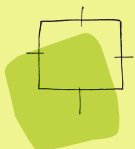
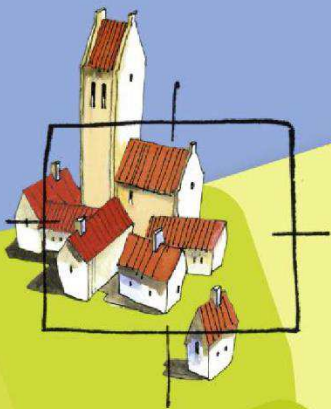


**Stappenplan voor het omgevingsplan van de
gemeente Bloemendaal**



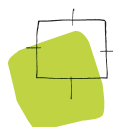
BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

Stappenplan voor het omgevingsplan van de gemeente Bloemendaal

Inhoud
Rapport en bijlage(n)

8 januari 2024
Projectnummer P002120



Ruimte voor de leefomgeving

BügelHajema, Adviseurs voor leefomgeving en omgevingsrecht BNSP

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Waarom een stappenplan voor het omgevingsplan	9
1.2	Leeswijzer	9
2	Stappenplan voor het omgevingsplan: hoofdlijnen	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Stappenplan	11
2.3	Achtergronden van het stappenplan	11
3	Omzetting van bestemmingsplannen	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Algemeen: deelgebieden	14
3.3	Omzetten: wat neem je mee	16
3.4	Toepassen: welke kaders pas je toe	17
3.5	Vastleggen: de vormgeving van het omgevingsplan	18
3.6	Specifieke aandachtspunten	19
4	Paraplubesluit(en) milieuthema's	21
4.1	Algemeen	21
4.2	Opgave	21
4.3	Aandachtspunten	23
5	Paraplubesluit(en) verordeningsregels fysieke leefomgeving	24
5.1	Algemeen	24
5.2	Opgave	25
6	Veegbesluit en tussentijdse wijzigingen	27
6.1	Algemeen	27
6.2	Thematische paraplubesluiten naar behoefte	27
6.3	Veegbesluit	28

Bijlagen

Samenvatting

Inleiding

In deze samenvatting is de kern van dit rapport weergegeven, specifiek met het oog op ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het goedkeuren van het stappenplan en het daaraan koppelen van mensen en middelen. Aan het eind van deze samenvatting is een tabel opgenomen met een overzicht van de belangrijkste acties die voortvloeien uit dit stappenplan.

Waarom een stappenplan voor het omgevingsplan?

Met de komst van de Omgevingswet verdwijnt het instrument 'bestemmingsplan'. In plaats daarvan komt het omgevingsplan. In het omgevingsplan neemt de gemeente regels op over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vervangt niet alleen het bestemmingsplan. Ook sommige gemeentelijke verordeningen zullen opgaan in het omgevingsplan. Daarnaast bevat het omgevingsplan regels over nieuwe onderwerpen, die voorheen nog niet door de gemeente werden geregeld. De belangrijkste daarvan betreft milieu. De gemeente heeft tot en met 2031 de tijd om een compleet omgevingsplan voor te bereiden. Tot die tijd geldt overgangsrecht. Dit betekent bijvoorbeeld dat bestemmingsplannen voorlopig hun werking behouden. Ze zijn onderdeel van het 'tijdelijk deel van het omgevingsplan' (zie kader 2.1).

Tijdelijk deel van het omgevingsplan; aanpassen met wijzigingsbesluiten

Een gemeente heeft maar één omgevingsplan. Dit is anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening, waarbij er meerdere bestemmingsplannen naast elkaar konden bestaan. Als de Omgevingswet in werking treedt, beschikt de gemeente direct over een omgevingsplan. Dit gebeurt via het overgangsrecht. Dit heet het 'tijdelijke deel' van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan omvat onder andere alle oude bestemmingsplannen en ook oude rijksregels (de bruidsschat).¹ Via een of meer opeenvolgende wijzigingsbesluiten zet de gemeente dit tijdelijk deel uiteindelijk om naar een definitief omgevingsplan.

Het stappenplan beantwoordt de vraag: **in welke deelstappen komt het omgevingsplan van de gemeente Bloemendaal voor 1 januari 2032 tot stand?**

Hoofdlijn: het omgevingsplan in zeven stappen

Het stappenplan houdt rekening met zeven stappen: via zeven opeenvolgende wijzigingsbesluiten komt het eerste complete, gebiedsdekkende omgevingsplan van Bloemendaal tot stand. Deze stappen, en het bijbehorende globale tijdspad, zijn als volgt:

¹ Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op het tijdelijke deel.

Tabel 1. Stappenplan met globale tijdlijn Bloemendaal

Wijzigingsbesluit	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30	'31
Gebiedsgerichte wijziging Kustzone incl. recreatie	■	■						
Gebiedsgerichte wijziging Dorpen			■	■	■			
Gebiedsgerichte wijziging Landgoederen				■	■	■		
Parapluijzigingen milieuthema's					■	■	■	
Parapluijziging verordeningsregels fysieke leefomgeving						■	■	■
Gebiedsgerichte wijziging Duinzone							■	■
Veegplan (optioneel)								■

Deze tijdlijn is globaal en wordt regelmatig herijkt. Het belangrijkste is dat de planning van elk wijzigingsbesluit afhankelijk is van het tijdig afronden van voorbereidende acties. Die zijn beschreven in dit stappenplan. Het is van belang dat aan deze acties (tijdig) beschikbare mensen en middelen worden gekoppeld.

