



Consultatie Geonovum TPOD en STOP

6 april 2018

Algemeen

Het is een indrukwekkend geheel en een omvangrijke operatie alle mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, digitaal te faciliteren. Dat is zeker een prestatie. Nu ligt er een pakket waar de praktijk voor diverse situaties goed mee uit de voeten kan.

Voor het vervolg van de werkzaamheden aan het DSO is het nuttig te bezien of aanvulling nodig is wanneer nog sterker wordt gekeken vanuit de digitale raadpleegbaarheid. Vanaf een scherm gezien is het van belang dat alle informatie wordt getoond en vooral onnodige informatie wegblijft. Daaruit volgt dat het niet strikt noodzakelijk is een onderscheid te maken in werkingsgebieden zoals nu gedaan. Een sloopregel, welstandsregel of parkeerregel kan voor een gebied worden opgesteld, zonder dat een koppeling aan een functie is vereist. Nu lijkt de opbouw van de artikelen de planwetgever hier wel toe te dwingen. Uit de illustratie van de overlap van, stapeling en begrenzing van werkingsgebieden is af te leiden dat werkingsgebieden over elkaar kunnen liggen. Eenzelfde kaartlagensysteem zou ook voor gebruiksactiviteiten mogelijk moeten zijn. Dan zou een welhaast volmaakt systeem tot stand komen.

Systematiek

Artikel 4.2 van de Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

In artikel 4.1 van de Omgevingswet is opgenomen dat met het oog op de doelen van de wet in een omgevingsplan regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving.

Deze artikelen in samenhang gelezen leveren op dat het omgevingsplan als geheel dient te voldoen aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit wordt ondersteund doordat omgevingsplanactiviteiten die afwijken van het omgevingsplan ook moeten voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent dat ook een bouwactiviteit in afwijking van het omgevingsplan aan die eis moet voldoen; die eis geldt niet uitsluitend voor gebruiksactiviteiten.

In de TPOD Omgevingsplan is een belangrijk uitgangspunt dat functietoedeling (gebruiksactiviteit) strikt gescheiden is van overige activiteiten. Dat blijkt uit de gehanteerde hoofdstukindeling in

paragraaf 2.5 en uit paragraaf 2.6. Ook tijdens de verdiepingssessie over de standaarden die op 12 maart 2018 is georganiseerd is dat uitgangspunt nog eens bevestigd.

Voorts worden de regels over de functietoedeling in de TPOD Omgevingsplan enkel beschouwd als regels over gebruiksactiviteiten waardoor de categorie overige activiteiten moet worden geïnterpreteerd als regels voor alle andere activiteiten.

Het is denkbaar dat zo'n strikte scheiding in praktijksituaties niet toereikend is. Vanuit de bedoeling van de artikelen 4.1 en 4.2 van de wet gedacht is die strikte scheiding niet noodzakelijk en mogelijk zelfs in heel wat gevallen ongewenst. Het komt de integratiegedachte van de Omgevingswet ook niet ten goede als er een dergelijke scheiding wordt aangebracht. Het zal in de praktijk dus voorkomen dat geen strikte scheiding wordt gehanteerd. Daarop is aanvulling van de TPOD dringend gewenst.

Voor het kunnen faciliteren van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zonder strikte scheiding ligt het voor de hand hoofdstuk 2 in de TPOD 'Functietoedeling en bijbehorende activiteiten' bij de onderwerpen die in hoofdstuk 3 staan, onder te brengen en te vernoemen naar 'regels over gebruiksactiviteiten'. Op die manier kan het uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties op een hoger niveau beschouwd worden als een eis waaraan het omgevingsplan als geheel moet voldoen (en niet alleen de regels in hoofdstuk 2).

Regels over randvoorwaarden bij activiteiten

In het omgevingsplan moeten op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving regels worden opgenomen. Die regels gaan bijvoorbeeld over het onderwerp 'geluid'. De eisen die worden gesteld aan de geluidsproductie van activiteiten anders dan wonen zijn naar verwachting niet overal in een gemeente gelijk. Het ligt daarom voor de hand dat verschillende werkingsgebieden voor geluid in het plan zullen worden opgenomen waarvoor verschillende regels gelden. De grenzen van die werkingsgebieden zijn naar verwachting niet overal gelijk aan de grenzen van de (gebruiks)functies. Dit maakt het noodzakelijk om voor het onderwerp 'geluid' een separaat artikel op te nemen in het plan. In de huidige opzet van de standaard is het niet duidelijk waar dit soort regels moeten worden ondergebracht; geluid is immers geen functie en ook geen activiteit. Eerder is het te categoriseren als randvoorwaarde die geldt voor veel, zo niet alle, activiteiten.

Functiegroepen

De concept-lijst van functiegroepen en van veel gebruikte activiteiten zien wij als een eerste aanzet. Wij gaan er echter vanuit dat het niet de bedoeling is om. De SVBP-praktijk heet immers geleerd dat een limitatieve lijst te belemmerend werkt om voor een goede inhoudelijke regeling.

