vertaald in de regels van het omgevingsplan. Dat heeft als voordeel dat eerder een volwaardig omgevingsplan beschikbaar is, dat meer gebruiksgemak voor de inwoner en ondernemer biedt ten opzichte van het tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijk omgevingsplan heeft nog niet de functionaliteiten van het volwaardig omgevingsplan en bevat nog een onderscheid tussen bruidsschatregels en regels uit de oude ruimtelijke regimes. Het nadeel is echter dat nog geen invulling gegeven kan worden aan de ambities uit de omgevingsvisie en voor initiatieven die passen in het beleid moet worden afgeweken van het omgevingsplan.

### Keuze: de input uit de omgevingsvisie gelijktijdig met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan verwerken

Voorgesteld wordt om te kiezen voor optie 1. Hiermee kan via het omgevingsplan direct medewerking worden verleend aan initiatieven die passen binnen de gemeentelijke ambities, vastgelegd in de omgevingsvisie. De keuze voor optie 2 zou betekenen dat nog jaren moet worden afgeweken van het omgevingsplan voor initiatieven die wel passen binnen de omgevingsvisie. Dat is niet wenselijk.

#### **Keuze 4: 'Ja, mits' of 'nee, tenzij'**

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

- het is een grondhouding over hoe we als gemeente omgaan met initiatieven uit de samenleving;
- deze grondhouding kan vertaald worden in regels, waardoor initiatieven binnen de kaders van het omgevingsplan vergund worden

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. Dit staat haaks op de keuze voor 'nee, tenzij', die overeen komt met de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Hierin is gebruik of bouwen pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan of de beheersverordening is toegestaan. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden.

#### Keuze: ja, mits

In het Programmaplan Omgevingswet zijn zes leidende principes vastgesteld, waaronder de 'ja, mits'-houding. Daarmee past het kiezen voor deze grondhouding voor het omgevingsplan bij de leidende principes en binnen de houding die we binnen Nieuwegein al breder hanteren. We willen initiatiefnemers in principe tegemoet komen, mits het initiatief geen afbreuk doet aan de harde beleidsdoelen van de omgevingsvisie of meer algemeen de Omgevingswet.

Voorgesteld wordt wel om dit principe niet generiek in de regels van het omgevingsplan te vertalen. De ervaringen bij onder meer de pilot 'bestemmen 2.0' leren dat inwoners geen behoefte hebben aan regels met veel flexibiliteit. In plaats daarvan stellen we voor om:

- voor de bestaande woonwijken alleen ruimte te bieden voor veelvoorkomende initiatieven (dakkappen, aanbouwen, etc.) en die conform een ja, mits-principe te reguleren;
- voor ontwikkelgebieden het 'ja, mits'-principe wel in de regels te borgen, zoals bijvoorbeeld ook in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Rijnhuizen is toegepast.

#### **Keuze 5: een flexibele en wendbare aanpak te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan: we gaan direct aan de slag**

Het omgevingsplan kan op verschillende manieren worden ontworpen: projectmatig aan de hand van een vooraf opgesteld projectplan/plan van aanpak of via een flexibele en wendbare aanpak.

Een flexibele, wendbare aanpak houdt het volgende in: in plaats van dat vooraf een uitgebreid projectplan wordt gemaakt, gaan we direct aan de slag. In korte tijdframes van ongeveer 1 tot 4 weken bouwen we een deel van het omgevingsplan. Na die periode bekijken we opnieuw wat dan het belangrijkste is om te doen in het volgende tijdframe. Zo komen we tot het eindresultaat in een x aantal tijdframes. Het voordeel van deze werkwijze is onder andere dat resultaten sneller opgeleverd kunnen worden 'door gewoon te gaan bouwen', voortschrijdend inzicht continu benut kan worden en dat gemakkelijker ingespeeld kan worden op de (nieuwe) wensen van gebruikers.

Bij een projectmatige aanpak wordt vooraf een plan van aanpak of projectplan opgesteld dat vervolgens wordt uitgevoerd. De voordelen van deze aanpak zijn onder andere dat het een beheerste uitvoering mogelijk maakt, dat het efficiënt en effectief werken mogelijk maakt en gericht is op het behalen van concrete doelen en resultaten. Nadeel is echter dat lastiger ingespeeld kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

#### Keuze: Flexibele, wendbare aanpak

Bij het ontwerpen van de bibliotheek (een 'standaard' die klaar ligt om na inwerkingtreding van de Omgevingswet te koppelen aan werkingsgebieden, zie verder onder 4.9.2) voor het omgevingsplan zullen we gebruik maken van een flexibele, wendbare aanpak. We kiezen voor deze aanpak, omdat op voorhand nog niet volledig in te schatten is wat de effecten van bepaalde keuzes zijn.

Wijzigingen op basis van voortschrijdend inzicht, dat verkregen wordt bij het ontwikkelen van het omgevingsplan, moeten op eenvoudige wijze mogelijk blijven. Het opstellen van een gedetailleerd plan van aanpak zou dit verhinderen.

### 4.1.3 Sturing met omgevingsplan

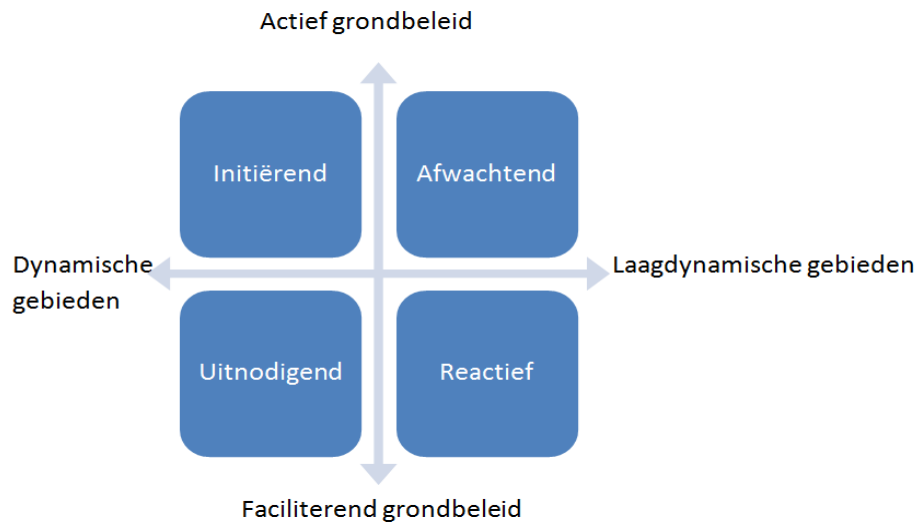
#### **Keuze 6: We kiezen voor een initiërende, afwachtende, uitnodigende of reactieve sturingswijze**

Het doel van het omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wat die goede kwaliteit is, verschilt per gebied. Het toestaan van de vestiging van een zwaar milieuhinderlijk bedrijf in een woonwijk past niet, maar op een industrieterrein mogelijk wel. Bij het opstellen van het omgevingsplan dient daarom naar het type gebied gekeken te worden. Daarbij kan een as gehanteerd worden met dynamische gebieden aan de ene kant van de as en laagdynamische gebieden aan de andere kant van de as.

Net als nu met het bestemmingsplan hoeft ook het omgevingsplan niet het enige sturingsinstrument te zijn. Zo kan een gemeente met een actief grondbeleid ook het grondbezit inzetten als sturingsinstrument. De mogelijkheid om een dergelijk sturingsinstrument in te kunnen zetten, zal in veel gevallen leiden tot het bedrijven van een ander type planologie.

Onderstaand kwadrant vat bovenstaande samen. In laagdynamische gebieden met weinig grondbezit, zoals in de bestaande woonwijken ligt een reactieve houding voor de hand. Daarbij past het bedrijven van toelatingsplanologie, net als met de huidige bestemmingsplannen. Het opbouwen van het omgevingsplan conform het uitgangspunt van toelatingsplanologie zal tot een minder flexibel en meer op rechtszekerheid gericht omgevingsplan leiden.

Voor de dynamische gebieden met een faciliterend grondbeleid (bijvoorbeeld Rijnhuizen) past een uitnodigende rol en daarmee het principe van uitnodigingsplanologie. Om die reden wordt voor Rijnhuizen reeds gewerkt aan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat veel ruimte zal bieden voor lokaal initiatief.



Ontwikkelingsplanologie:	Initiërend
Toelatingsplanologie:	Reactief en Afwachtend
Uitnodigingsplanologie:	Uitnodigend

Keuze: de wijze van reguleren afstemmen op de dynamiek van het gebied en eigendomssituatie

Voorgesteld wordt om de wijze van reguleren af te stemmen op de dynamiek binnen gebieden. Voor dynamische gebieden als City en Rijnhuizen past een andere vorm van planologie en daarmee een ander type regels dan in laagdynamische gebieden, zoals de meeste woongebieden in Nieuwegein. Daarnaast wordt voorgesteld om de formulering van de regels af te stemmen op de eigendomssituatie. Gebieden waar we als gemeente weinig tot geen grondeigendom hebben, zoals Rijnhuizen, vragen om een andere vorm planregels dan gebieden waar we gemeentelijk grondeigendom in kunnen zetten om belangen te borgen.

#### 4.1.4 Reikwijdte omgevingsplan

In fase 1 is de reikwijdte van het omgevingsplan bekeken (zie de Eindanalyse lokale regelingen). Op dat moment was nog niet geheel duidelijk wat bedoeld wordt met 'activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving' en daarmee wat de reikwijdte van het omgevingsplan is. Intussen is de wetgeving verder uitgekristalliseerd en heeft de raad in december 2018 de 'Tussenstap: lokale regelingen (fase 2)' vastgesteld. In dat document is de vraag beantwoord welke (onderdelen van de) huidige gemeentelijke verordeningen relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Deze verordeningen zijn op artikelniveau geïnventariseerd. Daarbij is het onderscheid aangehouden tussen:

- regels die volledig over kunnen of moeten naar het omgevingsplan;
- regels die deels over kunnen of moeten gaan naar het omgevingsplan;
- regels die niet overgaan naar het omgevingsplan.

Dit onderscheid vloeit voort uit de Nota van Toelichting bij (de consultatieversie van) het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Uit de analyse van fase 2 van het Spoor Omgevingsplan volgt dat acht regelingen volledig overgaan naar het omgevingsplan, zeventien regelingen gaan gedeeltelijk over naar het omgevingsplan en

zeven regelingen zullen helemaal niet in het omgevingsplan terechtkomen. De (delen van) regelingen die niet overgaan naar het omgevingsplan, zullen als losstaande verordening in werking blijven. De voornaamste reden waarom de meeste regelingen worden gesplitst of gedeeltelijk in het omgevingsplan worden geplaatst, is dat het onderwerp van de verordeningen verschillende motieven kunnen bevatten. Artikelen, of zelfs (sub)leden hiervan, worden in die gevallen gesplitst wanneer het motief de fysieke leefomgeving betreft. De keuze wat met de overgebleven verordeningen wordt gedaan, zal op een later moment beantwoord worden.

In paragraaf 4.5 wordt aangegeven op welke wijze we de regelingen die gedeeltelijk of volledig overgaan naar het omgevingsplan in het omgevingsplan zullen verwerken.

#### 4.1.5 Instructieregels

Het Rijk en de provincie kunnen een instructieregel 'opleggen' (art. 2.24 Ow). Dit kunnen zij alleen doen indien er sprake is van respectievelijk een noodzakelijk nationaal of provinciaal belang. De wet geeft geen harde verplichting om te overleggen met de gemeente(n). De wetgever geeft wel duidelijk aan dat de provincie en het Rijk moeten 'afstemmen met' en 'rekening houden met de taken en bevoegdheden van betrokken bestuursorganen' (art. 2.2 lid 1 Ow).

Het moeten afstemmen is een inspanningsverplichting voor de provincie en het Rijk. De verplichting geldt daarmee niet wanneer de afstemming bijvoorbeeld niet uitvoerbaar of niet financieel haalbaar is. Indien de provincie en/of het Rijk besluiten om een instructie(regel) op te leggen zonder afstemming met de gemeente, dienen zij dit wel uitvoerig te moeten motiveren .