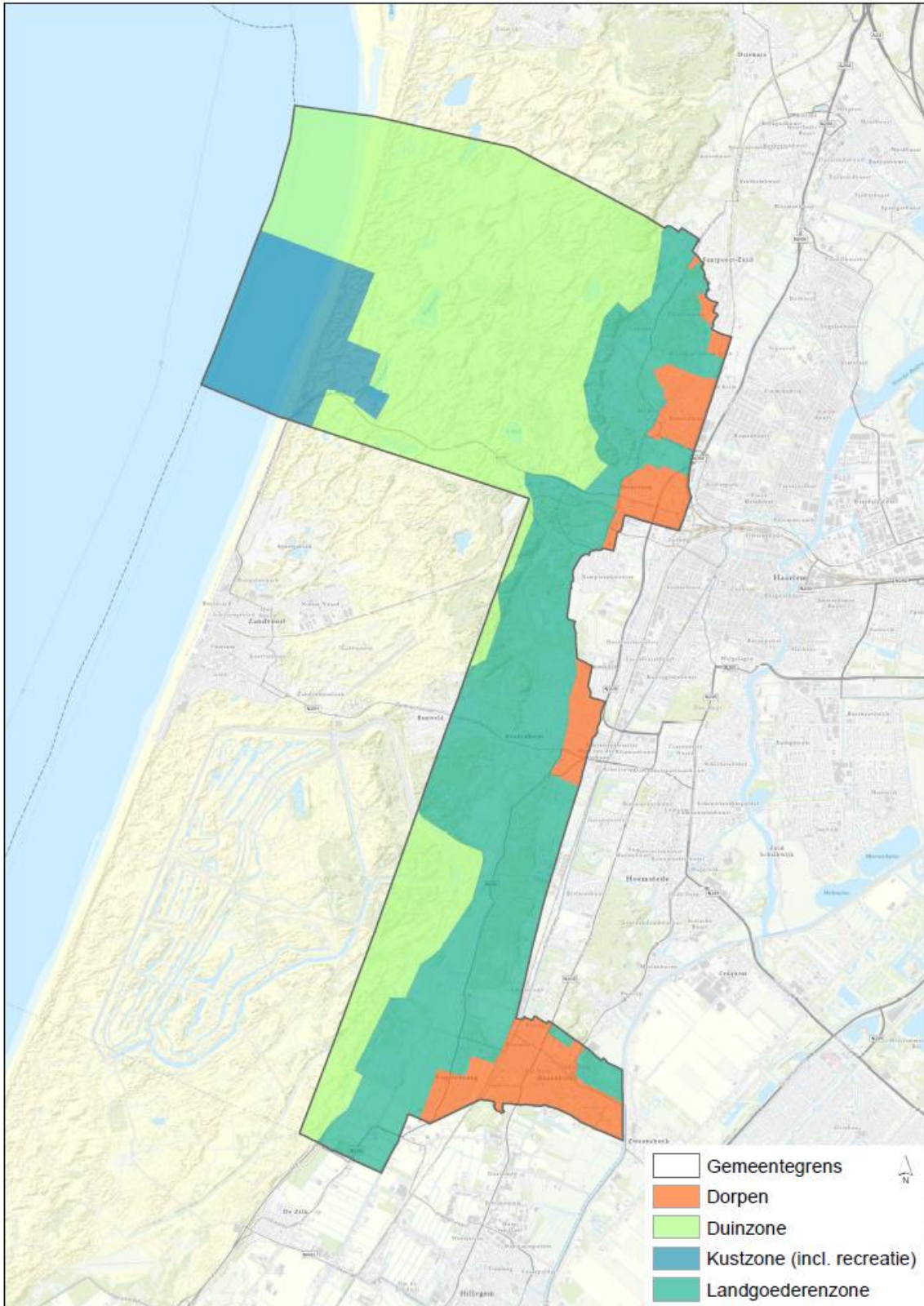
De stappen in het stappenplan worden hierna verder toegelicht.

Vier gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten

Er zijn vier gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten. De gemeente is opgedeeld in vier 'gebiedstypen'. Voor elk gebiedstype wordt een apart wijzigingsbesluit opgesteld. De gebiedstypen zijn zo gekozen dat gelijksoortige gebieden in één gebiedstype vallen. Dit zorgt ervoor dat de regels in het omgevingsplan voor gelijksoortige gebieden altijd samen, in één keer, in procedure worden gebracht. Dit bevordert consistente en samenhangende besluitvorming. De vier gebiedstypen zijn:

1. Dorpen
2. Duinzone
3. Kustzone (incl. recreatie)
4. Landgoederenzone

Bij deze wijzigingsbesluiten wordt, voor zover nodig, beleid uit de omgevingsvisie verwerkt. De planning van het stappenplan gaat er daarom vanuit dat pas gestart wordt met deze wijzigingsbesluiten als de omgevingsvisie is vastgesteld.



Figuur 1. Gebiedstypen Bloemendaal

Twee thematische 'paraplubesluiten'

Voor twee thema's wordt vooralsnog gekozen voor twee bijbehorende paraplubesluiten. Die aanpak zorgt ervoor dat er participatie kan worden georganiseerd specifiek voor dát onderwerp en dat ook de besluitvormingsprocessen hierop kunnen worden geconcentreerd. De twee paraplubesluiten zijn:

- omzetting van regels uit verordeningen over de fysieke leefomgeving naar het omgevingsplan;
- verankering van (nieuwe) regels over milieu in het omgevingsplan.

Naar behoefte kunnen deze thema's echter ook over meerdere (paraplu)besluiten worden verdeeld.

Veegbesluit

Het veegbesluit is een (optionele) laatste wijziging van het omgevingsplan tegen het einde van de transitieperiode waarin de laatste elementen worden verwerkt. Bij het veegbesluit kan het gaan om het verwerken van allerlei bestaande regels, die om wat voor reden dan ook nog niet (correct) bij vorige wijzigingen zijn meegenomen. Ook is het denkbaar om met dit veegbesluit vergunningen (voor afwijking van het omgevingsplan, 'buitenplanse OPA's') te verwerken die in de tussentijd zijn verleend.

Vorbereiding: beantwoorden van ontwerp vragen

Het stappenplan geeft aan *wanneer* welk deel van het omgevingsplan wordt voorbereid en in procedure wordt gebracht. Misschien nog belangrijker zijn de keuzes die bepalen hoe het omgevingsplan *eruit komt te zien*. Dit betreft zowel inhoud als vormgeving. De heeft veel beleidsruimte bij het invullen van de regels in het plan. Ook is er geen landelijke standaard voor de vormgeving van een omgevingsplan. Er zijn veel keuzes nodig om het omgevingsplan voor te bereiden. De VNG noemt deze keuzes 'ontwerp vragen'. De ontwerp vragen zijn op te delen in drie hoofdvragen:

1. **Omzetten** - Wat zijn de bestaande regels uit bestemmingsplannen, bruidsschat en verordeningen die een plek moeten krijgen in het omgevingsplan?
2. **Toepassen** - Welke keuzes maak je over behouden, aanpassen of schrappen van die regels, door het toepassen van kaders?
3. **Vastleggen** - Hoe leg je de keuzes vast in regels in een gemeentelijke structuur en vormgeving?

Het stappenplan beschrijft voor elk wijzigingsbesluit welke ontwerp vragen (vooraf) moeten worden beantwoord. Een overzicht is opgenomen in de tabel op de volgende pagina.