Te meer nu verwacht kan worden dat een evenwichtige toedeling van functies meer is dan het leggen van een bestemming. In de lijst moeten in ieder geval de functies en waarden worden opgenomen die vanuit de Ow, AMvB's en de Or zijn benoemd en verder gangbare activiteiten.

Dit kan heel goed ook in de vorm worden gegoten van een regeling die erin voorziet dat een ontwikkeling of proces binnen de juiste kaders kan worden gerealiseerd. Het opgenomen transformatiegebied en herstructureringsgebied geven dat al aan. Daaraan kunnen worden toegevoegd met termen als dijkversterking, ruimte-voor-de-rivier, energietransitie, gezondheid. Een

set van regels heeft niet altijd een specifiek 'gebied'. Daarnaast zijn Haven, Landgoed, Oosterschelde-estuarium opties voor aanvulling van de lijst.

Voorts kan het stelsel worden verbeterd met het kunnen benoemen van het begrip functie op verschillende niveaus. Bijvoorbeeld de gebiedsfunctie bedrijventerrein met daarbinnen de functie bedrijf of de deelgebiedsfunctie bedrijventerrein-risico (voor de directe toelating van risicovolle activiteiten). Dan is niet de beperking nodig van gebiedsfunctie bedrijventerrein of een andere functie en daarbinnen enkel te onderscheiden activiteiten.

In de geest van de Omgevingswet zullen gemeentebesturen meer dan eens hun ambitie tot uitdrukking brengen in een omgevingsplan, nadrukkelijk bestaande uit samenstel van functiecombinaties en activiteiten. Het past in die geest wanneer alle functiecombinaties, formuleringen en wensen die specifiek voor een gebied en samen met bewoners worden gemaakt, gebruik kunnen maken van titels die de lading dekken. Aan burgers en bestuurders die een sterk gebiedsconcept hebben met een veelzeggende benaming, nee verkopen dat die benaming niet wordt opgenomen of slechts onder het kopje 'overig' is dan zeer teleurstellend voor de participanten.

Grote winst wordt bereikt en daarmee ook een belangrijke bijdrage aan het succes van de Omgevingswet, als functies en activiteiten kunnen worden toegevoegd zonder dat sprake is van een categorie 'overig'. De Omgevingswet nodigt door de integraliteit en de verruiming naar de fysieke leefomgeving uit tot het ontwikkelen van geheel nieuwe functietoedelingen en in ieder geval benamingen. Als dat lukt, staan de toedelingen volgens de SVBP-lijsten zelfs niet meer in de schaduw van het toekomstige overzicht met mogelijkheden voor nieuw bedachte functietoedelingen.

Figuur 1

De opmerking bij figuur 1 *dat het niet is toegestaan dat het werkingsgebied van een activiteit valt buiten het werkingsgebied van een functie* roept onduidelijkheid op. Is hiermee bedoeld dat een regel over een activiteit nooit het werkingsgebied van een functie mag overschrijden? Betekent dat bijvoorbeeld dat een generieke bouwregel per functie iedere keer herhaald moet worden? Dat lijkt ons niet wenselijk, zeker niet in een situatie met overlap van functies. Dit kan zeer beperkend doorwerken voor de planopsteller. Wij zouden graag zien dat dit onderdeel wordt geschrapt of dat de noodzaak hiervan wordt toegelicht.

Bouwregels

Het omgevingsplan kan bestaan uit verschillende gebieden op grond van de evenwichtige toedeling van functies, zoals woongebieden, centrumgebied en lintbebouwing. Als de gemeente ervoor kiest een erfbebouwingsregeling op te stellen die in alle gebieden hetzelfde is, dan is het gewenst hiervoor die erfregeling in één en dezelfde regel op te nemen, die van toepassing op een groter gebied dan de afzonderlijke deelgebieden.

Modules, beleidsregels en procedures en processtappen

Modules

Een omgevingsplan kan een regel bevatten 'detailhandel is toegestaan voor zover wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid'. Het is dan gewenst dat hieraan een module wordt gekoppeld waarmee de parkeerbalans kan worden uitgerekend. In het verlengde hiervan is het gewenst dat het omgevingsplan, desnoods op termijn, modules bevat die kunnen worden ingezet voor toetsing aan bijvoorbeeld normen voor wegverkeerslawaaai.

In regels kan worden bepaald dat een bouwinitiatief moet passen in de bestaande omgeving. Nu wordt al geëxperimenteerd met het objectiveren van zo'n regel. Er is in de regels meer nodig dan enkel een verwijzing naar een onderdeel van de toelichting. Het verdient de voorkeur dat met behulp van bijvoorbeeld stroomschema's een bouwplan kan worden getoetst, als onderdeel of hulpmiddel van de regel.

Modules passen bij allerlei regels met normen. Bij omgevingswaarden die meetbaar en berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen bevatten, kunnen modules ervoor zorgen dat omgevingswaarden ook goed toepasbaar zijn. Tegelijkertijd blijft een helder onderscheid tussen omgevingswaarden en milieunormen van groot belang. Een heldere structuur kan hiervoor zorgen. Immers, omgevingswaarden zijn niet altijd direct voor eenieder bindend bij normeringen is dat wel het geval.

