

KENNISDOCUMENT

OMGEVINGSPLAN HEERENVEEN

Bijlage bij de startnotitie en afwegingsnota

Status : Definitief
Versie : 0.5 ter behandeling in de raad
Datum : 30 november 2021
Aan : college en gemeenteraad

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Verschillen omgevingsplan en bestemmingsplannen	6
3	Regelmogelijkheden in het omgevingsplan	8
3.1	Algemene regels, informatieplicht, meldplicht of vergunning	8
3.2	Specifieke zorgplicht	8
3.3	Maatwerkregels	9
3.4	Maatwerkvoorschriften	9
3.5	Omgevingswaarden	10
3.6	Gelijkwaardige maatregel	10
4	Bruidsschat	11

1 Inleiding

Dit *kennisdocument omgevingsplan Heerenveen* is een bijlage bij de Startnotitie Omgevingsplan. Het is opgesteld als achtergronddocument bij zowel de Startnotitie Omgevingsplan als de *afwegingsnota omgevingsplan Heerenveen, uitgangspunten en sturingsmogelijkheden omgevingsplan*. In dit document worden enkele achtergronden belicht van het wettelijke systeem van de Omgevingswet. Dit document heeft een informierend karakter en kan behulpzaam zijn bij het beter begrijpen van de nieuwe wet.

2 Verschillen omgevingsplan en bestemmingsplannen

Het omgevingsplan is de opvolger van de bestemmingsplannen, maar het omgevingsplan wijkt op een aantal onderdelen af van het bestemmingsplan. Hieronder lichten wij de belangrijkste verschillen tussen het omgevingsplan en de huidige bestemmingsplannen kort toe.

- Er is één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente.

De Omgevingswet verplicht de gemeenteraad om voor het hele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen. Het aantal bestemmingsplannen en beheersverordeningen was niet gelimiteerd. In één gemeente konden meerdere bestemmingsplannen en beheersverordeningen van kracht zijn.

- 'Een goede fysieke leefomgeving' i.p.v. 'een goede ruimtelijke ordening'

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Doel van het omgevingsplan is het bereiken van een goede fysieke leefomgeving. Het bestemmingsplan beoogde alleen het behartiging van een goede ruimtelijke ordening en mag geen milieunormen bevatten. Het omgevingsplan mag dat wel en moet dat soms ook. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is in de wet bewust niet omschreven. Tot de fysieke leefomgeving behoren in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. In het omgevingsplan kunnen dus regels over deze aspecten worden opgenomen.

- Alle regels voor de fysieke leefomgeving bij elkaar

Het omgevingsplan is het juridisch kader waarin alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in worden ondergebracht. Regels die leiden tot een verandering in de fysieke leefomgeving mogen straks ook alleen in het omgevingsplan worden opgenomen. Een deel van de gemeentelijke verordeningen verhuist daarom ook naar het omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft inhoudelijk meer het karakter van een verordening.

- Activiteiten is centraal begrip

Regels in het omgevingsplan gaan vooral over activiteiten. Dit zijn activiteiten die (in)direct gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals bouwen, slopen, kappen en aanleggen, maar ook milieubelastende activiteiten. In het huidige systeem hanteren wij nog andere centrale begrippen: 'inrichting' is het centrale begrip in de milieuwetgeving. Bouwen, gebruiken en bestemmingen zijn centrale begrippen in de huidige ruimtelijke ordening.

- Meer ruimte voor lokaal maatwerk

De Omgevingswet gaat uit van het principe dat centraal geen regels worden gesteld voor onderwerpen die het beste op lokaal niveau kunnen worden geregeld. Het Rijk vindt dat van veel onderwerpen het beste op lokaal niveau kan worden bepaald of deze onderwerpen (in het omgevingsplan) worden geregeld en zo ja hoe deze onderwerpen worden geregeld. Dat betekent concreet dat het huidige Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012 alleen in afgeslankte vorm terugkeren in de vorm van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Ten aanzien van onderwerpen die niet meer in het Bal en het Bbl zijn geregeld, zal de gemeente moeten nagaan of zij deze onderwerpen in het omgevingsplan wil regelen.