Daarnaast is bij de totstandkoming van een instructie de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing. De instructie is dus een besluit waartegen belanghebbenden in bezwaar kunnen, waaronder het bestuursorgaan dat de instructie heeft gekregen. Kortom: de gemeente heeft vooraf de mogelijkheid om wat van de instructie te vinden middels de afstemming uit artikel 2.2 lid 1 Ow, maar ook achteraf door in bezwaar te gaan.

Het Rijk maakt onderscheid in:

- betrekken bij: lokale overheid moet aandacht moet hebben voor het doel of verwachtingen van de instructieregel;
- rekening houden met: lokale overheid kiest zelf wat zij doet met het onderwerp, maar de instructieregel bevat randvoorwaarden;
- in acht nemen: dit is de 'zwaarste' instructieregel. De lokale overheid moet aan de instructieregel voldoen.

De gemeente moet dus in haar omgevingsplan de instructieregel betrekken, er rekening mee houden of de regel in acht nemen. Indien de gemeente een instructieregel niet overneemt, kan De Raad van State het omgevingsplan geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen.

De instructieregels vanuit het Rijk staan opgesomd in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Enkele instructieregels kennen 'eerbiedigende werking'. Dit houdt in dat de instructieregels niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van activiteiten die op het

tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

#### 4.1.6 Instructieregels provincie

De provincie Utrecht werkt momenteel aan het opstellen van de Omgevingsverordening, waarin circa 100 provinciale verordeningen opgaan. In deze verordening worden onder meer instructieregels opgenomen, die zien op de uitoefening van taken en bevoegdheden van Nieuwegein. Daarmee zal de Omgevingsverordening eisen en randvoorwaarden gaan stellen aan het omgevingsplan Nieuwegein. De vaststelling van de omgevingsverordening is eind 2020 voorzien. In de komende anderhalf jaar zullen we de ontwikkeling van de Omgevingsverordening nauwgezet volgen, om bij het opstellen van de bibliotheek al rekening te kunnen houden met de eisen die de provincie stelt aan het omgevingsplan Nieuwegein.

#### 4.1.7 Ontwerpkeuzes

##### 4.1.7.1 *Functies, activiteiten en/of gebieden?*

#### **Keuze 7: Functies, activiteiten en of gebieden**

De Omgevingswet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.<sup>5</sup> Deze regels in het omgevingsplan moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties<sup>6</sup> en daarmee het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dat kan op twee manieren:

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

#### Activiteiten

In deze systematiek staan 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 kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Belangrijk is om onderscheid te maken tussen activiteiten in de zin van het omgevingsplan en activiteiten of handelingen die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een aanbouw aan zijn woning gaat bouwen. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond.

#### Functies

Naast het borgen van een goede kwaliteit van de leefomgeving door het opnemen van activiteiten, kan in het omgevingsplan aanvullend ook een functie toegekend worden aan een locatie. Een

---

<sup>5</sup> Artikel 2.4 Ow.

<sup>6</sup> Artikel 4.2, lid 1 Ow.

functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben.

Zo kunnen we bijvoorbeeld aan de wijk Hoog Zandveld de functie 'wonen' of 'woonwijk' toedelen. Het toedelen van een functie is handig omdat de functie aangeeft wat er op de locatie mag en wat niet mag. De functie 'wonen' geeft aan dat de activiteiten die plaatsvinden op die locatie te maken moeten hebben met 'wonen' en niet met bijvoorbeeld industriële activiteiten. Het toedelen van een functie aan een locatie is daarmee een hulpmiddel. Dit helpt bij het stellen van regels voor die locatie om te voldoen aan dat beeld.

#### Keuze: activiteiten

In een van de praktijkproeven van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is onderzocht of het opbouwen van het omgevingsplan vanuit functies of activiteiten de voorkeur heeft. Uit deze praktijkproef kwamen de volgende conclusies naar voren:

- Ook binnen gebieden waaraan een functie is toegekend, dienen regels gesteld te worden. Deze regels hebben direct of indirect betrekking op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de functie Monument. Om een sloopverbod te kunnen borgen, dienen regels gesteld te worden voor de activiteit slopen. Uiteindelijk is dus niet de functie, maar het reguleren van activiteiten bepalend.
- Door het omgevingsplan op te bouwen vanuit functies ontstaat een overlap met activiteiten. Binnen elke functie moeten ook activiteiten worden toegekend. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor elke functie (Wonen, Detailhandel, Bedrijf, etc.) bouwregels opgenomen dienen te worden. Deze bouwregels zullen in grote mate overeen komen voor de verschillende functies. Een wijziging van een regel zal daarom vaak in een groot aantal functies gewijzigd moeten worden. Dat maakt het plan slecht beheerbaar.
- Onder de Omgevingswet kennen we geen plankaart of verbeelding meer, zoals we deze kennen voor bestemmingsplannen. In plaats daarvan krijgen regels een werkingsgebied (een serie coördinaten) die via het DSO ontsloten/verbeeld worden. Ongeacht de keuze voor activiteiten of functies, komt er dus geen verbeelding/plankaart meer waarop functies met een eigen kleur worden weergegeven. In plaats daarvan zal een inwoner of ondernemer zoeken vanuit een bepaalde activiteit en worden de relevante regels vervolgens getoond. De meerwaarde van functies om het omgevingsplan te ordenen, is daarom beperkt.
- Door uit te gaan van activiteiten in plaats van functies wordt optimaal invulling gegeven aan de beleidscyclus. De aanpassing van een regel of bepaling voor een bepaalde activiteit werkt overal door waar die activiteit is toegestaan.
- Voor gebieden met een specifiek en afwijkend regime, bijvoorbeeld Rijnhuizen als transformatiegebied of Blokhoeve en City als gebiedsontwikkelingen, heeft een functiegerichte benadering meerwaarde.

Gelet op bovenstaande verdient een opbouw van het omgevingsplan door middel van activiteiten in de basis de voorkeur. Voor de transformatiegebieden en gebiedsontwikkelingen wordt in het omgevingsplan een apart hoofdstuk opgenomen met specifieke regels voor deze gebieden.



#### 4.1.7.2 Afbakening activiteiten

##### **Keuze 8: Flexibele, wendbare aanpak of vooraf vaststellen van een lijst met activiteiten**

Zoals hiervoor aangegeven, is het denken in activiteiten niet nieuw. In de Wabo en het milieuspoor wordt reeds gewerkt met activiteiten. Voor een goede regulering in het omgevingsplan is echter de afbakening van activiteiten van belang. Soms kan één handeling meerdere activiteiten behelzen. Bijvoorbeeld de handeling het bouwen van een huis kan de activiteiten 'bouwen', 'graven' en 'wonen' omvatten. De afbakening van activiteiten is van belang om:

- uitsluitend de relevante regels te kunnen ontsluiten;
- herhaling te voorkomen (meerdere malen de basisregels voor 'bouwen');
- te voorkomen dat regels voor één activiteit op verschillende plaatsen in het omgevingsplan terecht komen.

De vraag is vervolgens op welke wijze de afbakening van activiteiten en daarmee de te reguleren activiteiten bepaald worden. Dat kan op twee manieren.

Met een flexibele, wendbare aanpak (zie paragraaf 4.1.2) wordt gedurende de ontwikkeling van het omgevingsplan de lijst met te reguleren activiteiten steeds verder ontwikkeld. 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 wordt 'ontdekt' zal dit niet al werkende toegevoegd of aangepast worden.

##### Keuze: Flexibele, wendbare aanpak toepassen op bepalen activiteiten

Zoals in paragraaf 4.1.2 aangegeven, wordt voor het opstellen van de bibliotheek een flexibele, wendbare aanpak gehanteerd. Passend in deze werkwijze, zal tijdens het opstellen van de bibliotheek ook de lijst met activiteiten worden aangevuld. Zonder een raamwerk voor het omgevingsplan en zonder daadwerkelijke ervaring met het maken van het omgevingsplan is het immers lastig om op voorhand al een volledige lijst met te reguleren activiteiten te ontwikkelen. Bij het opstellen van de lijst met activiteiten, hanteren we als randvoorwaarde dat de activiteiten worden opgesteld vanuit het perspectief van de gebruiker.

##### **Keuze 9: Gemeentebrede of locatiespecifieke regels voor activiteiten**

In paragraaf 3.1 is al aangegeven dat de visie van de wetgever op het omgevingsplan is dat het omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen. Passend binnen dit uitgangspunt is dat activiteiten zoveel mogelijk gemeentebreed worden gereguleerd. Indien nodig kunnen vervolgens gebiedsgerichte regels worden opgenomen. Indien ook daarmee niet volstaan kan worden, kunnen locatiegerichte regels opgenomen worden.

### Keuze: gemeentebrede regels als uitgangspunt

Voorgesteld wordt om het uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk het reguleren van activiteiten op een zo groot mogelijk schaalniveau, over te nemen. Daar kan met de volgende wijze invulling aan gegeven worden:

1. Er wordt een bibliotheek opgesteld.
2. De regels in de bibliotheek worden na 1 januari 2021 gekoppeld aan werkingsgebieden. Indien nodig wordt daarbij een vertaalslag gemaakt naar gebiedsgerichte regels.
3. Voor situaties waarbij zowel de gemeentebrede als gebiedsgerichte regels niet volstaan, kan met locatiespecifieke regels maatwerk mogelijk worden gemaakt. Hierop wordt onder 4.1.8 nader ingegaan.

### **Keuze 10: Open of gesloten normen**

In de huidige bestemmingsplannen wordt alleen maar gewerkt met 'gesloten normen'. Het is dan direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld als de hoogte van een gebouw niet meer mag bedragen dan 8 meter dan weet iedereen dat een initiatief met een hoogte van 7,9 meter wel past en een hoogte van 8,1 meter niet past binnen de regels.

Met het omgevingsplan wordt het mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel 'open normen' genoemd. Maar hoe bepalen we of een aanvraag voldoet aan bijvoorbeeld 'een goede ruimtelijke kwaliteit'? Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben bij een dergelijk begrip. Om toch bepaalde handvatten mee te geven hoe we als gemeente een bepaalde open norm bedoelen, worden deze regels uitgewerkt in beleidsregels. In de beleidsregel wordt aangegeven hoe de regel moet worden uitgelegd. In het voorbeeld van 'een goede ruimtelijke kwaliteit' zal in de beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven worden welke bouwhoogte, welk bebouwingspercentage en/of welke dichtheid in een bepaald gebied passend geacht wordt.

Het voordeel van het werken met open normen is dat:

- Open normen meer flexibiliteit bieden. Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder dat het omgevingsplan hoeft te worden aangepast. Dat betekent een tijdsvoordeel.
- Open normen meer beoordelingsvrijheid bieden, op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Het nadeel van het werken met open normen is dat:

- Open normen zich moeilijk laten vertalen in toepasbare regels. Daarmee zal een initiatiefnemer op basis van een open norm niet met zekerheid kunnen beoordelen of zijn of haar plan voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Een gemeentelijke toets is in (vrijwel) alle gevallen noodzakelijk.
- Open normen minder duidelijkheid bieden dan gesloten normen, omdat de gemeenten nog een afweging moet maken.
- Open normen niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Met name bij (handhavings)bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld, moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

### Keuze: Het gebruik van open dan wel gesloten normen laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel gesloten norm daarvoor het meest geschikte instrument is. Het is niet mogelijk om hiervoor generiek een keuze te maken. Voor bijvoorbeeld een bestaande woonwijk waar slechts in beperkte mate ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen is het gebruik van veelal gesloten normen meer voor de hand liggend dan in een gebied als Rijnhuizen waar veel ruimte wordt geboden voor initiatieven. Voor een thema als vergunningsvrij bouwen ligt het gebruik van gesloten normen meer voor de hand dan voor een thema als parkeren. Voor laatstgenoemd thema wordt in veel bestemmingsplannen al gebruik gemaakt van open normen.