Beleidsregels

De planwetgever kan de keuze maken voor de verdere uitwerking van de toetsing beleidsregels op te stellen, als bedoeld in artikel 4.19 Omgevingswet. Voor De standaarden zullen hiervoor een koppelingmogelijkheid bevatten zodat ervoor wordt gezorgd dat initiatiefnemers of (andere) burgers en geïnteresseerden via één loket inzicht verkrijgen in de mogelijkheden die via het plan en de bijbehorende beleidsregels worden geboden. Ontbreekt die mogelijkheid, dan bieden de standaarden en digitale raadpleegmogelijkheden een onvolledig beeld. Met de huidige Crisis- en herstelwetplannen wordt hiermee reeds gewerkt en ervoor gezorgd dat die beleidsregels via de planregel raadpleegbaar zijn. In 2021 zal dat ook zeker tot de mogelijkheden moeten behoren.

Procedures of processtappen

Tegenwoordig wordt geëxperimenteerd met een systematiek waarin de zorgplicht wordt uitgewerkt voor monumenten. Die wordt gekoppeld aan enerzijds vergunningsvrijheid, anderzijds aan het gebruik van door de gemeente beschikbaar gestelde expertise. Wij menen dat het mogelijk moet zijn om zowel bij gesloten als bij open regels/normen een koppeling aan te brengen met een bepaalde procedure of voor een overzicht van te zetten processtappen. Dat kan een procedure zijn met betrekking tot de verplichte omwonenden-raadpleging zodat het transparant gebeurt. Een andere optie het inschakelen van expertise zoals een adviescommissie. Kortom: behalve een koppeling van functies aan locaties, aan werkingsgebieden, aan gebruiksactiviteiten en aan 'randvoorwaarden' (geluid), is voor sommige plekken en voor sommige typen plannen een koppeling nodig aan procedureregels of processtappen. Dit is ook een resultante van het verordeningskarakter van een omgevingsplan.

Het nut van procedureregels kan aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. In een omgevingsplan wordt de regel opgenomen dat een nieuw gebouw of beplanting in de omgeving van een monument, zoals een kerk of een molen, geen negatieve gevolgen mag hebben voor het aanzien, de beleving en werking (molen) van het waardevolle object. De vraag is waar en hoe een

beschermende regel wordt opgenomen? Het kerkplein is bijvoorbeeld op voorhand een te beperkt werkingsgebied; in veel gevallen zal het gaan om behoud van zichtlijnen van grotere afstand. De vraag welk bouw- of beplantingsinitiatief plan een aantasting van de kerk betekent kan moeilijk op voorhand worden beantwoord. Het is onder meer afhankelijk van het type plan: hoogbouw concurreert al gauw met de kerktoren, ook als het op 500 meter afstand staat; soms is dat erg, soms niet. Een procedurereguleer over de inschakeling van de gemeentelijke adviescommissie kan een veel beter antwoord zijn dan een poging om met gebieden, functies en activiteiten iets te omschrijven.

Bruikbaarheid omgevingsplan en vergunningverlening

Toevoeging van modules, beleidsregels en procedures of processtappen is van belang voor ieder die het omgevingsplan gebruikt, zoals burgers en bedrijven. Net zo belangrijk is dat medewerkers bij overheden hun werk kunnen doen met behulp van modules. Zeker bij vergunningverlening bestaan hierover zorgen hoe de praktijk op een handzame en adequate wijze kan omgaan met bijvoorbeeld open normen. Dan zijn modules nodig voor de zeer noodzakelijk geachte ondersteuning.

IMOP en STOP

In de documenten wordt het systeem van besluiten uitgewerkt. De vraag is of ook wordt voorzien in verwerking van uitspraken van de bestuursrechter. Dan doelen we op tussenuitspraken, op voorzieningen die de rechter zelf treft en opdrachten specifieke vernietiging van delen van besluiten. Het is gewenst hieraan extra aandacht te besteden.

Kennislab

Het Kennislab van de BNSP is gericht op het uitwisselen en ontwikkelen van kennis tussen bureauleden om zich gezamenlijk voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Diverse BNSP-bureaus hebben de handen ineengeslagen om de mogelijkheden te verkennen en oplossingen te bieden voor uiteenlopende vraagstukken. Meer informatie via Ruud Louwes T: 0118-689058 E: ruud.louwes@rho.nl. Kennislab is beschikbaar voor verdere gedachtewisseling over de TPOD's en andere digitale aspecten van de Omgevingswet.

Deze consultatiereactie is tot stand gekomen op basis van deelreacties van Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit), Albert Jan Meeuwissen (BugelHajema), Rein Bruinsma (RHDHV), Edwin Oude Weernink (Antea), Dirk van de Rijdt (Kuiper Compagnons), Pieter Woudstra (Rho adviseurs) en de deelreacties van de coördinatoren René van der Zweerde (Kuiper Compagnons) en Ruud Louwes (Rho adviseurs).

René van der Zweerde en Ruud Louwes

Namens Kennislab Omgevingswet

6 april 2018