Wijzigingsbesluit	Zie paragraaf
Gebiedsgewijs wijzigingsbesluit Kustzone incl. recreatie	
- Inventariseren bestaande regels bestemmingsplannen (incl. parapluplannen) en evt. keuzes maken over schrappen of aanpassen.	3.3.1
- Keuze maken over wijze van omzetting parapluplannen (gebiedsgewijs of met parapluwijziging) en evt. keuzes maken over schrappen of aanpassen.	3.3.2
- Inventariseren bruidsschatregels bouwen c.a., waar nodig integreren met bestemmingsplanregels, en evt. keuzes maken over schrappen of aanpassen	3.3.3
- In beeld brengen instructieregels van het rijk die (nog) verwerkt moeten worden. Vermoedelijk in elk geval (c.q.) alleen erfgoed.	3.4.1
- In beeld brengen provinciale instructieregels die (nog) verwerkt moeten worden.	3.4.1
- In beeld brengen of en hoe beleid omgevingsvisie verwerkt moet worden.	3.4.3
- In beeld brengen of en hoe evt. aanpalend beleid verwerkt moet worden (bijv. archeologie, erfgoed).	3.4.3
- Werkwijze bepalen m.b.t. bedrijven en milieuzonering	3.6.1
- Keuze maken over evt. binnenplannen regelen van kruimels (al dan niet met parapluregeling)	3.6.4
- Keuze maken over sturingsstijl	3.4.4
- Keuze maken over vormgeving planregels: interne structuur en opbouw	3.5.3
- Keuze maken over vormgeving planregels: taalgebruik	3.5.3
- Keuze maken over vormgeving planregels: annotatiestrategie	3.5.3
Gebiedsgewijze wijzigingsbesluiten overig (Dorpen, Landgoederenzone, Duinzone)	
<i>Onderstaande acties/keuzes waar relevant uitvoeren op een wijze die consistent is met c.q. aansluit op de werkwijze bij het vorige wijzigingsbesluit</i>	
- Inventariseren bestaande regels bestemmingsplannen en evt. keuzes maken over schrappen of aanpassen	3.3.1
- (Verwerken parapluplannen in lijn met werkwijze bij vorig wijzigingsbesluit.)	3.3.2
- In beeld brengen instructieregels van het rijk die (nog) verwerkt moeten worden. Vermoedelijk in elk geval (c.q.) alleen erfgoed.	3.4.1
- In beeld brengen provinciale instructieregels die (nog) verwerkt moeten worden.	3.4.1
- In beeld brengen of en hoe beleid omgevingsvisie verwerkt moet worden.	3.4.3
- In beeld brengen of en hoe evt. aanpalend beleid verwerkt moet worden (bijv. archeologie, erfgoed).	3.4.3
- Keuze maken over evt. binnenplannen regelen van kruimels	3.6.4
- Keuze maken over sturingsstijl	3.4.4
- Keuze maken over vormgeving planregels: volgend aan keuze bij vorig wijzigingsbesluit	3.5.3
Paraplubesluit(en) milieuthema's	
<i>Onderstaande acties/keuzes waar relevant uitvoeren op een wijze die consistent is met c.q. aansluit op de werkwijze bij het vorige wijzigingsbesluit</i>	
- Inventariseren bestaande regels milieu in bruidsschat, tijdelijk deel van het omgevingsplan en verordeningen, en deze waar nodig met elkaar integreren.	4.2.1
- Desgewenst keuzes maken over aanpassen of schrappen, in licht van gemeentelijk milieubeleid.	4.2.2
- Werkwijze bepalen m.b.t. bedrijven en milieuzonering	4.3.2
- Keuze maken over sturingsstijl	4.2.3
- Keuze maken over vormgeving planregels: volgend aan keuze bij vorig wijzigingsbesluit	4.2.3

Paraplubesluit(en) verordeningen

- Aanvullen/actualiseren bestaande inventarisatie. 5.2.1
- Keuzes maken over omzetten niet-verplichte regels naar het omgevingsplan. 5.2.2
- In beeld brengen samenhang verordeningen en andere regels, en keuzes maken over integraal verwerken, waar nodig binnen het kader van instructieregels. 5.2.2
- Waar relevant: actueel gemeentelijk beleid verwerken. 5.2.2
- Keuze maken over sturingsstijl 5.2.3
- Keuze maken over vormgeving planregels: specifieke keuzes i.v.m. specifieke aard van regels uit verordeningen. Overigens: volgend aan keuze bij vorig wijzigingsbesluit 5.2.3

Veegbesluit

- In beeld brengen welke aanvullende wijzigingen nodig zijn. 6
- Overige keuzes in het verlengde van keuzes bij vorige wijzigingsbesluiten. 6

Overig

- In beeld brengen beleidsregels en mandaatbesluiten die aanpassing behoeven, en deze aanpassingen doorvoeren. Bijl.2 par. 2.1
-

1 Inleiding

1.1 Waarom een stappenplan voor het omgevingsplan

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de gemeente een omgevingsplan gaan opstellen met regels over de fysieke leefomgeving. Elke gemeente krijgt één omgevingsplan dat het gehele grondgebied bestrijkt. De gemeente Bloemendaal wil dat gebiedsdekkende omgevingsplan stapsgewijs tot stand brengen.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de aanpak voor het tot stand brengen van het eerste complete, gebiedsdekkende omgevingsplan van de gemeente Bloemendaal. Dit rapport is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 beschrijft de **hoofdpijn van het stappenplan**. Het beschrijft de verschillende wijzigingsbesluiten die genomen worden om het complete omgevingsplan tot stand te brengen. Daarbij staat een prioritering en een tijdpad.
- De hoofdstukken 3 tot en met 6 gaan over de afzonderlijke stappen (wijzigingsbesluiten). Per wijzigingsbesluit is beschreven welke onderwerpen en keuzes daarbij komen kijken.
 - o Hoofdstuk 3: wijzigingsbesluiten vooral bedoeld voor het **gebiedsgericht omzetten van bestemmingsplannen** (in samenhang met de bruidsschat).
 - o Hoofdstuk 4: wijzigingsbesluit **'milieu'**
 - o Hoofdstuk 5: wijzigingsbesluit **'verordeningen'**
 - o Hoofdstuk 6: (optioneel) veegbesluit

Bij dit rapport horen de volgende bijlagen:

1. Toelichting op het tijdelijke deel van het omgevingsplan
2. Bouwstenen en ontwerp vragen
3. Praktische aandachtspunten
4. Instructieregels provincie Noord-Holland: onderwerpen

Kader: het opstellen van een omgevingsplan is wijzigen van het omgevingsplan

In het voorgaande is gesproken over het 'opstellen van het omgevingsplan' en het 'tot stand komen van het omgevingsplan'. Het is belangrijk om te verduidelijken wat hiermee wordt bedoeld. Onder de Wet ruimtelijke ordening was het mogelijk (en de in de praktijk standaard) dat er in een gemeente meerdere bestemmingsplannen golden. Ook was het mogelijk om voor een project een apart 'postzegelbestemmingsplan' te maken. Binnen een gemeente golden dan meerdere bestemmingsplannen naast elkaar. Onder de Omgevingswet verandert dat. Elke gemeente heeft één omgevingsplan. Het omgevingsplan is op dit opzicht vergelijkbaar met de Algemene Plaatselijke Verordening.