### **Keuze 11: Doel- of middelvoorschriften**

Het stellen van regels om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, kan op twee manieren: door het opnemen van doelvoorschriften of door het opnemen van middelvoorschriften. Een doelvoorschrift is bijvoorbeeld een bepaling dat een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Het is daarmee een voorschrift met een norm. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.

Een middelvoorschrift is bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van een dove gevel. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen en niet bijvoorbeeld de toepassing van een geluidsscherm. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is.

Wel is in de wet nog de mogelijkheid van gelijkwaardigheid opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk. Belangrijk is in dat geval dat voor het betreffende middelvoorschrift is opgenomen met welk motief die regel is gesteld, om daarmee af te kunnen wegen of er sprake is van gelijkwaardigheid.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te werken met doelvoorschriften.

### Keuze: zoveel mogelijk werken met doelvoorschriften

In lijn met de Omgevingswet wordt voorgesteld om zoveel als mogelijk te werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Dit geeft initiatiefnemers de ruimte om zelf te bepalen welke maatregelen of technieken worden toegepast om aan een doel te voldoen en sluit daarmee aan op het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Daarnaast zorgt deze keuze voor een meer toekomstbestendig omgevingsplan dat niet hoeft te worden aangepast bij iedere innovatie. Bovendien past deze keuze bij het werken in lijn met de bedoeling.

### **Keuze 12: Bestaande of nieuwe activiteiten**

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 het verordenend karakter van het omgevingsplan is de vraag of ook in een omgevingsplan bestaande bebouwing moet worden gereguleerd.

#### Keuze: Bestaande bebouwing wel juridisch vast te leggen in of op grond van het omgevingsplan

Voorgesteld wordt om bestaande bebouwing wel juridisch vast te leggen in of op grond van het omgevingsplan om de volgende redenen:

- In het omgevingsplan worden regels opgenomen over vergunningvrije bouwwerken. Daarvoor is het van belang ten opzichte waarvan dat geldt. Als in het omgevingsplan wordt opgenomen dat bijgebouwen tot een bepaalde omvang vergunningvrij zijn, dan relateert dat begrip bijgebouw aan een hoofdgebouw. Als dan in het omgevingsplan niet duidelijk is wat het hoofdgebouw is, wordt het lastig om bijgebouwen vergunningvrij te maken. Het enkel woordelijk verwijzen naar een bestaand hoofdgebouw is geen oplossing, want wat bepaalt dan wat van de bestaande bebouwing het hoofdgebouw of een reeds gerealiseerd bijgebouw is?
- Een inwoner of ondernemer die een pand wil kopen, moet kunnen controleren of het betreffende pand legaal aanwezig is. Dat kan nu door in het bestemmingsplan te controleren of bijvoorbeeld de betreffende bebouwing is opgenomen binnen een bouwvlak. Indien de regels in het omgevingsplan alleen betrekking hebben op nieuwe activiteiten, is niet meer te controleren of de betreffende bebouwing legaal aanwezig is. Dat kan alleen door contact op te nemen met de gemeente om vergunningen op te vragen. Dat past niet bij het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen.
- Vanuit toezicht en handhaving is het eenvoudiger om bestaande bebouwing te kunnen controleren op basis van het omgevingsplan, dan om in alle gevallen de verleende vergunningen op te moeten zoeken.
- Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 2.0 voor Batau kwam zowel in de zienswijzen als bestuurlijk de wens naar voren om de bestaande situatie (in deze casus van het groen) vast te leggen in het bestemmingsplan.

Het vastleggen van de bestaande bebouwing kan in het omgevingsplan of in een separaat systeem (bijvoorbeeld een GIS-applicatie). Deze keuze wordt gemaakt in fase 3. Dat geldt ook voor de wijze waarop bestaande bebouwing juridisch wordt vastgelegd.

#### **4.1.7.3 Preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten**

##### **Keuze 13: Welke houding nemen we aan ten opzichte van preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten**

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om activiteiten te reguleren: een informatieplicht, meldingsplicht of een vergunningplicht voor het verrichten van activiteiten.

Het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten houdt een preventieve toets in alvorens een activiteit mag worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de huidige omgevingsvergunning voor bouwen. In geval van een meldingsplicht mag een activiteit niet aanvangen alvorens er een melding van is gedaan. Het bevoegd gezag (o.a het college) kan naar aanleiding van de melding besluiten meer informatie te willen en de initiatiefnemer verplichten tot het sturen van informatie over de te verrichten activiteit. Ten slotte kan in het omgevingsplan een informatieplicht worden opgenomen als voorwaarde voor het verrichten van een activiteit. Hierbij mag een initiatiefnemer een activiteit starten, maar dient hij of zij de gemeente wel te informeren.



De keuze tussen een melding- of vergunningplicht roept onder meer de vraag op tussen toetsing vooraf of toezichthouden en handhaving achteraf. In geval van een vergunningplicht wordt vooraf getoetst of aan de regels van het omgevingsplan wordt voldaan. Uiteraard moet hier ook een check achteraf plaatsvinden, maar de intensievere toetsing vooraf ondervangt een deel van de toezichthouding en handhaving achteraf.

In geval van een melding geven we als gemeente het vertrouwen dat de initiatiefnemer een melding doet en daarbij aan de vereisten voor de betreffende activiteit voldoet. Het doen van de melding geeft hem de mogelijkheid vervolgens de activiteit te verrichten. Uitgangspunt hierbij is vertrouwen in de initiatiefnemer; vertrouwen in het feit dat de activiteit conform de wettelijke vereisten wordt verricht, maar ook dat indien er een meldingplichtige activiteit wordt verricht de initiatiefnemer daadwerkelijk een melding zal doen.

Ook heeft deze keuze gevolgen voor de leges. De keuze om minder met vergunningplichten te werken en in plaats daarvan melding- of informatieplichten in te stellen, zal leiden tot minder leges.

Keuze: in Omgevingsvisie bepalen hoe om te gaan met vergunning-, melding- en informatieplichten  
 Voorgesteld wordt om de keuze hoe we willen omgaan met vergunning-, melding- en informatieplichten te maken in de Omgevingsvisie. In de visie leggen we vast hoe we, in het kader van de extra bestuurlijke afwegingsruimte, deze instrumenten willen inzetten. De specifieke keuze of we voor een bepaalde regel gebruik maken van een vergunning- of meldingplicht, wordt gemaakt bij het opstellen van de bibliotheek voor het omgevingsplan.

In het kader van de participatie op de omgevingsvisie vragen we voor deze ontwerpkeuze ook de input van de inwoners en ondernemers in Nieuwegein. Hechten inwoners meer waarde aan de zekerheid dat hun buurtgenoten niet vergunningvrij mogen bouwen, waardoor de mogelijkheid om bezwaar te maken open staat of hechten inwoners meer waarde aan het bouwen van een eigen uitbouw zonder dat zij een vergunning nodig hebben.

#### 4.1.8 Maatwerk

##### **Keuze 14: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van maatwerkvoorschriften- en regels wordt vooraf bepaald.**

Met de Omgevingswet wil de regering meer mogelijkheden en ruimte bieden voor maatwerk. Dat kan onder meer door in het omgevingsplan onderwerpen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Maatwerkvoorschriften zijn voorschriften waarmee de algemene regels kunnen worden aangevuld, versoepeld, aangescherpt maar ook waarvan kan worden afgeweken. Maatwerkvoorschriften worden opgenomen in een beschikking (een besluit of vergunning) en zijn daarmee individuele besluiten die worden opgelegd aan diegene die een bepaalde activiteit verricht. Deze voorschriften zijn niet nieuw. Voor onder meer milieubelastende activiteiten worden ook nu al maatwerkvoorschriften gesteld. In de Omgevingswet en AMVB's en in de provinciale omgevingsverordening is (of wordt als het gaat om de omgevingsverordening) opgenomen ten aanzien van welke onderwerpen het mogelijk is om maatwerkvoorschriften te stellen. Met name het Besluit activiteiten leefomgeving biedt veel mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen.

Naast maatwerkvoorschriften kan in het omgevingsplan ook maatwerk mogelijk worden gemaakt via maatwerkregels. Hierbij gaat het niet om maatwerk voor een bepaald individu, maar om maatwerk voor een bepaald gebied of een bepaalde activiteit of meerdere activiteiten. Deze maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen enkel worden gesteld voor onderwerpen die door rijk of provincie zijn aangegeven. Een voorbeeld van maatwerkregels: bij de afwatering van een wijk kunnen problemen in het rioolstelsel en het watersysteem ontstaan. Om dit te beperken kunnen we in het omgevingsplan regels aan de afwatering van percelen van een wijk als maatwerkregels stellen.

Vanuit de instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving moet in sommige gevallen het bevoegd gezag verplicht maatwerkregels stellen. Het gaat om de bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare bouwwerken tegen geur, geluid, externe veiligheid en trillingen.

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels hebben geen vastgelegde volgorde en bestaan daarmee naast elkaar. Een maatwerkvoorschrift wordt vaker naar aanleiding van een melding opgelegd waardoor het een reactief karakter krijgt, in tegenstelling tot een maatwerkregel die juist een proactief karakter heeft. Een maatwerkregel kan ook voor toekomstige activiteiten gelden. Een maatwerkvoorschrift kan sneller worden opgelegd dan een maatwerkregel vanwege de procedure die gevolgd moet worden. Een maatwerkvoorschrift heeft immers de vorm van een beschikking waardoor het stellen van een dergelijk voorschrift enkele weken behelst. Dit in tegenstelling tot een maatwerkregel die de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan moet volgen en dat kan maanden in beslag nemen.

##### Keuze: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om bij het opstellen van de bibliotheek voor de niet milieuthema's te bepalen in welke gevallen onderwerpen in het omgevingsplan worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voor welke onderwerpen maatwerkregels worden opgenomen. Daarnaast zullen maatwerkregels ook in fase 4 nog worden toegevoegd, bij het

koppelen van de bibliotheek aan werkingsgebieden. In dat geval wordt immers concreet duidelijk voor welke concrete situaties aanvullend maatwerk nodig is. Voor de milieuthema's wordt voorgesteld om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels in fase 4 op te pakken (zie hiervoor de onderbouwing in het Programmaplan fase 3).

#### 4.1.9 Zorgplicht

##### **Keuze 15: Wel of geen specifieke zorgplichten opnemen in het omgevingsplan**

##### **Keuze 16: Het gebruik van specifieke zorgplichten laten hangen van het concrete geval of de toepassing van specifieke zorgplichten vooraf bepalen**

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook inwoners en ondernemers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke gemeentelijke regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke gemeentelijke of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

In de AMVB's zijn specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving als het Besluit bouwwerken leefomgeving staan specifieke zorgplichten. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten, het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en brandveilig gebruik van bouwwerken. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken gebruikt.

De specifieke zorgplichten zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven. Daarnaast kunnen ook in het omgevingsplan nog specifieke zorgplichten worden opgenomen.

Het handhaven op een (specifieke) zorgplicht is mogelijk. Wel vraagt de eis van de rechtszekerheid dat inwoners en ondernemers slechts kunnen worden aangesproken op naleving van de zorgplicht, als zij vooraf hadden kunnen weten dat hun handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Het bevoegd gezag moet een in het kader van bestuurlijke handhaving gegeven last concreet invullen, zodat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeven te tasten over wat te doen of na te laten. Het is niet voldoende om in de last uitsluitend aan te geven dat de zorgplicht moet worden nageleefd.

##### Keuze: We nemen ook in het omgevingsplan specifieke zorgplichten op

Het is om de volgende redenen wenselijk om ook in het omgevingsplan Nieuwegein specifieke zorgplichten op te nemen:

- De zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving hebben alleen betrekking op de daarin gereguleerde activiteiten. Het is wenselijk om in aanvulling daarop de zorgplicht ook toe te passen op de in het omgevingsplan gereguleerde activiteiten. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om op

grond van die activiteiten handhavend op te treden en daarmee ook voor die activiteiten een vangnet te hebben.

