



INTERNETCONSULTATIE STOP/TPOD GEONOVUM

maart 2019

Kennislab Omgevingswet heeft gereageerd op de STOP/TPOD versie 097 die door Geonovum begin dit jaar is gepubliceerd. In de reactie wordt met name ingegaan op de TPOD Omgevingsplan. Tot slot worden suggesties voor de TPOD Omgevingsvisie gedaan en verbetering van de leesbaarheid van de documenten. In dit overzicht worden de belangrijkste onderwerpen eerst vermeld. Daarna de meer technische opmerkingen.

Waardering en respect (algemeen)

Kennislab heeft waardering en respect voor alle producties en de inzet voor grote zorgvuldigheid door Geonovum. In korte tijd worden enorm veel werkzaamheden verricht. Dat is een prestatie van formaat.

In aanvulling hierop zijn de volgende opmerkingen gemaakt suggesties gedaan, vraagtekens gezet en voorstellen gedaan.

Een grote diversiteit aan omgevingsplannen is mogelijk gemaakt. En toch ... (algemeen)

We juichen toe dat in deze versie meer diversiteit mogelijk is bij de opzet van een omgevingsplan.

De diversiteit aan omgevingsplannen kan groot zijn. Het is goed om in dit stadium die vrijheid te bieden. Tegelijkertijd kan het voor de praktijk nuttig zijn werkafspraken te maken gericht op het samenstellen van bijvoorbeeld enkele modellen voor omgevingsplannen. Dit kan voor de praktijk de uniformiteit, raadpleegbaarheid, uitwisseling en efficiënt werken ten goede komen.

Iedere gemeente zal één hoofdstructuur van het omgevingsplan krijgen. Die structuur bepaalt waar welke aspecten van de fysieke leefomgeving worden geregeld. De TPOD laat vrij of zaken via activiteiten, functies, omgevingswaarden, thema's en dergelijke worden geregeld. Gemeenten kunnen dit naar eigen inzicht inrichten. Adviesbureaus kunnen of zullen in ieder geval hierbij betrokken worden.

Om te bereiken dat ieder efficiënt kan werken - dat is voor gemeenten en adviesbureaus van belang - heeft Kennislab het voornemen een bijeenkomst te beleggen om het idee te bespreken of werkafspraken voor de praktijk zijn te maken. In ieder geval is onderlinge uitwisseling van de achtergronden voor de modellen voor een omgevingsplan nuttig. Graag nodigen we Geonovum uit. We zullen ook de VNG hiervoor uitnodigen.

Het is nuttig de opties te verkennen het maken van werkafspraken te combineren met de grote diversiteit aan mogelijkheden voor de opzet van een omgevingsplan. Daar kunnen alle betrokken partijen baat bij hebben.

Verzoek voor verheldering van het onderscheid in verschillende annotatietypen (algemeen)

In de TPOD's en waardelijst worden diverse annotatietypen genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten, functies, thema's, onderwerpen en meer. Het volgt uit de Omgevingswet dat het onderscheid tussen al die verschillende annotaties niet op voorhand duidelijk is. Ook na het bestuderen van de TPOD's blijft het te maken onderscheid tussen enkele annotatietypen onduidelijk. In de waardelijst zijn door Kennislab enkele aanvullingen opgenomen die dit ook illustreren. Waarom worden sommige Activiteitsgroepen wel genoemd en andere niet?

De achtergrond van de keuzes voor de genoemde onderwerpen en thema 's vraagt in ieder geval verheldering. De lijsten kunnen weliswaar worden uitgebreid. Bij aanvulling van de lijsten ontstaat de neiging in de verschillende lijsten exact dezelfde zaken te vermelden. Is het een optie de lijsten samen te voegen en in ieder geval allebei op kaart raadpleegbaar te maken? Het verschil waarom de ene lijst wel op kaart kan worden weergegeven en de andere lijst niet, vraagt om een toelichting.

Voorstel tot aanvulling en verduidelijking waardelijst (paragraaf 5.8)

Voor de waardenlijst zijn suggesties voor aanvulling gedaan in een afzonderlijk document. Deze aanvullingen zijn mede gebaseerd op de ervaringen die op dit moment in de praktijk worden opgedaan met het opstellen van Chw-plannen en het opnemen van de gemeentelijke verordeningregels in het omgevingsplan. Daarnaast zijn aanvullingen gedaan vanuit de onderwerpen/begrippen waarop de instructieregels uit het Bkl zien.