Als de Omgevingswet in werking treedt, beschikt de gemeente direct over een omgevingsplan. Dit gebeurt via het overgangsrecht (artikel 22.1 Omgevingswet). Dit heet het 'tijdelijke deel' van het

omgevingsplan.² Via een of meer opeenvolgende wijzigingsbesluiten zet de gemeente dit tijdelijke deel uiteindelijk om naar een 'definitief' omgevingsplan. Met definitief wordt hierbij bedoeld dat:

- het tijdelijke deel van het omgevingsplan is geschrapt of omgezet naar een definitief deel van het omgevingsplan, en
- het omgevingsplan voldoet aan alle wettelijke vereisten.

Het voorgaande betekent dat de gemeente op geen enkel moment een omgevingsplan vaststelt; vanaf het begin is elke nieuwe procedure gericht op wijziging van het omgevingsplan.

² Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

2 Stappenplan voor het omgevingsplan: hoofdlijnen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het stappenplan op hoofdlijnen en gaat in op de belangrijkste achtergronden bij het stappenplan.

2.2 Stappenplan

Het stappenplan onderscheidt de volgende stappen, dat wil zeggen opeenvolgende wijzigingsbesluiten. In de tabel is globaal aangegeven gedurende welke periode het plan wordt voorbereid en vastgesteld.

Tabel 2. Stappenplan met globale tijdslijn Bloemendaal

Wijzigingsbesluit	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30	'31
Gebiedsgerichte wijziging Kustzone incl. recreatie								
Gebiedsgerichte wijziging Dorpen								
Gebiedsgerichte wijziging Landgoederen								
Parapluwijzigingen milieuthema's								
Parapluwijziging verordeningregels fysieke leefomgeving								
Gebiedsgerichte wijziging Duinzone								
Veegplan (optioneel)								

De tijdslijn in tabel 1 is globaal en wordt regelmatig herijkt.

Het stappenplan is nadrukkelijk niet 'in beton gegoten'. Om het stappenplan passend en actueel te houden wordt het jaarlijks herijkt aan de voortgang en eventueel voortschrijdend inzicht. Daarbij kan blijken dat het wenselijk is om bepaalde stappen naar voren te halen of te vertragen, onderdelen van één wijzigingsbesluit te verplaatsen naar een ander wijzigingsbesluit, of wijzigingsbesluiten toe te voegen. In elk geval wordt ook na vaststelling van de omgevingsvisie een bewuste keuze te maken over eventuele wijzigingen of aanvullingen ten opzichte van dit stappenplan.

De stapsgewijze wijzigingen worden verder toegelicht in de volgende hoofdstukken.

2.3 Achtergronden van het stappenplan

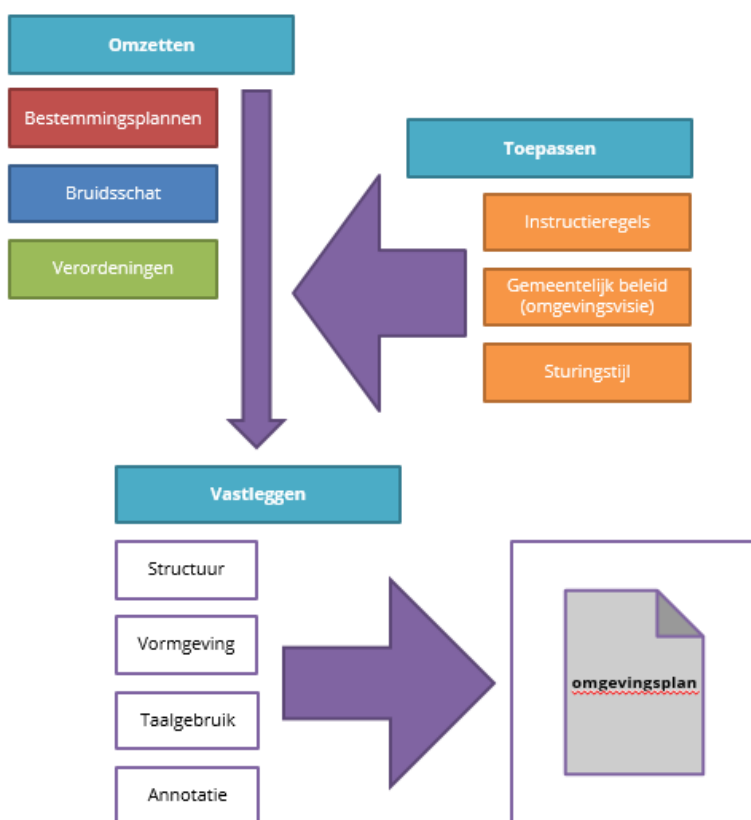
2.3.1 Inleiding

Het stappenplan is erop gericht om in 2032 een volledig definitief omgevingsplan te hebben, zoals wettelijk voorgeschreven. De keuzes in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn beschreven in bijlagen 2 en 3 en worden kort toegelicht in de volgende paragrafen.

2.3.2 Achtergrond: bouwstenen en ontwerp vragen

Het omgevingsplan vervangt gemeentelijke bestemmingsplannen en (delen van) sommige gemeentelijke verordeningen (zie bijlage 2, paragraaf 2.4). Ook staan in het omgevingsplan nieuwe regels over onderwerpen die de gemeente nog niet eerder heeft hoeven regelen. Dit leidt tot de vraag welke keuzes de gemeente nog moet maken om het omgevingsplan inhoudelijk te vullen. De beleidskeuzes die de gemeente moet maken, noemen we hierna 'ontwerp vragen'.³ De beantwoording van de ontwerp vragen gaat vooraf aan het tot stand brengen van het omgevingsplan. De stapsgewijze opbouw van het omgevingsplan gaat dus gepaard met het stapsgewijs, gefaseerd, beantwoorden van de ontwerp vragen die daarmee samenhangen.

De belangrijkste ontwerp vragen zijn verbeeld in Figuur 4. Ze zijn onder de figuur samengevat.



Figuur 2. Stapsgewijze beantwoording van ontwerp vragen

De opgave van dit stappenplan, zoals verbeeld in de figuur is als volgt.

1. Het **omzetten** van bestaande regels uit bestemmingsplannen, bruidsschat en verordeningen.
2. Het daarbij maken van keuzes over behouden, aanpassen of schrappen van die regels, door het **toepassen** van kaders:
 - a. instructieregels van het rijk en de provincie;

³ Deze term is ontleend aan de VNG-ontwerptool voor het omgevingsplan (<https://vng.nl/artikelen/handleiding-ontwerpen-omgevingsplan>). Dit plan van aanpak gebruikt echter een iets andere indeling van de ontwerp vragen dan de VNG-ontwerptool.