- De zorgplichten in de AMvB's houden bewust geen rekening met onderdelen van de fysieke leefomgeving die zijn gedecentraliseerd. Een voorbeeld daarvan is het thema mobiliteit. Door het opnemen van een specifieke zorgplicht voor mobiliteit kan op grond van het omgevingsplan worden gestuurd op het gebruik van de weg en daarmee het plaatsen van ongewenste voorwerpen op de weg worden tegengaan. Een zorgplicht verdient in dit geval de voorkeur, omdat het ondoenlijk is om vooraf te bedenken welke ongewenste voorwerpen op de weg geplaatst kunnen worden en die in regels vast te leggen.

#### Keuze: (De wijze van) het opnemen van een zorgplicht laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om bij het opstellen van de bibliotheek te beoordelen in welke gevallen of voor welke activiteiten specifieke zorgplichten worden opgenomen in het omgevingsplan. Op voorhand is namelijk nog niet aan te geven in welke gevallen een zorgplicht noodzakelijk of wenselijk is om op te nemen. Daarbij hanteren we tenminste de volgende criteria:

- de zorgplicht is en blijft een vangnetartikel voor zaken die bij het opstellen van het omgevingsplan niet of onvoldoende zijn te overzien/in te schatten;
- indien een specifieke regeling, maatwerkvoorschriften of –regels mogelijk zijn, hebben deze de voorkeur boven een specifieke zorgplicht;
- de zorgplicht blijft voldoende concreet en handhaafbaar.

#### 4.1.10 Omgevingswaarden

##### **Keuze 17: Omgevingswaarden al dan niet gebruiken**

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. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is bijvoorbeeld een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Omgevingswaarden is één van de instrumenten waarmee we als gemeente het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren. De omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als we omgevingswaarden in het omgevingsplan opnemen, moeten we onze taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden ook worden behaald. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels voor activiteiten, maar ook kan door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Als we in het omgevingsplan omgevingswaarden hebben opgenomen, dan zijn we ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moeten we een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen. Zie ook paragraaf 4.1.11.



Keuze: Omgevingswaarden laten afhangen van ambities en uitvoeringsprogramma Omgevingsvisie  
Voorgesteld wordt om de keuze om al dan niet omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan en de waarde van de omgevingswaarden af te laten hangen van de ambities en het uitvoeringsprogramma van de omgevingsvisie. Omgevingswaarden zijn namelijk sterk afhankelijk van de ambities voor onze gemeente, die zullen landen in de omgevingsvisie. Door in de visie en het daarin opgenomen uitvoeringsprogramma deze keuzes te maken, kunnen vervolgens deze keuzes juridisch vertaald worden in het omgevingsplan.

#### 4.1.11 Monitoring

Monitoring is een vorm van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Bestuursorganen verzamelen gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan. Deze monitoringsinformatie kan vervolgens gebruikt worden om te beoordelen of doelstellingen worden gehaald, of aan verplichtingen wordt voldaan en of er nog gebruiksruimte voor nieuwe ontwikkelingen is. Ook inwoners en ondernemers hebben belang bij de beschikbaarheid van de gegevens. Door actief monitoringsgegevens beschikbaar te stellen, kunnen onderzoekslasten voor concrete initiatieven verminderd worden. Er zijn verschillende vormen van monitoring van (onderdelen van het omgevingsplan) denkbaar:

- Monitoring van omgevingswaarden: indien in het omgevingsplan omgevingswaarden worden opgenomen, zijn we als gemeente verplicht om te monitoren of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan.
- Monitoren van gebruiksruimte: in het omgevingsplan kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat in een gebied maximaal 1.500 woningen gebouwd kunnen worden. Vervolgens dient gemonitord te worden hoeveel van deze woningen gebouwd en vergund zijn en hoeveel van deze gebruiksruimte nog beschikbaar is voor aanvragen om omgevingsvergunning.
- Monitoren van ambities: in het omgevingsplan kunnen ambities uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie vertaald worden in juridische regels. Via monitoring kan informatie worden verzameld om te evalueren of de gestelde ambities ook gehaald worden. Daarmee vormt monitoring een belangrijk element in de beleidscyclus en geeft het college en gemeenteraad belangrijke sturingsinformatie.

De opzet van de monitoring is daarmee afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de omgevingsvisie en de wijze waarop de regels worden opgesteld.

#### 4.1.12 Kostenverhaal

**Keuze 18: Per direct aan de slag met kostenverhaal of de keuzes met betrekking tot het kostenverhaal uitstellen tot het wettelijk kader duidelijk is.**

Ook voor het onderwerp kostenverhaal zullen keuzes gemaakt moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verdeelsleutel voor kosten tussen verschillende activiteiten. Dienen bijvoorbeeld initiatiefnemers die sociale woningen realiseren ook mee te betalen aan bovenplanse kosten? En welke verhouding hanteren we tussen de bouw van woningen en bouw van voorzieningen?

Keuze: Keuzes kostenverhaal uitstellen tot wettelijk kader kostenverhaal duidelijk is

Deze keuzes hangen echter sterk af van de uiteindelijke regeling voor kostenverhaal die wordt vastgelegd in de Aanvullingswet grondeigendom, die nog in ontwikkeling is. Daarom wordt voorgesteld om de keuzes voor kostenverhaal te maken op het moment dat het wettelijk kader voor kostenverhaal duidelijk is. Naar verwachting is dit in de tweede helft van 2020.

#### 4.1.13 Procesregels

Op dit moment is nog onduidelijk in welke mate procesregels opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan (zie ook de Tussenstap: inventarisatie verordeningen die in december 2018 door de raad is vastgesteld). Daarom worden nog geen keuzes voorgelegd over procesregels. Uitzondering is de keuze over participatie, aangezien duidelijk is dat procesregels over participatie wel in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

#### **Keuze 19: Intensiteit van participatie nu bepalen, in fase 3 of na inwerkingtreding van de Omgevingswet**

Participatie is in de Omgevingswet een belangrijk element. Desondanks was de Tweede Kamer van mening dat dit nog onvoldoende blijkt uit de letter van de wet. Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is daarom via een amendement de Omgevingswet gewijzigd. Daarmee kan de raad in het omgevingsplan bepalen voor welke gebieden en voor welke activiteiten burgerparticipatie plaats moet vinden. Indien niet aan deze eis wordt voldaan is de aanvraag niet compleet en kan in het uiterste geval worden besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Keuze: in fase 3 aanwijzen van activiteiten en gebieden waarvoor participatie verplicht is

Voorgesteld wordt om in fase 3 met een voorstel te komen voor de intensiteit van participatie die we per gebied of activiteit willen hanteren. Dat biedt de ruimte om de resultaten van de participatie over de omgevingsvisie te gebruiken en anderzijds deze keuzes te verwerken in de bibliotheek.

## 4.2 Gegevens op orde: instrumentarium

Op 1 januari 2021 gaat het bestaande instrumentarium (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc) op in het tijdelijk omgevingsplan. In dit hoofdstuk worden keuzes voorgelegd, die betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2021. Focussen we ons bijvoorbeeld op het verbeteren van het bestaande plannen? Experimenteren we nog verder met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte? Of richten we ons al volledig op het nieuwe instrumentarium?

### 4.2.1 Ruimtelijke plannen

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen, etc. en de bruidsschat via het overgangsrecht opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan (zie ook paragraaf 3.1). Aanvragen om omgevingsvergunning worden aan dit tijdelijk omgevingsplan getoetst, totdat de gemeenteraad voor het betreffende gebied het volwaardige omgevingsplan heeft vastgesteld.

De plannen die overgaan in het tijdelijk omgevingsplan zijn de ruimtelijke plannen die per 31 december 2020 beschikbaar zijn op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Het gaat om alle plannen, ongeacht de standaard waarmee deze zijn opgesteld (IMRO2006, IMRO2008 en IMRO2012). Daarnaast worden ook de bestemmingsplannen die als ontwerp voor 1 januari 2021 ter inzage zijn gelegd na vaststelling onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan.

#### **4.2.1.1** *Wat hebben we al gedaan?*

##### **Inventarisatie bestemmingsplannen en beheersverordeningen**

Uit de inventarisatie van de Nieuwegeinse bestemmingsplannen en beheersverordeningen blijkt dat:

- Er voor een aantal locaties nog geen digitaal plan op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) is opgenomen. Het gaat om de locaties Reinesteijnseweg 8, Industrieweg 2A en delen van Het Klooster en delen van Blokhoeve;
- Het grootste deel van de plannen is opgesteld in IMRO2012, de meest recente en volledige standaard;
- Er twaalf beheersverordeningen zijn opgesteld, waaraan een voorheen geldend, analoog opgesteld, bestemmingsplan is gekoppeld als pdf. Deze plannen zijn weliswaar vindbaar op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl), maar kennen door het gebruik van een pdf een beperkte raadpleegbaarheid;
- Voor de locatie Hildo Kropstraat 35 in 2012 het bestemmingsplan 'Hildo Kropstraat 35' is vastgesteld, maar dit bestemmingsplan is per abuis niet meegenomen in de in 2018 vastgestelde beheersverordening Herenstraat-Kruyderlaan. Het gevolg is dat voor deze locatie de woonontwikkeling die in 2012 is mogelijk gemaakt onbedoeld weer is wegbestemd;
- Er 6 projectbesluiten zijn genomen. Deze planvorm is met de komst van de Wabo verdwenen, waardoor voor deze plannen nog een actueel planologisch regime moet worden geregeld;
- Er momenteel nog overbodige (niet actuele) plannen op de website [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) staan. Het gaat om niet meer geldende plannen of (voor)ontwerpen van plannen die inmiddels onherroepelijk zijn. De website zal voor de Nieuwegeinse ruimtelijke plannen moeten worden opgeschoond;
- Vanwege het feit dat de plannen in verschillende tijdsperioden zijn gemaakt, de uniformiteit nog beperkt is, met name in de begrippen.

##### **Bestemmingsplannen 2.0**

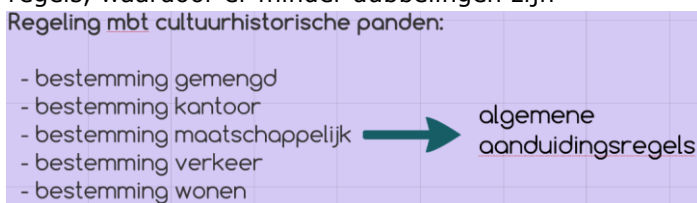
Voor Vreeswijk en Batau zijn zogeheten bestemmingsplannen 2.0 opgesteld. Het doel van deze pilots was om meer in de geest van de Omgevingswet te werken. In dat kader zijn de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

- Het vereenvoudigen van de verbeelding;
- Het vereenvoudigen en opschonen van de regels;
- Het omzetten van binnenplanse afwijkingsmogelijkheden naar een directe bouw mogelijkheden met voorwaarden;
- Het integreren van lokale regelgeving in het bestemmingsplan;

- Het vergroten van het gebruiksgemak, toegankelijkheid en leesbaarheid.