Op een eerder verzoek voor het opnemen van de groep Oosterschelde-estuarium is opgemerkt dat dit nogal regionaal is. Dat is echter een misverstand. Er zijn grote open wateren waar meerdere gemeenten bij betrokken zijn. Vanuit de gemeentelijke optiek bezien is het kunnen onderscheiden van een groot open water net zo belangrijk als een woongebied. Gepleit wordt voor een afzonderlijke functiegroep 'Groot open water'. Daarin kunnen vervolgens allerlei functies als scheepvaart, natuur, recreatie enzovoort worden samengebracht en via een integrale manier van regelen. De functiegroep Water is hiervoor niet representatief omdat dat alleen het bestanddeel water weergeeft. Opties zoals functiegroepen Estuarium, Deltawateren of 'Nationaal Park' is nog beter.

Bij de functies kunnen vervolgens de belangrijkste wateren als afzonderlijke functies worden toegevoegd. Dit stimuleert een integrale benadering én regeling voor zo'n gebied, het maakt het in ieder geval specifiek mogelijk. Voor die wateren is dit namelijk extra van belang. Er zijn ook voldoende redenen geweest voor bijvoorbeeld de aanwijzing van gebieden als Nationaal Park of National landschap. Bij het maken van omgevingsplannen is het wenselijk daarop direct op te kunnen aansluiten. Het is dan zelfs denkbaar dat regeling die in het kader van de aanwijzing van Nationaal Park op een nader uit te werken manier deel gaan uitmaken van het omgevingsplan, voor zover dit de fysieke leefomgeving betreft.

Verzoek om verduidelijken onderscheid Omgevingsnormgroep en Omgevingswaardegroep

Het is niet duidelijk waarom onderscheid wordt gemaakt tussen de waardenlijsten voor Omgevingsnormgroep en Omgevingswaardegroep. Bovendien zijn beide lijsten verre van compleet om daarmee in de praktijk voldoende uit de voeten te kunnen. Dit klemmt des te meer omdat dit limitatieve lijsten zijn.

Bekijken of samenvoeging van lijsten een optie is. Of dat dezelfde onderwerpen bij verschillende annotatietypes kunnen worden gehanteerd. Hiermee verdwijnt dan het onderscheid. Dat sluit niet aan op het pleidooi het onderscheid te verduidelijken. Dat wordt onderkend.

Een uitgebreidere studie naar de invulling van de waardelijst is een optie. Zie hiervoor de uitnodiging voor een bespreking.

Verzoek Thema nader te bekijken

Bij Thema worden onderwerpen genoemd zoals gezondheid, externe veiligheid en water. Klimaat hoort daar ook bij. Het is niet geheel duidelijk wat het verschil is tussen Thema en Onderwerp en voorts is het opmerkelijk dat Thema niet op kaart kan worden weergegeven (5.8.8.1.). In 5.8.9.1 staat dat Onderwerp wel op kaart kan worden getoond. Dat hierin verschil wordt gemaakt vergt aanpassing of een nadere toelichting.

Het is zelfs denkbaar dat een belangrijk deel van de regels worden opgesteld vanuit de belangen van die thema's. Een gemeente kan ervoor kiezen dat bijvoorbeeld gezondheid en klimaat de actuele en toekomstgericht sturingsprincipes zijn. Het kunnen regelen van de fysieke leefomgeving vanuit die principes is dan logisch. Het draagt ook bij aan het opstellen van daadwerkelijk vernieuwende omgevingsplannen.

Nadere onderbouwing van het onderscheid tussen Thema en Onderwerp. Graag meer duidelijkheid over het belang van het onderscheid hiertussen. En daarnaast het mogelijk maken van het op kaart weergeven van Thema.

Bespreking van het noemen van een grootdiverse zelfde onderwerpen bij de verschillende annotatietypes of verduidelijking van het onderscheid van de annotatietypes, inclusief aanvulling.