- b. gemeentelijk beleid, met name in de omgevingsvisie;
 - c. sturingsstijl, en de keuzes die dit met zich meebrengt over deregulering en flexibilisering van regels.
3. En het maken van keuzes over **vastleggen** van die regels:
- a. in een afgesproken gemeentelijke structuur (casco);
 - b. met een consistente opbouw van planregels; en
 - c. met consistente bewoordingen en taalgebruik; en
 - d. volgens een effectieve en weloverwogen annotatiestrategie.

De wijzigingsbesluiten uit het stappenplan worden toegelicht in de volgende hoofdstukken. Per wijzigingsbesluit wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- omzetten: welke bestaande regels worden hierbij omgezet;
- toepassen: welke kaders worden toegepast bij de omzetting;
- vastleggen: welke uitgangspunten gelden bij het vastleggen van de regels.

2.3.3 Achtergrond: praktische aandachtspunten

Bij het stappenplan is rekening gehouden met een aantal praktische aandachtspunten. Deze zijn uitgebreider toegelicht in bijlage 3. Deze aandachtspunten zijn samengevat als volgt.

- Het stappenplan is erop gericht om de ontwerp vragen (zie paragraaf 2.3.2) op een samenhangende en consistente manier te beantwoorden.
- Het stappenplan maakt keuzes tussen het gebiedsgericht of themagewijs omzetten van bestaande regels.
- Het stappenplan maakt een bewuste prioritering van stappen.
- Het stappenplan houdt rekening met de belasting van het ambtelijk apparaat en het gemeentebestuur die elke stap met zich meebrengt.

3 Omzetting van bestemmingsplannen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vier wijzigingsbesluiten uit het stappenplan die betrekking hebben op het gebiedsgericht omzetten van bestemmingsplannen. Voor deze vier wijzigingsbesluiten wordt beschreven wat daarin wordt meegenomen en welke voorbereidingen nodig zijn.

3.2 Algemeen: deelgebieden

Het omzetten van bestemmingsplannen gebeurt gebiedsgericht via vier afzonderlijke wijzigingsbesluiten voor vier gebiedstypen (zie Figuur 2):

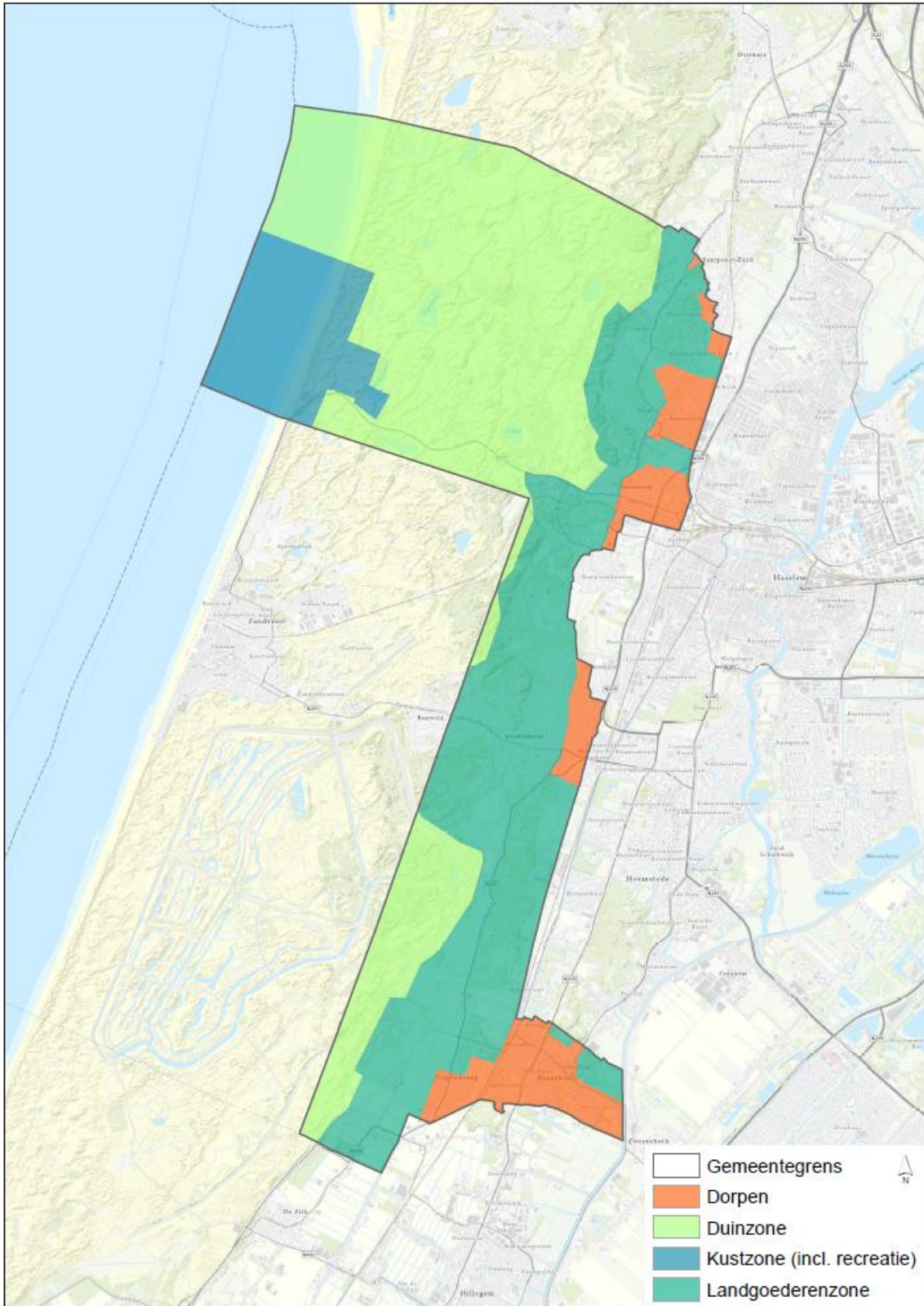
1. Kustzone incl. recreatie
2. Dorpen (Aerdenhout, Bennebroek, Bloemendaal, Overveen, Vogelenzang)
3. Landgoederenzone
4. Duinzone (N2000)

Deze gebiedstypen sluiten aan op de gebiedsindeling van de structuurvisie. De kust en de duinzone worden afzonderlijk omgezet, vanwege het verschil in aard en dynamiek.

De kustzone inclusief recreatie wordt als eerste omgezet. Voor de kustzone is al veel voorbereidend werk gedaan. Bovendien is de behoefte aan vernieuwing van de huidige regelgeving.