Inmiddels zijn beide bestemmingsplannen 2.0 vastgesteld en kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

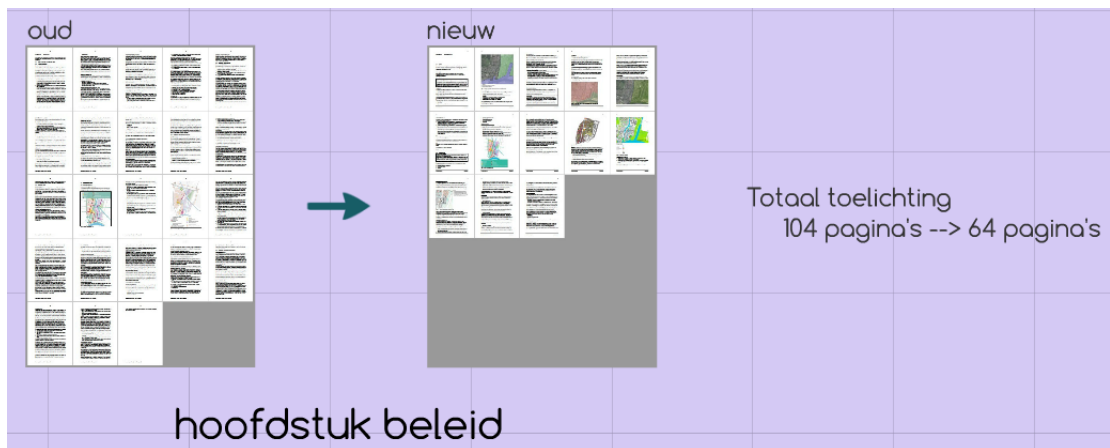
- In beide plannen is de verbeelding vereenvoudigd door het opnemen van de bestemming 'Woongebied' voor de woongebieden in beide gebieden. Binnen de bestemming 'Woongebied' zijn er geen bouwvlakken opgenomen. Wel zijn er bebouwingszones opgenomen. Wel zijn als gevolg van zienswijzen en tijdens de politieke besluitvorming aanpassingen doorgevoerd waardoor de flexibiliteit is beperkt. Het gaat onder meer om:
  - Een verbodsbepaling binnen de bestemming Groen voor het verharderen van (openbaar) groen, waardoor de uitwisseling van de functies groen, water en verkeer beperkt is;
  - Het bestemmen van de hoofdwegenstructuur als 'Verkeer' en het groen dat is opgenomen in het Groenstructuurplan als 'Groen'..
- Voor horeca in Vreeswijk is geen vergunningstelsel meer opgenomen. Horeca binnen de bestemming 'Gemengd' is direct mogelijk gemaakt, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Hiermee verschuift het regime van 'nee-tenzij' naar 'ja-mits'.
- De regeling met betrekking tot cultuurhistorische panden is verplaatst naar de algemene regels, waardoor er minder dubbelingen zijn



- De dubbelbestemmingen 'Waarde - Archeologie' zijn samengevoegd in één dubbelbestemming met voor de verschillende gebieden aanduidingen.



- Van het opnemen van bepalingen uit de APV is nog afgezien, omdat de wettelijke grondslag hiervoor ontbrak.
- Er is een nieuwe hoofdstukindeling voor de toelichting gemaakt. De vaste (Nieuwegeinse) hoofdstukindeling leverde namelijk veel dubbelingen op die vaak tot verwarring leidde.
- Het taalgebruik is minder wollig. Dit zorgt voor een betere leesbaarheid van de toelichting.



- Met technische koppelingen in de regels kan makkelijker worden doorgelinkt naar de uitleg van het betreffende artikel in de toelichting. Ook kan doorgelinkt worden naar verwante artikelen, zoals de begrippen. Dit levert de gebruiker veel (digitaal) gemak op.

#### 4.2.1.2 Keuzes

##### Keuze 20: Niet grootschalig actualiseren van bestemmingsplannen en beheersverordeningen naar IMRO2012

De huidige Nieuwegeinse bestemmingsplannen en beheersverordeningen zijn vrijwel allemaal digitaal beschikbaar op ruimtelijkeplannen.nl. Daarmee is voor bijna heel Nieuwegein een bestemmingsplan of beheersverordening opgenomen in het DSO na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De gebruikte standaard verschilt echter wel en daarmee ook de gebruiksvriendelijkheid tussen verschillende delen van het tijdelijk omgevingsplan Nieuwegein. Er zijn op hoofdlijnen twee keuzes mogelijk: het actualiseren van de bestemmingsplannen en beheersverordeningen met een oudere standaard naar IMRO2012 of niet actualiseren en in plaats daarvan zorg te dragen dat snel een volledig omgevingsplan beschikbaar is.

Voorgesteld wordt om de bestemmingsplannen en beheersverordeningen met een oudere standaard om de volgende redenen niet te actualiseren naar IMRO2012:

- Het actualiseren van bestemmingsplannen en beheersverordeningen kost veel geld. De kosten van het opstellen van een bestemmingsplan komen op gemiddeld 20.000 euro per plan. Alleen al het omzetten van de twaalf beheersverordeningen kost daarmee circa 240.0000 euro. Deze kosten staan niet in verhouding tot de opbrengsten: enkele jaren een beter te raadplegen tijdelijk omgevingsplan.
- Door het actualiseren van bestemmingsplannen en beheersverordeningen werken we nog in de geest van de huidige wetgeving in plaats van al in de geest van de Omgevingswet. Dit maakt het moeilijker om de gemeentelijke organisatie zo goed mogelijk voor te bereiden op de komst van het Omgevingswet.
- Door in de komende jaren hard te werken aan het opstellen van het omgevingsplan, kan de tijd waarin inwoners en ondernemers geconfronteerd worden met een minder gebruiksvriendelijk tijdelijk deel van het omgevingsplan zo kort mogelijk worden gehouden. Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze inwoners en ondernemers ten tijde van het tijdelijk omgevingsplan zo goed mogelijk gefaciliteerd kunnen worden.

### Keuze 21: Opstellen van een veegplan

Voor enkele locaties is nog geen digitaal bestemmingsplan voorhanden. Voor de locaties in Blokhoeve en Het Klooster zijn reeds bestemmingsplannen in ontwikkeling die nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd, dan wel als ontwerp ter inzage zijn gelegd. Voor de locaties Reinesteijnseweg 8 en Industrieweg 2A is dat niet het geval. Daarom wordt voorgesteld om voor deze locaties alsnog een bestemmingsplan op te stellen. In dit bestemmingsplan kan tevens de omissie voor Hildo Kropstraat 35 (zie hiervoor) worden hersteld en kunnen de 5 projectbesluiten worden meegenomen. Dit bestemmingsplan voor meerdere kleine locaties noemen we een 'veegplan'. Dit veegplan wordt ten minste voor 1 januari 2021 als ontwerp ter inzage gelegd.

### Keuze 22: Ruimtelijkeplannen.nl opschonen

Voorgesteld wordt om de website ruimtelijkeplannen.nl voor het Nieuwegeinse deel op te schonen en niet meer geldende ruimtelijke plannen en (voor)ontwerpen voor reeds onherroepelijke plannen te verwijderen. Daarmee wordt het tijdelijke omgevingsplan actueler en overzichtelijker.

### Keuze 23: Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, werken we zoveel mogelijk in geest van Omgevingswet verder, maar stellen we geen nieuwe bestemmingsplannen 2.0 op

De komende jaren werken we hard verder aan meerdere grote ontwikkelingen, zoals City, Blokhoeve en Rijnhuizen. Met het ruimtelijk instrumentarium doen we dat, indien mogelijk al zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet. Zo is Rijnhuizen een pilot in het kader van de Crisis- en herstelwet, waarvoor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden opgesteld. Hoewel nog niet alle mogelijkheden van de Omgevingswet kunnen worden benut, werken we hiermee al in de geest van de Omgevingswet (zie verder 4.3). Tegelijkertijd zorgen we er ook voor dat voor de ontwikkelgebieden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpbestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Daarmee voorkomen we dat een gebrek aan jurisprudentie en kinderziektes na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor vertraging zorgen voor de ontwikkelgebieden.

Tegelijkertijd zijn er situaties denkbaar waar het opstellen van een traditioneel bestemmingsplan toch gewenst is. Dat zou het geval kunnen zijn als door nieuwe jurisprudentie het noodzakelijk is om snel een bestemmingswijziging in procedure te brengen of om medewerking te kunnen verlenen aan gewenste initiatieven die niet passen binnen het vigerend bestemmingsplan en wachten op de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor ongewenste vertraging zorgt.

Via het opstellen van de bestemmingsplannen 2.0 hebben we veel praktijkervaring opgedaan met het in de geest van de Omgevingswet werken en het voorbereiden van onze bestemmingsplannen op het omgevingsplan. Voorgesteld wordt om nu geen nieuwe pilots te starten, omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet nadert en de beschikbare capaciteit beter gestoken kan worden in het opstellen van de regels in de bibliotheek, waarmee we al werken aan het volwaardig omgevingsplan (in plaats van het tijdelijk omgevingsplan via een bestemmingsplan 2.0).

Samenvattend wordt voorgesteld om:

- Voor de ontwikkelgebieden al zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet verder te werken, maar voor uiterlijk 1 januari 2021 een ontwerpbestemmingsplan in procedure te brengen;
- Geen nieuwe bestemmingsplannen 2.0 op te stellen;
- Indien snel handelen gewenst is een traditioneel bestemmingsplan op te stellen;
- Een veegplan op te stellen voor gebieden waarvoor nog geen digitaal bestemmingsplan is vastgesteld dan wel in voorbereiding is en hierin tevens de omissie voor Hildo Kropstraat 35 te herstellen.

## 4.2.2 Verordeningen

### 4.2.2.1 *Wat hebben we al gedaan?*

De raad heeft in december 2018 de ‘Tussenstap: inventarisatie verordeningen’ vastgesteld. Hiermee is in beeld gebracht welke (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen betrokken moeten worden bij het opstellen van het omgevingsplan. Vervolgens zijn de betreffende (delen van) artikelen geordend naar activiteiten.<sup>7</sup> Daarmee is meer inzicht verkregen in de gevolgen van het integreren van de regels uit de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan.

Daarbij zijn de volgende zaken duidelijk geworden:

- Het clusteren naar activiteiten van onderdelen uit de APV zorgt ervoor dat een wirwar van artikelen ontstaat zonder samenhang. Dit komt doordat veel artikelen uit de APV in de verordening blijven staan. Dit zijn met name artikelen die een openbare orde – en dus geen fysieke leefomgeving – motief hebben. Dit vereist een aanzienlijke aanpassing in de redactie van de artikelen om op te kunnen nemen in het omgevingsplan en van de artikelen die in de verordening blijven staan.
- Het een op een overzetten van regels naar een regelset, geordend naar activiteiten, zorgt er voor dat artikelen onleesbaar worden. De regels bevatten veel verwijzingen en door het opknippen van de verordeningen, vormen de overgebleven artikelen én de artikelen in de regelset geen geheel meer.

### 4.2.2.2 *Keuzes*

#### Keuze 24: voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geen verordening voor de fysieke leefomgeving opstellen

Na het inventariseren van de gemeentelijke verordeningen en het opstellen van de regelset zou het opstellen van een Verordening voor de fysieke leefomgeving een vervolgstap kunnen zijn. In deze Verordening zouden alle regels voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd en geharmoniseerd kunnen worden. Verschillende gemeenten werken reeds aan een dergelijke verordening. Voorgesteld wordt om hier niet op in te zetten om de volgende redenen:

- Bewoners en ondernemers worden twee keer geconfronteerd met een nieuw regime: voor 2021 de wijziging van verordeningen naar één Verordening voor de fysieke leefomgeving

---

<sup>7</sup> Bepalingen die “deels” overgaan of waar nog twijfel over bestaat of deze meegaan naar het omgevingsplan (oranje of geel gekleurd in het tussenproduct van fase 2) zijn niet meegenomen in de regelset. De regelset moet dus, indien nodig, geactualiseerd worden

en na 2021 met de omzetting van de Verordening voor de fysieke leefomgeving naar het omgevingsplan;

- Met het opstellen van een Verordening voor de fysieke leefomgeving wordt de transitie naar het omgevingsplan slechts in beperkte mate vereenvoudigd. Weliswaar zijn de regels die nu in tientallen verordeningen staan geïntegreerd en geharmoniseerd, maar vervolgens dienen deze regels nog geïntegreerd te worden met de regels die nu in bestemmingsplannen en beheersverordeningen staan;
- Het opstellen van één Verordening voor de fysieke leefomgeving is arbeidsintensief en kostbaar, gelet op bovenstaande bevindingen. Voorgesteld wordt de beschikbare capaciteit en middelen voor andere activiteiten in te zetten, zoals benoemd bij de overige keuzes.

### 4.3 Kansen met Chw-plannen

Rijnhuizen is aangewezen als experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet. Daarmee kan reeds vooruitgelopen worden op regelgeving van de Omgevingswet. Enerzijds helpt deze regelgeving om de transformatie naar een woon-werkgebied mogelijk te maken. Anderzijds zorgt deze pilot er ook voor dat reeds in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt en draagt deze pilot bij aan de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet.