Voorstelling voor aanvulling met resultaten Staalkaarten (paragraaf 5.8)

In de waardelijst wordt een aansluiting gemist van de staalkaarten op de TPOD Omgevingsplan en andersom. Een eerste brug tussen de twee projecten is het opnemen van de verschillende gebiedstypen waar de staalkaarten op gaan zien, in de waardenlijst. Dit kan onder Thema of Onderwerp. Het gaat erom dat een gemeente – afhankelijk van het type gebied – een bepaalde set regels zal willen hanteren die zowel zal zien op bepaalde activiteiten als functies, om daarmee een bepaalde omgevingskwaliteit te borgen/toe te staan. Het typeren van gebieden op basis van gebiedstypen vormt daarmee een motivering voor bepaalde keuzes in deze omgevingskwaliteit die mogelijk reeds in de omgevingsvisie/programma's zijn gemaakt. Het toepassen van gebiedstypering ondersteunt dientengevolge het beleidscyclus werken. Dit is in lijn met het gedachtegoed achter de Omgevingswet.

Vraag naar raadplegen beleidsregels (paragraaf 3.2)

In **tabel 2** is opgenomen dat vanuit het omgevingsplan beleidsregels moeten kunnen worden geraadpleegd. Waar vindt deze raadpleging plaats, ook in het DSO?

Aanpassing ten aanzien van programma (paragraaf 3.2)

In **tabel 4** is opgenomen dat omgevingswaarden worden vastgesteld in programma's met een programmatische aanpak. Dat is niet juist. Omgevingswaarden worden vastgesteld door opname in het Omgevingsplan (art. 2.11 lid 1 OW). In een programma (eventueel met programmatische aanpak) wordt slechts invulling gegeven aan de wijze waarop de omgevingswaarde bereikt zou kunnen worden. Een invulling is een beoordelingskader voor omgevingsplanactiviteiten dat vervolgens moet worden doorvertaald in het Omgevingsplan.

Verzoek om meer deelparagrafen (paragraaf 5.6.2.2)

Gevraagd wordt meer ruimte te bieden voor subs-subparagrafen en wellicht nog een grotere differentiatie hiervan. Dat is gelijk aan het verzoek van de Rijksoverheid.

Het omgevingsplan wordt opgesteld voor de gehele gemeente. Daarin worden tal van zaken toegelicht en beschreven. Een gemeente kan kiezen voor een veelomvattend omgevingsplan. Dan kan de tekst daardoor omvangrijk worden. Het opsplitsen van tekstfragmenten in steeds kleiner worden deelparagrafen heeft als voordeel dat elders in de tekst en bij vanuit de regels preciezer naar kleinere tekstfragmenten kan worden verwezen. Dit komt de raadpleegbaarheid van de achtergronden van de regels ten goede.

Wijziging documenten buiten het omgevingsplan (paragraaf 5.8.11.1)

In paragraaf 5.8.11.1 is opgenomen dat een wijziging van een document waarnaar wordt verwezen in het omgevingsplan onbedoeld zou kunnen leiden tot wijziging van het omgevingsplan zonder dat daar een besluit van het bevoegd gezag aan ten grondslag ligt. Dat is echter wat een dynamische verwijzing inhoudt en meerwaarde kan bieden om een flexibel Omgevingsplan te creëren! Zie: Stb, 2018, 290, p. 101-103, Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3 (MvT); Stb, 2018, 290, p. 72. Het is ook niet nieuw. In de huidige praktijk wordt dit reeds gedaan met het verwijzen naar de Parkeernota in het kader van de normering van voldoende parkeergelegenheid in het bestemmingsplan. Het verzoek is dit anders te formuleren.

Verzoek mogelijkheid toevoegen 'lagen van rechtswege' (paragraaf 5.8)

Het moet mogelijk zijn 'lagen' aan het omgevingsplan van rechtswege toe te voegen. Lagen kunnen zijn: thematisch/onderwerpgericht, aangepaste bruidsschatregels, verordeningregels, etc. Dit omdat het ondoenlijk is voor gemeenten om het omgevingsplan in een keer helemaal volledig of gebiedsgericht op te stellen. Daarvoor is de complexiteit te groot. De vraag is of het nieuwe systeem voorziet in deze lagensystematiek.