Voor de dorpen en de landgoederenzone spelen een aantal beleidsvragen die de komende periode worden uitgewerkt. De duinzone is beschermd Natura2000 gebied. Hier zijn geen ontwikkelingen mogelijk en de huidige bescherming en regelgeving is zodoende toereikend.

Met de omzetting van bestemmingsplannen worden in het omgevingsplan regels opgenomen over bouwen, gebruiken, aanleggen en (indien van belang) slopen. Voor een samenhangende benadering worden bij deze omzetting ook andere regels betrokken, zoals hierna wordt toegelicht.



Figuur 2 Deelgebieden

3.3 Omzetten: wat neem je mee

3.3.1 Gebiedsgerichte bestemmingsplannen

Bij elke gebiedsgewijze stap worden in elk geval de regels omgezet uit de bestaande gebiedsgerichte bestemmingsplannen (al dan niet gewijzigd).

3.3.2 Paraplubestemmingsplannen

Daarnaast ligt het voor de hand om ook de regels uit paraplubestemmingsplannen te verwerken. Dat kan gebiedsgewijs, maar deze regels kunnen ook, met het eerste wijzigingsbesluit, direct voor het hele grondgebied worden omgezet. Deze keuze moet in een later stadium worden gemaakt. Het gaat om de volgende paraplubestemmingsplannen:

- bestemmingsplan aanvullende voorschriften parkeren;
- bestemmingsplan horeca en terrassen
- bestemmingsplan flitsbezorgingsdiensten.

3.3.3 Bruidsschat

Bij deze wijzigingsbesluiten worden ook de regels meegenomen uit de bruidsschat.

Thema bouwen, aanleggen c.a.

Een deel van de regels uit de bruidsschat hangt nauw samen met regels uit bestemmingsplannen, dat wil zeggen:

- regels uit het Bouwbesluit;
- regels over de vergunningplicht voor bouwen;
- regels over welstand;
- aanvraagvereisten voor de aanlegvergunning.⁴

De omzetting van deze regels naar het definitieve omgevingsplan gebeurt in één keer voor het hele grondgebied (omdat dezelfde regels anders tijdelijk twee keer in het omgevingsplan staan). Deze omzetting wordt daarom (bij voorkeur) meegenomen in hetzelfde wijzigingsbesluit als de eerste gebiedsgerichte wijziging.

Thema milieu

De bruidsschatregels voor milieu worden – voor zover relevant – verwerkt in het wijzigingsbesluit voor het gebiedstype Dorpen, *alleen* voor wat betreft de daarin opgenomen bedrijventerreinen. Bij de andere wijzigingsbesluiten worden milieuregels niet meegenomen; de milieuregels in de bruidsschat blijven voor die gebieden onverkort van toepassing, totdat deze worden verwerkt via het aparte wijzigingsbesluit milieu (zie hoofdstuk 4).

3.3.4 Inventarisatie

Basis voor de omzetting is een inventarisatie van bestaande regels. Waar nodig worden keuzes gemaakt om tot een consistente, samenhangende benadering te komen. Dit resulteert in een totaaloverzicht van bestaande, en (in beginsel) te behouden, regels.

⁴ Zie toelichting in bijlage 2, paragraaf 2.3.

3.3.5 Optie om meer mee te nemen

Het is denkbaar dat bij deze gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten méér regels worden meegenomen (over milieu of uit verordeningen). Zie hierover hoofdstuk 4 en 5.

3.4 Toepassen: welke kaders pas je toe

Bij de omzetting worden de volgende kaders toegepast:⁵

- instructieregels;
- relevant gemeentelijk beleid, in het bijzonder de omgevingsvisie;
- keuzes over sturingsstijl.

3.4.1 Instructieregels: ruimtelijke ordening

Naar verwachting spelen de instructieregels op het gebied van ruimtelijke ordening geen grote rol bij de omzetting van bestaande bestemmingsplannen. Veel instructieregels op het gebied van ruimtelijke ordening zijn bestaand. Deze zijn al bij totstandkoming van het bestemmingsplan toegepast. Nieuwe instructieregels hebben meestal eerbiedigende werking (d.w.z. zijn niet van toepassing op bestaande situaties). Er moet wel worden nagegaan of er bijvoorbeeld nog (oude) instructieregels van de provincie Noord-Holland zijn, die nog niet zijn verwerkt. Dat zal dan alsnog moeten gebeuren.

Een uitzondering is in elk geval de instructieregel van het rijk over erfgoed. Deze kent geen eerbiedigende werking (zie bijlage 2, paragraaf 3.2.2). Er moet worden nagegaan of die direct uitwerking vraagt.

3.4.2 Instructieregels: milieu

De instructieregels voor milieu zijn in beginsel alleen van belang voor het wijzigingsbesluit voor het gebiedstype Dorpen, voor het onderdeel bedrijventerreinen (zie paragraaf 3.3.3). Bij de andere wijzigingsbesluiten worden milieuregels niet meegenomen; de milieuregels in de bruidsschat blijven voor die gebieden onverkort van toepassing, totdat deze worden verwerkt via het aparte wijzigingsbesluit milieu (zie hoofdstuk 4),

Ten behoeve van de regels voor bedrijventerreinen zal, in overleg met de Omgevingsdienst IJmond, moeten worden gezien op welke punten de bruidsschat milieu uitwerking of aanpassing behoeft, mede in het licht van de instructieregels.

Al dan niet aanpassen van de bruidsschat milieu

De Omgevingsdienst IJmond bereidt een advies voor in de vorm van een plan van aanpak, ten behoeve van de gemeenten in haar werkgebied, over het verwerken van milieuregels in het omgevingsplan. Daarbij is het streven dat per gemeente een bijlage wordt opgenomen met een advies op maat, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke aandachtspunten op het gebied van milieu die in die gemeente aan de orde zijn. De omgevingsdienst adviseert om de huidige regelgeving in eerste instantie te behouden. Mocht maatwerk of beleidsontwikkelingen nodig zijn, kan vervolgens de bruidsschat al dan niet gewijzigd worden omgezet.

⁵ Zie paragraaf 2.3.2 en bijlage 2 voor een nadere toelichting op deze kaders.

De omgevingsdienst geeft nog advies over de regels uit de bruidsschat die strijdig zijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Er zijn hoe dan ook een aantal (34) regels uit de bruidsschat die niet beleidsneutraal kunnen worden overgenomen. Die regels zijn namelijk in strijd met het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het zal nodig zijn om de bruidsschat aan te passen. Die aanpassing kan meelopen in dit wijzigingsbesluit voor bedrijven-terreinen, maar dit kan ook in een apart (eerder) paraplubesluit worden meegenomen. De omgevingsdienst IJmond neemt dit aspect mee in haar advies.⁶

3.4.3 Gemeentelijk beleid / omgevingsvisie

Als gemeentelijk beleid, en in het bijzonder de omgevingsvisie, vraagt om andere / nieuwe regels dan de bestaande worden deze verwerkt in de gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten waarmee ook de bestemmingsplannen worden omgezet.

