

Bijlage Instrumentarium omgevingswet



Figuur. Bestemmingsplan en andere bepalingen



Figuur. Omgevingsplan

Inleiding

Het omgevingsplan verschilt op een aantal onderdelen van het bestemmingsplan. Zo bevat het omgevingsplan regels voor activiteiten die gericht zijn op het behoud van 'een gezonde fysieke leefomgeving voor de mens'. Het vertrouwde referentiekader 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro verdwijnt. Een gezonde fysieke leefomgeving is een veel breder kader dan de goede ruimtelijke ordening. Ook bijvoorbeeld milieuaspecten, beeldkwaliteit, welstand, zijn onderdeel van de gezonde fysieke leefomgeving en kunnen daarmee onderdeel zijn van een omgevingsplan,

Een gemeente mag zelf bepalen of alle regels en bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving uiteindelijk in een omgevingsplan terecht komen. Er kan ook voor worden gekozen om bepaalde onderdelen separaat te blijven regelen in beleidsregels of verordeningen. Het omgevingsplan heeft dan echter niet het beoogde integrale karakter.

Bij dit vernieuwde uitgangspunt hoort ook een vernieuwd instrumentarium dat aansluit bij de beoogde doelen (integraal, globaal, doelgericht denken, afwegingsruimte, kwalitatief in plaats van kwantitatief, vertrouwen). Dit instrumentarium bestaat uit verschillende soorten van regels: bouw- en gebruiksregels en beoordelingsregels, meldingsregels, maatwerkvoorschriften en –regels en regels voor gelijkwaardigheid.

Een omgevingsplan kan geen verplichte vergunningen voorschrijven (in bestemmingsplan: omgevingsvergunning voor slopen of omgevingsvergunning voor uitvoeren werken en werkzaamheden) of binnenplanse afwijkingen bevatten: deze worden in de Omgevingswet zelf geregeld. Het omgevingsplan kan wel de criteria bevatten op basis waarvan een omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit op basis van de Omgevingswet moet worden verleend.

In het omgevingsplan kunnen gemeentelijke beleidsregels en verordeningen worden geïntegreerd of er kan naar worden verwezen. Voordeel van het werken met een verwijzing naar beleidsregels of verordeningen is dat het omgevingsplan niet behoeft te worden gewijzigd bij veranderende inzichten: het wijzigen van de materiële beleidsregel of de verordening is dan voldoende. Nadeel is dat het bedoelde integrale karakter minder goed uit de verf komt.

Het omgevingsplan kent geen geldigheidstermijn (uiterste houdbaarheidsdatum): een eenmaal vastgesteld omgevingsplan blijft gelden en kan op onderdelen steeds worden herzien. Alleen het onderdeel dat wordt herzien is daarbij onderdeel van de vaststellingprocedure en staat open voor beroep. Bij de inrichting van de

set van regels voor een omgevingsplan en de opzet van de verbeelding wordt rekening gehouden met deze mogelijkheid om onderdelen (modules) eenvoudig te kunnen herzien. Er hoeft daarmee ook geen uitgebreid feitelijk onderzoek gedaan te worden naar uiteenlopende uitvoeringsvarianten van het plan: dit kan worden doorgeschoven naar het moment waarop er daadwerkelijke sprake is van een ontwikkeling.

Opzet van de regels

Bij de keuze van een instrument zoals een bouwregel of een beoordelingsregel is het van belang steeds een afweging te maken tussen:

Regelen			Loslaten
Rechtszekerheid			Flexibiliteit
Kwantitatief/normatief			Kwalitatief, doelregel

Instrumenten in de regels

In het volgende schema worden de instrumenten toegelicht die in de regels van het omgevingsplan gebruikt kunnen worden. Daarbij worden voor een goed begrip voorbeelden gegeven. Deze voorbeelden zijn algemeen van aard en hebben niet concreet betrekking op de Borselse situatie.