Om te voorkomen dat per 1 juli 2022 een regelvacuüm ontstaat (op dat moment gelden het huidige Activiteitenbesluit en Bouwbesluit 2012 niet meer, terwijl de gemeente dan nog niet heeft kunnen bepalen of zij de vervallen onderwerpen wil regelen in het omgevingsplan), heeft het Rijk een tijdelijke voorziening getroffen.

Deze voorziening houdt in dat de regels uit Activiteitenbesluit en Bouwbesluit 2012 die niet meer terugkomen, zijn opgenomen in de ‘Bruidsschat’.

- **Geen actualiseringsverplichting**

De Omgevingswet gaat uit van de zogenaamde beleidscyclus; een voortdurend proces van beleidsontwikkeling, -doorwerking, -uitwerking en -evaluatie. Het werken in de beleidscyclus heeft tot doel het beleid en de daarbij behorende regelgeving continu te monitoren en bij te werken wanneer dit nodig is: het omgevingsplan wordt hiermee continu herzien. Er is daarom geen wettelijke verplichting om ééns in de zoveel jaar het omgevingsplan ter herzien. De wet schrijft echter wel voor dat een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan binnen 5 jaar in het omgevingsplan moet zijn verwerkt.



Afbeelding 1 Beleidsscyclus (bron: www.iplo.nl)

- **Digitale verplichting**

Tot slot is een belangrijke verandering dat zowel omgevingswetbesluiten (of omgevingswetdocumenten) als het omgevingsplan digitaal beschikbaar moeten worden gesteld. Dit gebeurt in het Digitale Stelsel Omgevingswet, het DSO. Het DSO vervangt www.ruimtelijkeplannen.nl, het Omgevingsloket en het AIM. Om een goede digitale uitwisseling mogelijk te maken, zijn er voor uitvoering van de Omgevingswet ook nieuwe digitale standaarden ontwikkeld.

3 Regelmogelijkheden in het omgevingsplan

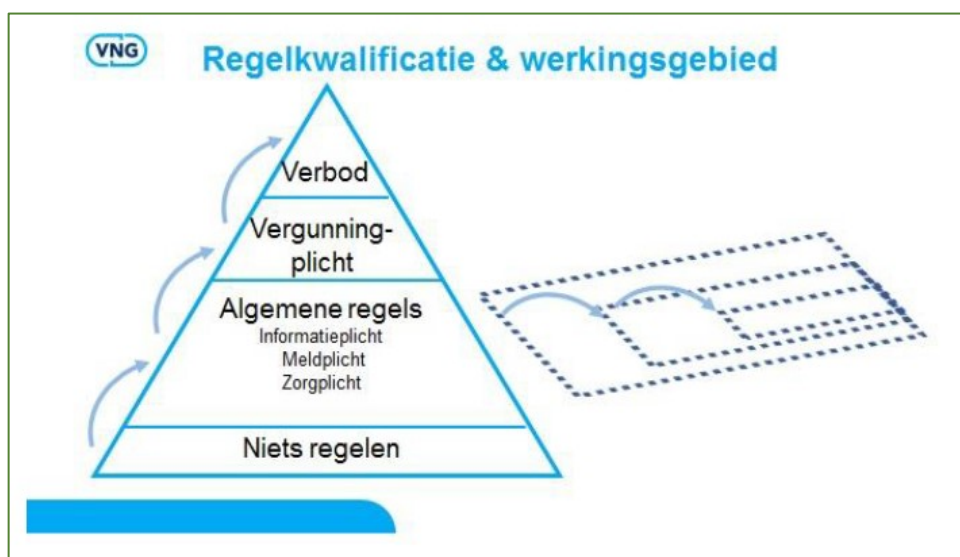
Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de keuzemogelijkheden van de gemeente bij het stellen van regels.