Naast c.q. ter uitwerking van de omgevingsvisie staan de komende jaren nog andere beleidsontwikkelingen op de planning, waaronder archeologiebeleid en erfgoedbeleid. Eventueel kunnen voor zulke specifieke thema's afzonderlijke (latere) paraplubesluiten worden genomen (zie ook hoofdstuk 6).

3.4.4 Sturingsstijl

Nadenken over de sturingsstijl wordt onderdeel van het proces om te komen tot een gewijzigd omgevingsplan. Afhankelijk van het onderwerp kan gekozen worden voor een andere sturingsstijl.

Dat zal zich vertalen in opgaves voor een wijzigingsbesluit, bijvoorbeeld op het punt van deregulering of flexibeler maken van bestaande regelingen. In de voorbereiding van elk wijzigingsbesluit wordt de gewenste richting bepaald. Hiervoor wordt het gesprek met de raad gezocht, op basis van een ambtelijk voorbereid voorstel.

3.5 Vastleggen: de vormgeving van het omgevingsplan

3.5.1 Algemeen

Om de gewenste regels op een consistente manier te verankeren in het omgevingsplan zijn keuzes nodig over (zie paragraaf 2.3.2 en bijlage 2, paragraaf 4):

- casco;
- interne structuur en opbouw van regels;
- taalgebruik;
- annotatiestrategie.

3.5.2 Casco

Het Casco voor het omgevingsplan van Bloemendaal wordt in samenhang met dit stappenplan ontwikkeld (2023/2024). Het casco wordt toegepast als het omgevingsplan wordt gewijzigd. Het ligt voor de hand om het casco in zijn geheel (hoofdstuk- en paragraafindeling) vast te leggen met het eerste wijzigingsbesluit, hoewel sommige onderdelen dan nog niet gevuld zullen zijn.

⁶ In de [tabel bruidsschat en instructieregels Bkl](#) staat per milieuregel van de bruidsschat hoe de relatie is met de instructieregels voor omgevingsplannen in het Bkl.

Met de opvolgende wijzigingsbesluiten wordt het casco verder gevuld.

3.5.3 Overig

Ook de keuzes op de andere punten - opbouw van regels, taalgebruik en annotatiestrategie – worden (uiterlijk) met het eerste wijzigingsbesluit bepaald en daarbij toegepast. Bij de opvolgende wijzigingsbesluiten worden deze keuzes (in beginsel) gevolgd.⁷

Taalgebruik

Voor wat betreft het taalgebruik wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het omgevingsplan in leesbare en duidelijke taal wordt opgeschreven. Dat houdt in ieder geval in dat onnodig ingewikkelde taal wordt vermeden (jargon, formeel taalgebruik, onnodige uitdrukkingen), geen onnodige vaagheden worden gebruikt en lange zinnen zoveel mogelijk worden vermeden.⁸ Het uitgangspunt is dat de lijn van de huidige bestemmingsplannen worden vastgehouden. Bij het omzetten wordt beoordeeld of verbetering van het taalgebruik nodig en mogelijk is en daarvoor een voorstel gedaan.

3.6 Specifieke aandachtspunten

Bij het omzetten van bestemmingsplannen doen zich in elk geval de volgende specifieke aandachtspunten voor.

3.6.1 Bedrijven en milieuzonering

Bestaande bestemmingsplannen maken gebruik van een bedrijvenlijst (Staat van bedrijfsactiviteiten) voor bedrijfsbestemmingen. Dat betekent dat bij het omzetten van bestemmingsplannen direct de vraag ontstaat hoe met de bedrijvenlijst wordt omgegaan.

De Staat van bedrijfsactiviteiten is ontleend aan de VNG brochure Bedrijven en milieuzonering. Deze handreiking is echter verouderd; sinds 2009 al wordt de bedrijvenlijst niet meer geactualiseerd, met het oog op het inwerkingtreden van de Omgevingswet. De VNG adviseert voor de Omgevingswet een andere manier van regelen dan met de oude 'milieuzonering'. Een uitgewerkt advies voor een nieuwe aanpak is er echter nog niet.⁹

De gemeente zal (al dan niet aan de hand van het VNG-advies) een keuze moeten maken over de toekomstige aanpak van milieuzonering. Hierbij wordt advies ingewonnen van de Omgevingsdienst IJmond. Een keuze is daarbij of bij het omzetten van bestemmingsplannen *direct* met de nieuwe systematiek wordt gewerkt, of dat dit wordt uitgesteld. Voor de bestemmingsplannen die geen betrekking hebben op bedrijventerreinen is uitstel een optie. Dat zou betekenen dat bij de eerste omzetting van bestemmingsplannen gebruik gemaakt wordt van de oude systematiek met de bestaande bedrijvenlijst. Deze is weliswaar verouderd maar dat staat ook niet in de weg aan het toepassen van deze

⁷ Bij voortschrijdend inzicht kunnen natuurlijk andere keuzes worden gemaakt. Consistentie is daarbij een aandachtspunt!

⁸ Zie voor meer tips de VNG-brochure '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, §5 'De taal van een regeling', pg. 40 e.v. en ideeën 20 t/m 31 op pg 95 – 105.

⁹ Zie <https://vng.nl/nieuws/servicedocument-activiteiten-en-milieuzonering-omgevingswet>.

lijst vlak vóór inwerkingtreding van de wet. Het is niet bezwaarlijk om (kort) na de inwerkingtreding van de wet voorlopig nog met de oude bedrijvenlijst te werken.

Uiteindelijk moet een alternatieve aanpak worden uitgewerkt. Dat gebeurt in samenhang met het verwerken van regels op het gebied van milieu (zie hoofdstuk 4).

3.6.2 Waterwinbedrijf Leiduin

Waterwinbedrijf Leiduin ligt gedeeltelijk in de gemeente Bloemendaal en gedeeltelijk in de gemeente Heemstede. Er worden geen ontwikkelingen verwacht. Om te zorgen voor een samenhangende aanpak wordt aangeraden om de planregels voor dit gebied op te stellen in samenspraak met de gemeente Heemstede. Eventueel kan dit ook via een specifiek, apart wijzigingsbesluit (een besluit voor Bloemendaal en een besluit voor Heemstede, die tegelijkertijd in procedure worden gebracht) maar dat is niet strikt noodzakelijk. Het belangrijkste is dat de planregelingen in beide omgevingsplannen op elkaar worden afgestemd.