Instrument	Voorbeelden
Rechtstreeks toelaatbaar	
De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om bouw- en gebruiksregels op te nemen in een omgevingsplan. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt getoetst aan de regels voor bouwactiviteiten in het omgevingsplan. De bouwregels kunnen vergelijkbaar zijn met de bouwregels uit een bestemmingsplan maar bijvoorbeeld ook betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken. Ook kan het voor een goede leefomgeving gewenst zijn om het gebruik van bouwwerken en terreinen aan regels te binden binnen de toegestane functie. Ook hierbij kan het gaan om gebruiksregels vergelijkbaar met de regels uit een bestemmingsplan of om regels met betrekking tot bijvoorbeeld evenementen, in- en uitritten of afvalinzameling. Omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten worden ook getoetst aan de regels over het gebruik.	
<i>Concrete norm</i>	<i>'toegestaan is de functie niet-agrarisch bedrijf in de bestaande omvang'</i> <i>'toegestaan is een bouwhoogte van 10 meter'</i>
<i>Concrete norm verruimen</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap'</i>
<i>Globale (kwalitatieve) norm met een concrete norm als achtervang</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap, waar in ieder geval ook onder wordt begrepen: wonen, bestaande kleinschalige niet agrarische bedrijvigheid en kleinschalige recreatieve functies'</i>
<i>Globale (kwalitatieve) norm met uitsluiten of begrenzen</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap, waarbij geldt:</i> - <i>nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven is niet toegestaan;</i> - <i>het bedrijfsvloeroppervlak van niet –agrarische bedrijven bedraagt ten hoogstem² per vestiging'</i>
<i>Globale (kwalitatieve) norm in combinatie met beleidsregels</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap zoals beschreven in de beleidsregels 'Uitgangspunten Open polderlandschap'</i>

	<i>toegestaan is een bouwhoogte van 10 meter waarbij het bouwwerk moet voldoen aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken, beoordeeld aan de hand van de criteria zoals opgenomen in de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan'</i>
Meldingsplicht	
Een dergelijke regel verbiedt het verrichten van activiteiten zonder een melding aan het bevoegd gezag te doen. Er zijn verschillende vormen van meldingen: van het doen van een eenvoudige mededeling tot een 'lichte vergunningsprocedure' met mogelijkheden voor bezwaar. Dit hangt af van de formulering die in het omgevingsplan wordt gekozen.	
<i>Concrete of globale norm met meldingsplicht</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijke gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap</i> <i>uitbreiding van niet-agrarische bedrijven is slechts toegestaan indien:</i> - <i>sprake is van een landschappelijke inpassing zoals uitgewerkt in de beleidsregel 'Ons landschap' en;</i> - <i>uitbreiding met beoogde landschappelijke inpassing vooraf wordt gemeld aan burgemeester en wethouders volgens de procedure zoals beschreven in artikel..'</i>
Maatwerkregels en -voorschriften	
In deze regels staan onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Het kan hierbij gaan om onderwerpen die nader worden in- of aangevuld, strengere of juist minder strenge eisen dan in het omgevingsplan zijn opgenomen. Een combinatie met een meldingsplicht of gelijkwaardige regels is mogelijk.	
<i>Concrete of globale norm met meldingsplicht en maatwerkvoorschriften</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijke gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap'</i> <i>uitbreiding van niet-agrarische bedrijven is slechts toegestaan indien:</i> - <i>sprake is van een landschappelijke inpassing zoals uitgewerkt in de beleidsregel 'Ons landschap' en;</i> - <i>uitbreiding met beoogde landschappelijke inpassing vooraf wordt gemeld aan burgemeester en wethouders volgens de procedure zoals beschreven in artikel..</i> <i>burgemeester en wethouders kunnen maatwerkvoorschriften vaststellen, gericht op de te gebruiken plantensoorten en het beheer en onderhoud van de landschappelijke inpassing'</i>
Gelijkwaardigheid	
De regels van een omgevingsplan kunnen bepalen dat op aanvraag toestemming kan worden verleend aan een aanvrager om een andere maatregel te nemen dan voorgeschreven. Voorwaarde is dat hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Een gelijkwaardige maatregel kan worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, of worden gekoppeld aan een verbod om de maatregelen toe te passen zonder voorafgaande melding. De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt bij degene die de activiteit verricht.	
<i>Concrete of globale norm met gelijkwaardigheidsregel; er wordt een meldingsplicht opgenomen voor 'de gelijkwaardige' maatregel en er</i>	<i>'toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap</i>