3.1 Algemene regels, informatieplicht, meldplicht of vergunning

De gemeente kan in het omgevingsplan regels opnemen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De regels kunnen verschillende vormen aannemen: een vergunningplicht, een meldingsplicht, een informatieplicht of het stellen van algemene regels voor het verrichten van activiteiten.

Algemene regels	:	het uitvoeren van de activiteit is toegestaan wanneer de algemene regels worden nageleefd;
Informatieplicht	:	het uitvoeren van een activiteit moet aan het bevoegd gezag worden meegedeeld;
Meldingsplicht	:	het uitvoeren van een activiteit is alleen toegestaan nadat het uitvoeren van de activiteit is gemeld aan het bevoegd gezag;
Vergunningsplicht	:	voor het uitvoeren van een activiteit is een vergunning nodig;

Uitgangspunt van de wet is om zo veel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten. Algemene regels houden in dat een initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming nodig heeft als hij zich aan de gestelde algemene regels houdt. Hiermee wordt de lastendruk beperkt. Een voorbeeld daarvan zijn de regels die in de Algemene Plaatselijke Verordening zijn opgenomen voor terrassen en standplaatsen. Wanneer een activiteit (grotere) gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben, kan het nodig zijn dat het bevoegd gezag de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt. Voor die gevallen kan in het omgevingsplan worden bepaald dat voor de activiteit een omgevingsvergunning nodig is.



Afbeelding 2 Regelpiramide (bron: VNG)

3.2 Specifieke zorgplicht

Algemene regels in het omgevingsplan kunnen voor bepaalde activiteiten een specifieke zorgplicht inhouden. Er is dan niet precies omschreven wat wel en niet mag, maar in plaats daarvan wordt volstaan met een vrij algemene bewoording van handelingen die niet zijn toegestaan. Het gaat dan om handelingen waarvan iemand redelijkerwijs kan vermoeden of weten dat deze handelingen schade kan toebrengen van aan de fysieke

leefomgeving. Dat betekent meer eigen verantwoordelijkheid en meer ruimte voor de initiatiefnemer.

Voorbeeld: (art. 2.11, lid 1 Besluit activiteiten leefomgeving)

Degene die een milieubelastende activiteit [...] verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, verplicht is:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

3.3 Maatwerkregels

Een maatwerkregel is een lokale aanvulling of aanpassing van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Zo kan de gemeente de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (de opvolger van het Bouwbesluit) of het Besluit activiteiten leefomgeving (de opvolger van het Activiteitenbesluit) op lokaal niveau aanvullen of aanpassen, bijvoorbeeld het opnemen van een aanvullende vergunningplicht.

Met maatwerkregels kunnen decentrale overheden de regels van hogere bestuursorganen dus verfijnen op de lokale situatie. De toepassing van maatwerkregels kan ook gebiedsgericht worden ingezet waarbij het ene gebied andere maatwerkregels gelden dan in het andere gebied. Een dergelijke benadering sluit goed bij de gebiedsgerichte opzet van de omgevingsvisie.

Voorbeeld maatwerkregel

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn regels opgenomen voor het uitvoeren van milieubelastende activiteiten. Deze zijn vaak gekoppeld aan een ondergrens. Dat betekent dat de regels niet gelden voor activiteiten die deze ondergrens niet overschrijden. Zo is in artikel 3.200 van het Bal bepaald dat regels uit het Bal niet gelden bij het houden van minder dan 350 kippen. De gemeente kan echter in het omgevingsplan regels opnemen die juist wel gelden bij het houden van minder dan 350 kippen en/of extra regels opnemen bij het houden van kippen, bijvoorbeeld omdat er in de gemeente al heel veel kippen worden gehouden. Dat zijn dan lokale maatwerkregels ten opzichte van de algemene regels in het Bal.

Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. In de bruidsschat zijn diverse regels opgenomen die een maatwerkregel inhouden ten opzichte van het Bal.