Het is nog steeds mogelijk om (delen van) de gemeente aan te melden voor nieuwe experimenten. Indien het ontwerp van het bestemmingsplan, waarin het betreffende experiment landt, voor 1 januari 2021 ter inzage wordt gelegd, kan nog gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet. Daarbij kan op hoofdlijnen onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende type experimenten:

- Experimenten om knelpunten met bestaande regels op te lossen of ontwikkelingen te versnellen. Een voorbeeld hiervan is Rijnhuizen, waarbij de inzet van de Crisis- en herstelwet een oplossing biedt voor het faciliteren van organische ontwikkeling en de daarbij ervaren knelpunten rondom kostenverhaal
- Experimenten waarbij voor bestaande delen van de stad geëxperimenteerd wordt met het opstellen van een 'omgevingsplan'. Het gaat hierbij om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarbij op die manier al in de geest van de Omgevingswet gewerkt wordt.

#### Keuze 25: Experimenten met de Chw alleen inzetten om knelpunten op te lossen

Voorgesteld wordt om de Crisis- en herstelwet alleen in te zetten om knelpunten op te lossen of ontwikkelingen te versnellen. In die gevallen heeft de Crisis- en herstelwet duidelijk een meerwaarde ten opzichte van het reguliere wettelijk kader van de Wet ruimtelijke ordening en is het onwenselijk om te wachten tot de Omgevingswet in werking is getreden.

De meerwaarde van een experiment op basis van de Crisis- en herstelwet met het opstellen van een 'omgevingsplan' is beperkt:

- Met een experiment op basis van de Crisis- en herstelwet kan weliswaar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden opgesteld, maar hiermee kan nog geen



volwaardig omgevingsplan worden opgesteld. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is dus alsnog een omzetting nodig. Hiermee zijn extra kosten gemoeid en bovendien worden inwoners en ondernemers meerdere keren geconfronteerd met een wijziging van het planologisch regime.

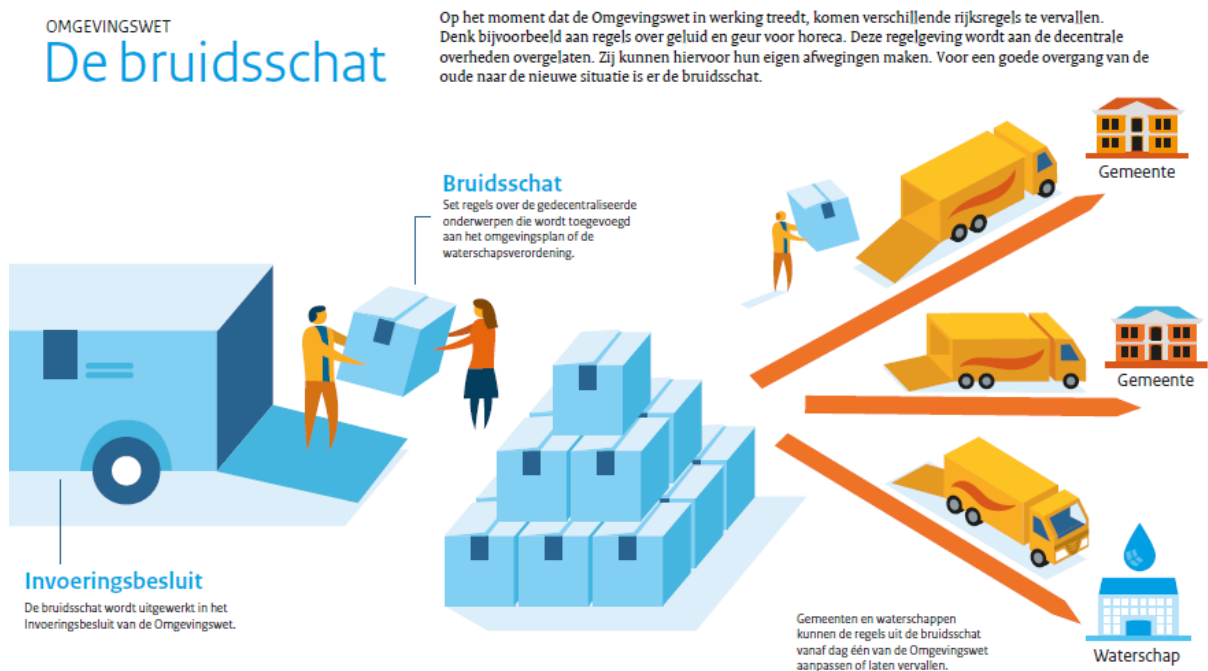
- Het duurt nog ruim anderhalf jaar tot de Omgevingswet in werking treedt. Daarmee is de tijd voor het opstellen van een 'omgevingsplan' beperkt. Voorgesteld wordt om deze tijd niet de besteden aan het opstellen van een 'omgevingsplan' op basis van de Crisis- en herstelwet (formeel een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte), maar aan het opstellen van de bibliotheek, waarmee al gewerkt wordt aan de regels conform de eisen van de Omgevingswet.

## 4.4 Bruidsschat

### 4.4.1 Wat is de bruidsschat

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om lokaal afwegingen te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld over horeca en huishoudelijk afvalwater, zaken die nu nog door het Rijk worden geregeld. Met de inwerkingtreding van de wet kunnen gemeenten deze keuzes maken. Het is echter onmogelijk dat gemeenten deze keuzes direct in hun omgevingsplan hebben verwerkt.

Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan wordt. Deze regels worden de bruidsschat genoemd. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen.



Er zijn op hoofdlijnen 4 soorten onderwerpen die worden opgenomen in de bruidsschat:

- regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
- regels over lozingen;
- regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven;
- regels op het gebied van bouwen.

Tijdens de transitiefase (2021 tot 2029) mogen we de regels uit de bruidsschat intrekken en wijzigen. Daarnaast zullen nog niet alle regels in de bruidsschat helemaal voldoen aan de kaders van de Omgevingswet. Een voorbeeld zijn de instructieregels voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee is de opgave driedelig:

- specificeren: Om lokaal maatwerk te kunnen regelen;
- schrappen: Voor onderdelen uit de bruidsschat die voldoende zijn geborgd via een specifieke zorgplicht en waarvoor geen lokale knelpunten bestaan;
- afstemmen: het afstemmen van regels uit de bruidsschat op de gewijzigde regels in de Omgevingswet.

#### 4.4.2 Keuzes

##### **Keuze 26: Nu een plan van aanpak voor de bruidsschat opstellen of wachten tot er meer duidelijkheid is over de bruidsschat**

Keuze: Wachten tot de bruidsschat is vastgesteld en dan met een plan van aanpak komen

Op het moment van dit schrijven is de exacte inhoud van de bruidsschat nog niet bekend. Daardoor kunnen we op dit moment nog niet concreet aangeven hoe groot de opgave van het wijzigen van de regels uit de bruidsschat voor Nieuwegein zal zijn. Op basis van de consultatieversie en onze ervaringen met regels die naar verwachting zullen opgaan in de bruidsschat, verwachten we niet dat het noodzakelijk is om met de regels van de bruidsschat aan de slag te gaan om vanaf 1 januari 2021 nog mee te kunnen werken aan initiatieven. Daarom wordt voorgesteld om in 2020 met een Plan van aanpak voor de bruidsschat te komen. Volgens de huidige planning van het ministerie is er dan meer helderheid over de (omvang van de opgaven van de) bruidsschat.

#### 4.5 Integratie verordeningen in het omgevingsplan

##### **Keuze 27: Verordeningen gebiedsgericht integreren in het volwaardig omgevingsplan of in één keer na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan**

In het omgevingsplan worden regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Dat betekent dat ook delen van gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan worden opgenomen. Met de inventarisatie (zie hiervoor) is het speelveld duidelijk: er is in beeld gebracht welke regels mee moeten en mee kunnen in het omgevingsplan.

Voor het moment waarop de verordeningen worden geïntegreerd, zijn verschillende keuzes mogelijk:

1. Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan

2. Na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

#### Keuze: integratie verordeningen na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan

Voorgesteld wordt om de regels die nu in de gemeentelijke verordeningen staan in één keer te integreren in het volwaardig omgevingsplan en dit op te pakken nadat alle regels uit het tijdelijk omgevingsplan zijn omgezet in het volwaardig omgevingsplan. Reden hiervoor zijn:

- Door de regels uit de gemeentelijke verordeningen in één keer om te zetten in het omgevingsplan wordt voorkomen dat verschillende regimes gaan gelden. Het is onwenselijk en onwerkbaar als Handhaving aan de ene kant van de straat moet handhaven op basis van de APV en aan de andere kant van de straat op basis van het omgevingsplan.
- Initiatieven worden getoetst aan de gemeentelijke verordeningen totdat deze zijn omgezet in het omgevingsplan. De wetgever geeft daar tot 2029 de tijd voor. Wijzigen van een (onderdeel van een) verordening (bijvoorbeeld door gewijzigd beleid) kan in de tussentijd via een aanpassing van de betreffende verordening. Dit in tegenstelling tot een regel van het tijdelijk omgevingsplan die alleen kan worden gewijzigd door een omzetting naar het volwaardig omgevingsplan. Daarmee is de prioriteit om de verordeningregels om te zetten in het omgevingsplan lager dan de omzetting van de regels uit het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

## 4.6 Annotatiestrategie

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken is het onder andere van belang dat mensen regels kunnen lezen en kunnen zien op welk gebied de regel van toepassing is. Daarnaast kunnen regels makkelijker doorzoekbaar worden gemaakt als er zoektermen worden gebruikt. Om dit mogelijk te maken, zullen de regels uit het omgevingsplan moeten worden geannoteerd.

Annoteren is het toevoegen van informatie aan een gedeelte van de tekst van het omgevingsplan. Een markering (label, tag, etc.) heet een annotatie. Het feitelijk 'markeren' of van een (ken)merk voorzien van tekst, kan handmatig of geautomatiseerd gedaan worden.

Met het annoteren kan je regels filteren: je kan een selectie van regels oproepen op basis van de aan de teksten toegekende annotatie.

Om uniformiteit te bevorderen kan je de annotaties niet vrij kiezen. Er is landelijk een aantal standaard annotaties geformuleerd. Denk daarbij aan de annotatie 'onderwerp' waarbij je uit een aantal waarden kan kiezen zoals 'bodem' of 'natuur'. Een annotatie kan een limitatieve waardelijst hebben of een uitbreidbare waardelijst:

- limitatieve waardelijst: er moet een waarde gekozen worden uit een lijst met vooraf gedefinieerde waarden, er mag geen waarde gebruikt worden die niet op de lijst voorkomt;
- uitbreidbare waardelijst: er is een lijst met vooraf gedefinieerde waarden. Wanneer de gewenste waarde op de waardelijst voorkomt, wordt die gebruikt. Als de gewenste waarde niet op de waardelijst voorkomt, wordt een eigen waarde gekozen.

Annoteren is niet nieuw. Ook in het huidige stelsel van ruimtelijke plannen wordt reeds geannoteerd. Door op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) te klikken op de verbeelding worden de relevante planregels getoond. Dat is mogelijk doordat onderdelen van de bestemmingsplannen zijn voorzien van annotaties.

Op dit moment is er nog veel onduidelijk rondom annoteren. Zo worden de landelijke standaarden voor het omgevingsplan, waarin ook standaarden voor annoteren worden opgenomen, naar verwachting pas medio 2019 definitief. Daarnaast zijn leveranciers voor software waarmee annoteren mogelijk wordt gemaakt, nog niet ver met hun ontwikkeling.

Het voorliggende document is gebaseerd op interpretatie van concept-standaarden die in de komende tijd nog verder vorm moeten krijgen.

### **Drie vormen van annotaties<sup>8</sup>**

Een aantal annotaties is verplicht. Dat betreft Bekendmakingwet-annotaties.