Regelkwalificatie instructieregels (paragraaf 5.8.12.1)

In paragraaf 5.8.12.1 is opgenomen dat je de soorten regels in het omgevingsplan kunt annoteren met een regelkwalificatie. Daarbij wordt aangegeven dat de instructieregel een regelkwalificatie is. Dit voorbeeld werkt verwarrend aangezien instructieregels niet in het Omgevingsplan zijn opgenomen.

Voorstel toevoegen mogelijkheid voorbescherming (hoofdstuk 7)

Vraag 2 Voorbescherming: het lijkt ons wenselijk voorbeschermingsregels te annoteren. Dan zijn ze makkelijker vindbaar (en dus ook te verwijderen als ze zijn vervallen als dat niet automatisch kan, wat uiteraard de voorkeur verdient!).

Voorstel Bouwvlak niet opnemen (hoofdstuk 7)

Vraag 5 Bouwvlak: dit is nog moeilijk te overzien maar het lijkt afdoende om een annotatie Bouwactiviteit met Locatie te hebben.

Voorstel annotatiemogelijkheden Omgevingsvisie uit te breiden (TPOD Omgevingsvisie, paragraaf 6.4)

Omgevingsvisies kunnen bij uitstek worden opgesteld vanuit de sturingsprincipes zoals gezondheid en klimaat. Deze thema's zijn niet opgenomen bij Onderwerp in de waardelijst.

Uitbreiding van die lijst is een vereiste om een omgevingsvisie te kunnen opstellen vanuit de onderwerpen die staan genoemd in artikel 2.1 van de Omgevingswet. De indruk bestaat dat regels vanuit die thema's niet op kaart kunnen worden weergegeven, maar alleen de Onderwerpen. Wellicht berust dit op een misverstand. Verduidelijking kan dit verhelpen.

Waardelijst Omgevingsvisie (**TPOD Omgevingsvisie, paragraaf 6.4**)

Tabel 5 lijkt weer te geven dat in de omgevingsvisie alleen gebruik kan worden gemaakt van de annotatie Onderwerp. In de waardelijst staat een zeer beperkt aantal onderwerpen genoemd, ondanks dat die lijst uitbreidbaar is. Onduidelijk is immers hoe onderwerpen zoals gezondheid, klimaat en hiermee vergelijkbare onderwerpen moeten worden geannoteerd.

Er staan zaken bij functies, thema's en activiteiten genoemd die in een omgevingsvisie zeker ook als een afzonderlijk werkingsgebied moeten kunnen worden opgenomen. Uiteindelijk is het de vraag of de lijsten van functies, beperkingengebied en dergelijke ook voor de omgevingsvisie beschikbaar moeten zijn. Daar lijkt het wel op.

Verbeteren leesbaarheid TPOD/STOP's (Algemeen STOP/TPOD)

Het komt de leesbaarheid van de TPOD's ten goede als tekstdelen beginnen met de vermelding hoe iets goed werkt of wel bedoeld is. De tekstdelen die beginnen met 'hoe iets niet kan, iets niet is bedoeld en in ieder geval verkeerd zal werken' zet de lezer eerst op het verkeerde been. De materie is al complex.

Door het vertrouwen dat het goed gaat - de essentie van de Omgevingswet - wordt het voor de lezer eenvoudiger het nieuwe systeem te doorgronden. Alleen als het echt noodzakelijk is te vermelden dat het ook verkeerd kan gaan.

Nadere informatie

Voor nadere informatie over of een toelichting op deze consultatiereactie zijn Jasmijn van Tilburg van BRO, René van der Zwerde van Kuiper Compagnons en Claudia Wenker en Ruud Louwes van Rho adviseurs beschikbaar. Op de waardelijst kunnen Jasmijn van Tilburg en André Domburg van Wissing een toelichting geven.

Jasmijn van Tilburg

BRO Ruimte om in te leven - 0411850 400 - 06 150 253 61 - jasmijn.van.tilburg@bro.nl

René van der Zwerde

KuiperCompagnons – 0104330099 - 0653633544 - rvanderzweerde@kuiper.nl

André Domburg

Wissing Ruimtelijke denkers – 0180613144 – 0653418001 – a.domburg@wissing.nl

Claudia Wenker

Rho adviseurs voor leefruimte - 0102018690 – 0612641617 - claudia.wenker@rho.nl

Ruud Louwes

Rho adviseurs voor leefruimte - 0118689058 - 0651704365 - ruud.louwes@rho.nl