3.4 Maatwerkvoorschriften

In veel gevallen kan het bevoegd gezag met een maatwerkvoorschrift afwijken of een concrete invulling geven aan algemene regels. Een maatwerkvoorschrift geldt voor een individueel geval en staat in een apart maatwerkbesluit. Een dergelijke voorschrift kan nuttig zijn om in een individuele situatie een concrete invulling te geven aan een algemene regel, zoals bijvoorbeeld een zorgplicht.

Voorbeeld maatwerkvoorschrift

In het omgevingsplan wordt bijvoorbeeld opgenomen dat het uiterlijk van bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de welstandsnota, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet. Vervolgens wordt geconstateerd dat iemand zijn huis gifgroen heeft geschilderd. Onder de Omgevingswet kan deze persoon dan een maatwerkvoorschrift opgelegd krijgen waarmee hij verplicht wordt zijn woning in een neutrale of lichte kleur om te schilderen. Daarmee wordt een concrete invulling gegeven aan de eis dat het uiterlijk van een bouwwerk niet in ernstige mate in strijd mag zijn met de redelijke eisen van welstand.

3.5 Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een [omgevingsvisie](#) kunnen uitvoeren. Met een omgevingswaarde legt een bestuursorgaan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. Alleen de overheid die omgevingswaarden vaststelde kan worden aangesproken op het behalen van de omgevingswaarde. Voor bedrijven en burgers ontstaat pas een juridisch bindende werking als de omgevingswaarde is vertaald naar een omgevingsvergunning, een algemene regel.

In het omgevingsplan kan de gemeenteraad omgevingswaarden opnemen. Hiermee kan de gemeente de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar Rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde anders is bepaald.

Volgens de toelichting bij de wet gaat het bij gemeentelijke omgevingswaarden voor effecten van activiteiten en bronnen binnen die gemeente. Het is vanzelfsprekend dat die omgevingswaarde beïnvloedbaar of beheersbaar moet zijn door inzet van beleidsinstrumenten van het gemeentebestuur, bijvoorbeeld door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen voor activiteiten binnen het gemeentelijk grondgebied.

3.6 Gelijkwaardige maatregel

De Omgevingswet legt vast dat wanneer iemand een bepaalde maatregel moet treffen het bevoegd gezag toestemming kan verlenen een andere maatregel te treffen die minimaal hetzelfde effect heeft. Een voorbeeld van een gelijkwaardige maatregel is het vervangen van een technische bouweis uit het Bbl door een omgevingsmaatregel. Zo kan een aarden wal of een opvanggeul voor uitstromende brandbare vloeistoffen soms gelijkwaardig of beter beschermen dan een brandwerende gevel. Ook ten aanzien van de regels in het omgevingsplan is denkbaar dat een gelijkwaardige maatregel wordt getroffen.

4 Bruidsschat

Een aantal onderwerpen worden niet meer centraal door het Rijk geregeld. Het gaat daarbij om regels uit het Bouwbesluit, het Activiteitenbesluit en de Woningwet, zoals regels voor geur en geluid voor de horeca en detailhandel, de aansluitplichten op nutsvoorzieningen en de toetsing aan redelijke eisen van welstand.

Nu zijn deze onderwerpen nog uniform op landelijk niveau geregeld, maar het Rijk vindt dat de gemeenten zelf moeten bepalen of zij deze onderwerpen willen regelen in het omgevingsplan en zo ja hoe. Het is dus mogelijk om deze onderwerpen niet meer te regelen, bijvoorbeeld omdat de gemeente deze onderwerpen niet relevant vindt of op een heel andere manier te regelen.

Iedere gemeente moet dus voor zich bepalen of deze onderwerpen geregeld moeten worden en zo ja op welke wijze. Als de gemeente besluit deze onderwerpen niet te regelen in het omgevingsplan, gelden er geen regels meer voor. Omdat niet verwacht kan worden dat de gemeenten dit al op 1 juli 2022 hebben bepaald, blijven deze regels tijdens een overgangsperiode nog van kracht. De gemeenten hebben daarmee de tijd om een keuze te maken.