<i>kunnen maatwerkvoorschriften worden geïntroduceerd</i>	<i>uitbreiding van niet-agrarische bedrijven is slechts toegestaan indien voorzien wordt in een landschappelijke inpassing in de vorm van een 10 meter brede groenstrook</i> <i>in plaats van de genoemde groenstrook is een andere vorm van landschappelijke inpassing mogelijk indien daarmee hetzelfde doel – een kwalitatieve inpassing zoals uitgewerkt in de beleidsregel ‘Ons landschap’ – wordt bereikt</i> <i>de genoemde gelijkwaardige maatregel wordt vooraf gemeld bij burgemeester en wethouders waarbij geldt dat:</i> - <i>bij de melding gemotiveerd moet worden dat er sprake is van gelijkwaardigheid;</i> - <i>de procedureregels uit artikel .. van toepassing zijn.</i> <i>burgemeester en wethouders kunnen maatwerkvoorschriften vaststellen, gericht op de te gebruiken plantensoorten en het beheer en onderhoud van de landschappelijke inpassing’</i>
Beoordelingsregels afwijkend bouwen en gebruik	
Het verbod om te bouwen in strijd met het omgevingsplan vloeit voort uit de Omgevingswet. Via een omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit kan toch medewering worden verleend. Het omgevingsplan kan door beoordelingsregels richting geven aan de situaties waarin een dergelijk omgevingsvergunning in ieder geval wordt verleend. Voor andere activiteiten dan bouwen kan het omgevingsplan verboden bevatten. Ook voor deze verboden kan het omgevingsplan beoordelingsregels bevatten om richting te geven aan de vergunningverlening van omgevingsvergunningen voor afwijkingsactiviteiten.	
<i>Concrete of globale norm met vergunningenstelsel</i>	<i>‘toegestaan is de functie niet-agrarisch bedrijf in de bestaande omvang</i> <i>bij omgevingsvergunning kan hiervan worden afgeweken en medewerking worden verleend aan uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf indien uitbreiding niet meer dan 10 % van de bestaande oppervlakte bedraagt en de uitbreiding landschappelijk wordt ingepast zoals uitgewerkt in de beleidsregel ‘Richtlijnen erfbeplanting</i> <i>‘het is niet toegestaan om bomen te planten de omgevingsvergunning om van het gestelde verbod af te wijken wordt in ieder geval verleend indien het planten van de betreffende bomen geen nadelige invloed heeft op de landschappelijke kwaliteiten van het open polderlandschap’</i>
Delegatie	
De gemeenteraad kan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om voor een gebied nadere regels te stellen of de regels te wijzigen. Ook de toegelaten functies kunnen worden gewijzigd of er kunnen functies	

worden toegevoegd. Tot slot kunnen gebieden waarvoor een regel geldt worden gewijzigd. Het omgevingsplan bevat de bandbreedte van de delegatie.	
<i>Concrete of globale norm met delegatie (van gemeenteraad aan college) om te wijzigen</i>	<i>‘toegestaan zijn alle functies passend in een landelijk gebied met gebiedskarakteristiek open polderlandschap, waarbij geldt dat nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven niet is toegestaan</i> <i>burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen door de functie niet – agrarische bedrijven toe te staan indien gelijktijdig een intensieve veehouderij wordt uitgesloten’</i>
Monitoring	
Omgevingswaarden spelen een belangrijke rol in de Omgevingswet en monitoring van de ‘staat van de omgevingswaarde’ kan wenselijk zijn.	
<i>Globale omgevingswaarde met monitoring</i>	<i>‘de ruimtelijke kwaliteit van het gebiedstype open polderlandschap kenmerkt zich door een evenwichtige combinatie van de functies agrarisch, wonen en niet-agrarische bedrijven met dien verstande dat de oppervlakte aan niet-agrarische bedrijven tot 1 januari 2020 met niet meer dan 10 % mag toenemen</i> <i>burgemeester en wethouders dragen zorg voor de monitoring van de genoemde omgevingswaarde</i> <i>monitoring wordt jaarlijks gerapporteerd aan de raad, waarbij het college zo nodig aangeeft welke maatregelen worden getroffen om de omgevingswaarde te realiseren’</i>
Regels grondexploitatie	
In een omgevingsplan zijn gebieden opgenomen waarbinnen de kosten die aan grondexploitatie verbonden zijn, worden verhaald op grond van exploitatieregels of exploitatievoorschriften. De exploitatieregels zijn opgenomen in het omgevingsplan (de exploitatievoorschriften worden gekoppeld aan een omgevingsvergunning). Deze exploitatieregels bevatten bepalingen over het verhaal van de kosten die aan de grondexploitatie verbonden zijn en de exploitatieopzet waarop die regels zijn gebaseerd. Exploitatieregels worden tenminste eenmaal in de 2 jaar herzien totdat de voorziene werken zijn gerealiseerd.	
Overige regels:	
- regels voor het inwinnen van advies; regels met betrekking tot de vereisten waaraan een aanvraag moet voldoen; procedure regels	