Bekendmakingwet-annotaties zijn verplichte annotaties die nodig zijn om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening. Het gaat hierbij om gegevens zoals het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, de datum waarop het besluit is genomen en de gebruikte versie van de standaard alsmede de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied. Dit is het juridisch minimumniveau waarop bevoegde gezagen dienen te annoteren.

De Bekendmakingwet-annotaties zijn verplicht om een besluit te kunnen publiceren, bekend te maken en te consolideren.

Een aantal andere annotaties is (deels) optioneel. Het gaat dan om zogenaamde Omgevingswet-annotaties en Service-annotaties.

Omgevingswet-annotaties zijn deels optionele en deels onder voorwaarden verplichte annotaties. Deze annotaties maken het mogelijk dat het DSO op de beoogde wijze kan functioneren, daarom worden ze ook wel aangeduid als “functionele annotaties”. Voorbeelden zijn het annoteren van activiteiten, functies en omgevingswaarden en bijvoorbeeld functies. Deze annotatiesoort zorgt er ook voor dat de werkingsgebieden van regels op een kaart worden weergegeven. Door middel van deze annotaties wordt automatisch bepaald met welk symbool (kleur, lijntype, vlakarcering, etc.) het werkingsgebied wordt weergegeven.

Zoals aangegeven is een gedeelte van deze annotaties verplicht. Welke annotaties hier precies onder vallen is nog niet helemaal duidelijk. Als voorbeeld worden de annotaties voor “functie” en “activiteiten” genoemd. Deze annotaties zijn alleen verplicht als je besluit je omgevingsplan functiegericht respectievelijk activiteitengericht op te stellen. Een ander onder voorwaarde verplichte annotatie lijkt het werkingsgebied te zijn. Als je besluit in de tekst van het omgevingsplan geen coördinaten op te nemen waar de regel van toepassing is, is dit verplicht.

---

<sup>8</sup> De standaarden zijn nog in ontwikkeling. Bij de totstandkoming van dit plan van aanpak is gebruik gemaakt van de consultatieversie 0.97.1 van het Toepassingsprofiel omgevingsplan

Service-annotaties zijn optionele annotaties. Deze annotaties bieden gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om het DSO op de beoogde wijze te laten functioneren. Voorbeelden van deze annotatiesoort zijn de annotaties: Regelkwalificatie (geeft bv. aan dat een regel een vergunningplicht of een meldingsplicht bevat), Thema, Onderwerp.

#### Keuze 28: Annotatiestrategie verder uitwerken, met zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening als randvoorwaarde

Voorgesteld wordt om de annotatiestrategie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in fase 3 verder uit te werken. Dat geeft enerzijds tijd om de ontwikkelingen rondom de standaarden en software af te wachten. Anderzijds zorgt deze planning er voor dat de annotatiestrategie gereed is op het moment dat regels aan werkingsgebieden gekoppeld zullen worden. Daarmee zijn de annotaties beschikbaar op het moment dat een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan ter inzage wordt gelegd. Kanttekening is dat annoteren met (nog ontbrekende ondersteunende) software nog niet mogelijk is bij het opstellen van de bibliotheek, waarvoor wordt voorgesteld om hier vanaf het derde kwartaal van 2019 mee te starten.

Inhoudelijk wordt voorgesteld om bij het uitwerken van de annotatiestrategie uit te gaan van een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening. Dat betekent dat niet alleen gebruik wordt gemaakt van Bekendmakingswet-annotaties en Omgevingswet-annotaties, maar ook van Service-annotaties. Dat maakt het traject van het opstellen van het omgevingsplan weliswaar arbeidsintensiever, maar verhoogt het gebruiksgemak en de toegankelijkheid van het omgevingsplan in grote mate. Hierbij kan de keuze worden gemaakt om een ingroeimodel te hanteren, maar waarschijnlijk is het efficiënter (indien dan mogelijk) alle annotaties te doen.

In de uitwerking zal in ieder geval ingegaan moeten worden op:

- het soort annotaties dat we willen gebruiken: enkel de bekendmakingswet-annotaties of ook (een aantal van) de Omgevingswet- en service annotaties?;
- wanneer we de annotaties gereed willen hebben;
- afstemming met (keten) partners: willen we onze annotatiestrategie afstemmen op de annotatiestrategie van onze partners?;
- het niveau van annoteren: annoteren we op het niveau van het niveau van artikelen of van regels?;
- de waarden die we willen invoeren: willen we uitbreidbare waardenlijsten uitbreiden?;
- de weergaven van gebieden waarop de regel van toepassing is: willen we gebruik maken van afwijkende weergaven in de viewer?;
- verwijzingen en relaties tussen artikelen: willen we hier gebruik van maken?;
- als dit mogelijk blijkt: willen we gebruik maken van toelichtingsvelden bij regels?

## 4.7 Toepasbare regels

### 4.7.1 Wat zijn toepasbare regels?

Digitalisering is een belangrijk instrument om de Omgevingswet tot een succes te maken. Onder meer daarom wordt het DSO ontwikkeld.

Het DSO zal voor initiatiefnemers toegankelijk worden via één digitaal loket waar je kan kijken wat er qua ontwikkelingen op een locatie mogelijk is, waar je kan toetsen of er juridische vereisten zijn voor een ontwikkeling (denk aan het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding) en waar je een omgevingsvergunning kan aanvragen of een melding kan doen.

Om de juridische vereisten inzichtelijk te maken, zullen vragenbomen worden ingericht. Met een vragenboom krijgt een gebruiker, zoals een initiatiefnemer, concreet antwoord op bijvoorbeeld de vraag: “Mag ik hier (op deze locatie) mijn initiatief starten of heb ik daar bijvoorbeeld een vergunning voor nodig?”.

Om deze vragenbomen zo gebruiksvriendelijk mogelijk te laten werken moeten de juridische regels over de fysieke leefomgeving vertaald worden naar ‘toepasbare regels’. Vanuit het Digitaal Stelsel worden toepasbare regels gezien als regels die de gebruiker en zijn activiteiten centraal stellen, waar de juridische regels het (lokale) beleid centraal stellen. Toepasbare regels worden daarmee gezien als niet juridische regels.

Toepasbare regels zijn er dan ook in aanvulling op de juridische regels

Om de website van het Digitaal Stelsel op de juiste manier te kunnen ontsluiten, zal in ieder geval gebruik gemaakt moeten worden van toepasbare regels. Daar hebben gemeenten geen keuze in: een minimumniveau is verplicht. Waar we wel keuzes in kunnen maken is voor welke producten (denk aan specifieke vergunningen/ meldingen) we toepasbare regels opstellen en hoe uitvoerig we deze toepasbare regels maken.

Het minimumniveau gaat uit van een simpele tekst waar voor meer informatie over de juridische vereisten voor het initiatief verwijzen wordt naar een telefoonnummer of de website van de gemeente. Indien we geen toepasbare regels opstellen, dan krijgen inwoners en ondernemers geen antwoord op de vraag waar ze op de website voor komen, namelijk welke juridische vereisten op hun initiatief van toepassing zijn. Het opnemen van een dergelijke simpele toepasbare regel (minimumniveau) is dan ook verplicht.

We kunnen ook kiezen om verder te gaan dan dit minimumniveau. Dat kan voor alle producten of slechts een deel van de producten. Sommige juridische teksten lenen zich juist meer of minder voor het doorlopen van een vragenboom dan anderen. Hoe langer en complexer de vragenboom, hoe moeilijker de vragenboom te doorlopen is voor een eenmalige initiatiefnemer. Soms is het ook juist in nadeel van de inwoner of ondernemer als een tekst in een vragenboom wordt verrat, omdat er in de juridische tekst juist ruimte wordt gelaten om initiatieven na afweging toch toe te staan. Daarbij speelt ook het inschakelen van juridisch advies een rol: voor de aanvraag van

sommige producten wordt door initiatiefnemers vaak een juridische dienstverlener ingeschakeld. Zal deze juridische dienstverlener gebruik maken van een vragenboom?

#### 4.7.2 Keuzes

##### Keuze 29: Vraagbomen en toepasbare regels gebruiken om initiatiefnemer door het omgevingsplan te leiden

De complexiteit van de fysieke leefomgeving en vereisten van de onder meer de Omgevingswet, AMvB's en overige regelingen maken dat het niet mogelijk is om het omgevingsplan op te stellen als een vlotlezende roman. Het omgevingsplan is een juridische tekst en het is niet altijd mogelijk de regels zo eenvoudig op te schrijven dat deze voor een ieder begrijpelijk zijn.

Via vraagbomen/toepasbare regels kan de gebruiker slim door het omgevingsplan worden geleid voor 'bulkproducten': aanvragen en meldingen die veel voorkomen en die zeer eenvoudig van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan de aanvraag van een dakkapel.

##### Keuze 30: Vraagbomen en toepasbare regels niet in alle situaties gebruiken

Alhoewel toepasbare regels zijn bedoeld om de dienstverlening te vergroten, zal dit niet altijd het geval zijn. Als toepasbare regels leiden tot minder flexibiliteit binnen de regels, kan dit juist de dienstverlening verminderen. We stellen voor om vraagbomen in ieder geval te gebruiken voor bulkproducten (zie keuze 29) en daarnaast waar dit de dienstverlening ten goede komt. We zullen dan ook geen toepasbare regels vaststellen als:

- De aanvrager er naar verwachting geen of nauwelijks gebruik van zal maken;
- Als het lang duurt en complex is een vragenboom te doorlopen;
- Als met het vaststellen van een toepasbare regel initiatieven nu juist worden geblokkeerd omdat afwegingsruimte wordt ingeperkt.

##### Keuze 31: Vraagbomen bij producten met verschillende bevoegde gezagen, uitstellen

Op dit moment is het onduidelijk hoe wordt omgegaan met producten waarbij verschillende gezagen betrokken zijn. Denk daarbij aan het graven in een dijk. Daarbij zullen gemeentelijke regels maar ook regels van het Hoogheemraadschap gelden. Als er ten aanzien van deze producten toepasbare regels moeten worden opgesteld, zal dat in samenspraak met andere bevoegde gezagen moeten gebeuren. Gezien de complexiteit van het opstellen van de toepasbare regels en de afstemming hierover met de andere bevoegde gezagen, stellen wij voor om voor die situaties waarvoor we dat relevant vinden (zie vorige keuze) de betreffende toepasbare regels als laatste op te stellen.

##### Keuze 32: Vraagbomen opstellen na wijziging tijdelijk omgevingsplan in volwaardig omgevingsplan

Voorgesteld wordt om allereerst het tijdelijk omgevingsplan gebiedsgericht om te zetten in het volwaardig omgevingsplan dat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Na vaststelling van het volwaardig omgevingsplan, worden de toepasbare regels opgesteld. Hiermee zorgen we enerzijds voor dat de termijn waarin het tijdelijk omgevingsplan geldt, zo kort mogelijk wordt gehouden en anderzijds dat de toepasbare regels zo veel mogelijk stadsbreed kunnen worden vormgegeven. Bij het opstellen van het volwaardig omgevingsplan wordt de vertaling naar

toepasbare regels wel in gedachten gehouden, zodat de regels zich zoveel als mogelijk ook leven voor een vertaling naar toepasbare regels.

## 4.8 Harmoniseren van begrippen

### Wat hebben we al gedaan?

#### Inventariseren begrippen bestemmingsplannen en beheersverordeningen

Voor alle Nieuwegeinse bestemmingsplannen en beheersverordeningen is geïnventariseerd in welke mate al eenduidige begripsomschrijvingen worden gebruikt, dan wel in welke mate de gebruikte definities gehanteerd worden.