Voorbeeld

In de Bruidsschat is in artikel 22.239 geregeld dat de verlichting op sportvelden tussen 23.00 en 07.00 uur is uitgeschakeld. Dit is de eis die nu in het Activiteitenbesluit is opgenomen. De gemeente kan:

- a. Deze regels ongewijzigd in het omgevingsplan opnemen;
- b. Deze regels niet opnemen vanuit de gedachte dat de sportclub die de sportvelden exploiteert, hier zelf afspraken over maakt met de omwonenden van het sportveld
- c. De regels aangescherpt in het omgevingsplan opnemen, omdat het laten branden van de verlichting tot 23.00 uur niet past bij een goed woon- en leefmilieu. In plaats van 23.00 uur moet de verlichting om 22.00 uur uit

Welke keuze de gemeente maakt, hangt af van het beleid dat ten aanzien van de fysieke leefomgeving wenst te voeren (Omgevingsvisie)

Hieronder volgt een samenvattend overzicht van onderwerpen die het Rijk niet meer centraal regelt en het aan de gemeenten overlaat om dit al niet te regelen. De bestaande regels voor deze onderwerpen blijven gelden tot het moment waarop de gemeente haar keuze hierover in het volwaardige omgevingsplan opneemt.

Bouwbesluit:

- het uitzetten van rooilijnen, bebouwingsgrenzen en het straatpeil;
- het beschermen van de omgeving bij bouw- en sloopwerkzaamheden;
- repressief welstandstoezicht (voor vergunningsvrije bouwwerken);
- de aansluiting op elektriciteit, gas, warmte en drinkwater;
- de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater;
- het hebben van een bluswatervoorziening;
- de bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten;
- de opstelplaatsen voor brandweervoertuigen;
- het voorkomen van overbewoning van woonruimte
- de bouwvalligheid van nabijgelegen bouwwerken;
- de zorgplicht gebruik bouwwerk;
- de aanwezigheid van brandgevaarlijke stoffen nabij bouwwerken
- de specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen
- de bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk;

Erfgoedwet:

- gevallen waarin (geen) archeologisch onderzoek moet worden uitgevoerd;

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

- vergunningsplicht voor het bouwen (planologisch) inclusief de gevallen waarin geen vergunning nodig is
- regels wanneer er de (planologische) bouwvergunning kan/mag worden verleend
- welke gegevens ingediend moeten worden om een bouwvergunning aan te vragen

Wet Milieubeheer en Activiteitenbesluit

- energiebesparing
- zwerfafval
- geluid (activiteiten)
- trillingen (activiteiten)
- geur
- bodembeheer
- afvalwaterbeheer
- lozen van grondwater bij sanering of ontwatering
- lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening
- lozen van huishoudelijk afvalwater
- lozen van koelwater
- lozen bij reinigen van bouwwerken
- lozen bij opslaan en overslaan van goederen
- lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater
- lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen
- lozen bij calamiteitenoefeningen
- lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen
- lozen bij het maken van beton
- uitwassen van beton
- recreatieve visvijvers
- ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal
- wassen van motorvoertuigen
- niet-industriële voedselbereiding
- voedingsmiddelenindustrie
- slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen
- opwekken van energie met een windturbine
- in werking hebben van een acculader
- bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage
- traditioneel schieten
- bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht
- opslaan van mest
- opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen
- fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren of vogels
- verwerken polyesterhars
- gesloten bodemenergiesystemen
- kweken maden van vliegende insecten
- opslaan propaan of propeen
- Vergunningsplicht tanken van LPG
- anti-hagelkanonnen
- biologische agens
- genetisch gemodificeerde organismen
- opslaan dierlijke meststoffen
- lozen in de bodem
- lozen in schoonwaterriool

voor een aantal onderwerpen geldt hierover ook regels zijn gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De regels in het Bal gelden echter alleen als aan bepaalde voorwaarden (= ondergrens) is voldaan. De regels in de bruidsschat gelden aanvullend op de regels in het Bal