Na de analyse van de begrippen in bestemmingsplannen en beheersverordeningen kan het volgende geconstateerd worden:

- Over het algemeen verschillen de begripsomschrijvingen inhoudelijk niet veel van elkaar. De omschrijvingen verschillen woordelijk regelmatig, maar betekenen inhoudelijk niet iets anders;
- Indien er verschillende varianten van omschrijvingen bestaan, zijn er niet veel varianten. Er zijn vaak twee of drie versies van een begripsomschrijving;
- Toch is er een aantal begrippen waarbij verschillende begripsomschrijvingen bestaan, welke daadwerkelijk een verschillende betekenis hebben. Een voorbeeld is 'dienstverlening', waarbij het verschil in begripsomschrijvingen zorgt voor verschillende interpretatiemogelijkheden;
- Er bestaan ook begrippen waarbij de begripsomschrijving steeds (nagenoeg) hetzelfde is, maar het begrip zelf anders omschreven is. Een voorbeeld hiervan is 'dienstwoning' of 'bedrijfswoning'. Deze begrippen hebben dezelfde omschrijving, maar worden soms als 'dienstwoning', soms 'bedrijfswoning' en soms als 'dienst- of bedrijfswoning' omschreven.
- Tot slot is er een aantal 'planspecifieke begrippen'. Dit zijn begrippen die maar in één plan te vinden zijn.
- 

#### Inventariseren begrippen verordeningen

Met de 'Tussenstap: inventarisatie verordeningen' is in beeld gebracht welke (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen betrokken moeten worden bij het opstellen van het omgevingsplan. Voor de begrippen in deze (onderdelen van de) gemeentelijke verordeningen is vervolgens bekeken in hoeverre deze begrippen zich (al) lenen voor opname in het omgevingsplan. De vragen die daarbij per begrip beantwoord worden zijn:

- Komt het begrip ook voor in de begripsbepaling van andere verordeningen? ("overlap met andere regels");
- Wordt in het begrip of in de definitie verwezen naar een artikel uit dezelfde of een andere regeling? ("verwijzing") Dit is relevant, omdat het begrip daarom niet één op één overgenomen kan worden in het omgevingsplan;
- Is dit begrip onduidelijk als deze uit de context (thema of onderwerp van de verordening) wordt gehaald? ("vaag begrip");
- Is het begrip bruikbaar voor meerdere onderwerpen? ("bruikbaar voor meerdere onderwerpen").



Tijdens de analyse van de begrippen in verordeningen komt het volgende naar voren:

- Veel begrippen zijn onduidelijk wanneer geen duidelijke koppeling met het onderwerp wordt gemaakt. Voorbeeld: “plan van aanpak” in de Erfgoedverordening. Zonder de koppeling met het onderwerp “erfgoed” is niet duidelijk wat met dit begrip wordt bedoeld. Het is daarmee niet mogelijk om het begrip één op één over te nemen naar het omgevingsplan.
- In veel regelingen worden ‘wet’ of ‘verordening’ als begrip in de begrippenlijst geplaatst. Dit is uiteraard per regeling een andere wet of verordening, die veelal zullen opgaan in de Omgevingswet of het omgevingsplan.
- In de begripsomschrijvingen wordt veel verwezen naar andere regelingen, bijvoorbeeld “besluit van het college als bedoeld in artikel 5.4 eerste lid, onder b, van de wet”. Hierbij bestaat het risico dat verwezen wordt naar artikelen of regelgeving die vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet. Tevens komt het de duidelijkheid niet ten goede.
- Niet alle begrippen zullen relevant zijn voor het omgevingsplan, omdat niet alle artikelen uit de verordeningen overgaan naar het omgevingsplan.

### **Stelselcatalogus**

Als één van de onderdelen van het DSO wordt de Stelselcatalogus opgeleverd. Deze catalogus is - sterk vereenvoudigd - een digitaal woordenboek waarmee gemeenten en andere bevoegde gezagen een gemeenschappelijk begrippenkader kunnen ontwikkelen en daar hun eigen specifieke aanvullingen in kunnen opnemen

De Stelselcatalogus zal begrippen bevatten uit wet- en regelgeving, uit landelijke standaarden en normen, en uit decentrale regelgeving, alsmede omschrijvingen van die begrippen en relaties tussen de diverse begrippen. Daarmee zal de Stelselcatalogus een belangrijke ondersteuning vormen voor het harmoniseren van de begrippen die we in het omgevingsplan zullen gebruiken.

### **Stappenplan**

Door de VNG is een praktijkproef georganiseerd voor het harmoniseren van begrippen (Praktijkproef Harmoniseren van Begrippen, 2018). In deze praktijkproef is gebruik gemaakt van een stappenschema om het harmoniseren van begrippen te vereenvoudigen. De deelnemers waren enthousiast over dit stappenplan.

### **Keuzes**

#### Keuze 33: Definiëren van begrippen gelijktijdig met opstellen bibliotheek

Voorgesteld wordt om het definiëren van begrippen gelijktijdig op te pakken met het opstellen van de standaardregels in de bibliotheek. Op dat moment is duidelijk welke begrippen gebruikt worden en in welke context. Daarbij wordt de inventarisatie van de begrippen zoals deze in fase 2 is uitgevoerd, als leidraad aangehouden. In fase 4 (bij de koppeling van de regels aan werkingsgebieden) wordt bekeken of maatwerkregels het noodzakelijk maken om aanvullende begrippen dan wel afwijkende definities op te nemen.

### Keuze 34: Onderstaand stappenschema aanhouden

Voorgesteld wordt om ook voor het harmoniseren van begrippen voor het omgevingsplan gebruik te maken van een stappenplan. Onderstaand stappenplan is gebaseerd op het stappenplan van de praktijkproef, maar meer toegesneden op de situatie waarin de begrippen gedefinieerd worden om vervolgens opgenomen te worden in het omgevingsplan.

1. Bepalen of het definiëren van een begrip nodig is (of is het begrip reeds voldoende duidelijk in het dagelijks taalgebruik);
2. Filteren of het begrip niet reeds in de Omgevingswet, AMvB's of andere wet- en regelgeving is gedefinieerd, waardoor het opnemen van een definitie in het omgevingsplan niet meer nodig is;
3. Bepalen of er verschillen bestaan tussen de definities die voor het begrip worden gebruikt in de Stelselcatalogus, gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen en beheersverordeningen;
4. Nagaan of het begrip onder de Omgevingswet nog op dezelfde wijze kan worden gedefinieerd;
5. Nagaan of er op basis van jurisprudentie een noodzaak bestaat om het begrip en/of de definitie aan te passen;
6. Definities uitsluiten die normen bevatten, zoals bijvoorbeeld 'een bedrijf aan huis mag maximaal 30% van de woning...';
7. Maken van een keuze voor de te hanteren definitie tussen de verschillende definities die na het doorlopen van de stappen 3 tot en met 6 naar voren zijn gekomen.

## **4.9 En de winkel blijft open: vergunningen**

### **4.9.1 Periode tot inwerkingtreding**

Aanvragen om omgevingsvergunning die tot en met 31 december 2020 worden ingediend, worden beoordeeld en getoetst volgens het huidige recht. Het gaat hierbij zowel om aanvragen om omgevingsvergunning die passen binnen het huidige bestemmingsplan als om aanvragen die daarmee in strijd zijn waarvoor wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Direct na datum van inwerkingtreding zullen aanvragen worden ingediend die volgens het nieuwe recht en de bijbehorende procedures worden doorlopen. Gemeenten hebben dus te maken met een periode direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet waarin procedures volgens zowel het oude als het nieuwe recht naast elkaar lopen. Aanvragende partijen zullen in de periode net voor inwerkingtreding een afweging maken om aanvragen juist nog net voor inwerkingtreding in te dienen zodat ze volgens het oude recht worden afgehandeld, of juist wachten tot na inwerkingtreding.

### **4.9.2 Periode na inwerkingtreding Omgevingswet**

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er aanvragen komen voor zowel initiatieven die passen in het tijdelijk (of na aanpassing het volwaardig) omgevingsplan als initiatieven die niet

passen binnen het tijdelijk omgevingsplan. Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan is dan mogelijk met behulp van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA) of door wijziging van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan. De afwijking middels een OPA is de meest eenvoudige methode van afwijken en min of meer vergelijkbaar met de huidige buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wabo. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk. Het afwijken middels een OPA is niet mogelijk als ook regels van omliggende percelen moeten worden aangepast. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de situatie waarin de geur- of geluidscontour van een naastgelegen bedrijf over de kavel van de initiatiefnemer is gelegen die een woningbouwplan heeft. In dat geval is afwijken alleen mogelijk door het omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan.

#### Keuze 35: Medewerking aan initiatieven bij voorkeur via een omgevingsplanactiviteit

Voorgesteld wordt om voor initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan zoveel mogelijk medewerking te verlenen via een OPA. Deze procedure kost in principe maximaal 8 weken, terwijl een omzetting van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan vele maanden zal kosten. Daarmee is deze procedure het meest klantvriendelijk. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor het opstellen van het volwaardig omgevingsplan ingezet moet worden voor het faciliteren van initiatieven, waardoor de transitie naar het volwaardig omgevingsplan vertraging oploopt.

#### Keuze 36: Voor 1 januari 2021 wordt een bibliotheek opgesteld om snel medewerking te kunnen verlenen aan alle gewenste initiatieven

In de bibliotheek worden alle standaardregels opgenomen voor het omgevingsplan Nieuwegein. Het is daarmee een omgevingsplan op hoofdlijnen: het kent de indeling zoals het volwaardig omgevingsplan en het bevat de regels die voor een groot deel van Nieuwegein zullen voldoen. De regels in deze bibliotheek worden vervolgens (na 1 januari 2021) gebiedsgericht gekoppeld aan werkingsgebieden. Op dat moment wordt ook gekeken of de standaardregels voldoende zijn of dat aanvullende regels moeten worden gesteld om lokaal maatwerk te bieden. De regels in de bibliotheek kunnen daarnaast worden gebruikt om medewerking te verlenen aan initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan en waarvoor een omgevingsvergunning voor een OPA (zie keuze 35) niet volstaat. Doordat de standaardregels al beschikbaar zijn, kan relatief snel een omgevingsplanwijziging voor de betreffende ontwikkeling in routing worden gebracht.

## Bijlage 1: Voorbeelden toetsingskader

In deze bijlage wordt aan de hand van een aantal voorbeelden uitgelegd hoe aanvragen om omgevingsvergunningen in de komende tien jaar getoetst worden.

### **Voorbeeld 1:**

Meneer de Vries dient op 31 december 2020 een aanvraag om omgevingsvergunning in voor de bouw van een uitbouw. Deze aanvraag wordt in januari 2021 (en dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet) in behandeling genomen. Omdat de aanvraag voor 1 januari 2021 is ingediend, wordt deze aanvraag beoordeeld op basis van het huidige wettelijke regime en dus getoetst op basis van de Wabo aan het vigerend bestemmingsplan.

### **Voorbeeld 2:**

Mevrouw Gerritsen vraagt op 10 januari 2021 een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een nieuwe woning. Deze aanvraag wordt getoetst aan het tijdelijk omgevingsplan, dat de gemeente op 1 januari 2021 van rechtswege heeft gekregen. De aanvraag is namelijk ingediend na 1 januari 2021.

### **Voorbeeld 3:**

Meneer Yilmaz vraagt op 5 oktober 2024 een vergunning aan voor het realiseren van een uitweg en het bouwen van een aanbouw. De regels voor het bouwen van een aanbouw zijn op 5 oktober 2024 al omgezet vanuit het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan. Deze aanvraag wordt daarom getoetst aan het (volwaardig) omgevingsplan. De regels voor het realiseren van een uitweg zijn op dit moment opgenomen in de APV en op 5 oktober 2024 nog niet geïntegreerd in het volwaardig omgevingsplan. Daarom wordt deze aanvraag voor de uitrit op dat moment nog getoetst aan de APV.

### **Voorbeeld 4:**

Mevrouw Wong vraagt op 13 december 2028 een aanvraag om omgevingsvergunning aan voor het bouwen van een aanbouw. De regels voor deze aanbouw zijn nu landelijk geregeld via het vergunningsvrij bouwen. Via de bruidsschat kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2021 zelf bepalen of deze aanbouwen vergunningvrij blijven of dat een vergunningplicht vereist is. In 2028 heeft de gemeente de regels van de bruidsschat geïntegreerd in het omgevingsplan. De aanvraag wordt daarom getoetst aan het omgevingsplan Nieuwegein.