3.6.3 Vergunningvrij bouwen

De bruidsschat bevat regels over vergunningvrij bouwen (artikel 22.27) en vergunningvrij afwijken (artikel 22.36). Dit laatste betekent dat via de bruidsschat bepaalde bouwwerken 'van rechtswege in overeenstemming zijn met het omgevingsplan', ook al worden ze via het tijdelijke deel (oude bestemmingsplannen) verboden. Voor de leesbaarheid van het omgevingsplan heeft het de voorkeur om één integrale regeling over (vergunningvrij) bouwen voor het omgevingsplan uit te werken in samenhang met de eerste omzetting van bestemmingsplannen.

3.6.4 Vastleggen kruimelbeleid / veel voorkomende afwijkingen

In het verlengde van het nadenken over de bruidsschat 'bouwen' is het zinvol om na te gaan wat de standaard praktijk is als het gaat om het verlenen van vergunningen voor buitenplanse afwijkingen. Situaties waarvoor afwijkingsverzoeken in de regel worden ingewilligd, kunnen in het omgevingsplan bij recht mogelijk worden gemaakt. Ook dit kan gebeuren in samenhang met de eerste omzetting van bestemmingsplannen.

4 Paraplubesluit(en) milieuthema's

4.1 Algemeen

Het omgevingsplan moet regels bevatten over (in elk geval) geluid, geur, externe veiligheid en bodemkwaliteit en mogelijk ook over andere thema's, zoals luchtkwaliteit (zie bijlage 2, paragraaf 3.2.3). Voor de meeste van die onderwerpen zijn regels opgenomen in de bruidsschat (maar niet voor allemaal). De meeste bruidsschatregels kunnen beleidsneutraal worden verwerkt (maar niet allemaal). Het kan zijn dat gemeentelijke ambities (omgevingsvisie) op termijn vragen om nieuwe en/of scherpere milieunormen, zoals over geluid en luchtkwaliteit.

Het verwerken van milieuregels in het omgevingsplan kan langs verschillende routes plaatsvinden.

1. Milieuregels kunnen direct worden meegenomen bij de gebiedsgewijze omzetting van bestemmingsplannen, die is beschreven in hoofdstuk 3.
2. Milieuregels worden apart, via een gemeentebreed paraplubesluit, omgezet naar het omgevingsplan.

Ook een combinatie is mogelijk. Bijvoorbeeld een integrale benadering ('route 1') bij de omzetting voor het gebiedstype bedrijventerrein en een thematische benadering ('route 2') voor de rest van de gemeente.

Op dit moment gaat het stappenplan er vanuit dat 'route 1' wordt toegepast voor bedrijventerreinen (wijzigingsbesluit dorpen) en dat voor de rest van de gemeente een paraplubesluit wordt genomen (zie paragraaf 3.3.3). Die aanpak ligt voor de hand bij een (voornamelijk) beleidsneutrale omzetting van de bruidsschat 'milieu'. Mocht het in de toekomst wenselijk blijken om gebiedsgericht milieubeleid te ontwikkelen, dan kan het zinvol zijn om dit ook voor de andere gebieden te verwerken tegelijkertijd met het omzetten van bestemmingsplannen. Dit is afhankelijk van de beleidskeuzes die worden gemaakt, mede in het licht van advies van de Omgevingsdienst IJmond.

4.2 Opgave

4.2.1 Omzetten: wat neem je mee

Bij dit thema worden de volgende regels omgezet:

- regels uit de bruidsschat die betrekking hebben op milieuthema's, inclusief aanvraagvereisten die daarmee samenhangen;
- regels en besluiten uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan die samenhangen met de bruidsschat (zie bijlage 2, paragraaf 2.3);
- regels uit verordeningen die betrekking hebben op milieuthema's (in elk geval de regels over licht en geluid bij evenementen; een totaalbeeld vereist inventarisatie).

4.2.2 Toepassen: welke kaders pas je toe

Bij deze omzetting worden de volgende uitgangspunten toegepast:

- instructieregels op het gebied van milieu;
- relevant gemeentelijk beleid;
- keuzes over sturingsstijl.

Instructieregels

Er zal – mede in overleg met de Omgevingsdienst IJmond – moeten worden bezien op welke punten de bruidsschat en andere bestaande regels uitwerking of aanpassing behoeven, mede in het licht van de instructieregels en gemeentelijke aandachtspunten. Op basis daarvan zal verder moeten worden bepaald hoe de regels eruit komen te zien. Ook splitsen over meerdere thematische (paraplu)besluiten is mogelijk. Waar niet wordt gekozen voor beleidsneutrale omzetting, zal nieuw beleid vertaald moeten worden in nieuwe regels en milieunormen.

Er zijn hoe dan ook een aantal (34) regels uit de bruidsschat die niet beleidsneutraal kunnen worden overgenomen. Die regels zijn namelijk in strijd met het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het zal nodig zijn om de bruidsschat aan te passen. Deze wijzigingen kunnen eventueel al eerder worden verwerkt in het omgevingsplan, in samenhang met een andere geplande wijziging. De omgevingsdienst gaat in haar advies is op deze aandachtspunten.¹⁰

Advies Omgevingsdienst IJmond

De Omgevingsdienst IJmond bereidt een advies voor in de vorm van een plan van aanpak, ten behoeve van de gemeenten in haar werkgebied, over het verwerken van milieuregels in het omgevingsplan. Daarbij is het streven dat per gemeente een bijlage wordt opgenomen met een advies op maat, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke aandachtspunten op het gebied van milieu die in die gemeente aan de orde zijn. De omgevingsdienst adviseert om de huidige regelgeving in eerste instantie te behouden. Mocht maatwerk of beleidsontwikkelingen nodig zijn, kan vervolgens de bruidsschat al dan niet gewijzigd worden omgezet.

De omgevingsdienst geeft nog advies over de regels uit de bruidsschat die strijdig zijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Gemeentelijk beleid / omgevingsvisie

Het is denkbaar dat de gemeente in het verlengde van de omgevingsvisie milieubeleid ontwikkelt dat vertaling vraagt naar de regels over milieu in het omgevingsplan. Dat beleid ligt binnen de ruimte die de instructieregels bieden.

Sturingsstijl

In de voorbereiding van elk wijzigingsbesluit wordt de gewenste richting bepaald op het vlak van sturingsstijl (zie ook paragraaf 3.4.4). Dit kan zich vertalen in opgaves voor (bijvoorbeeld) deregulering of flexibeler maken van bestaande regelingen.

¹⁰ In de tabel bruidsschat en instructieregels Bkl staat per milieuregel van de bruidsschat hoe de relatie is met de instructieregels voor omgevingsplannen in het Bkl.

4.2.3 Vastleggen: de vormgeving van het omgevingsplan

Om de regels te kunnen vastleggen, worden de keuzes gevolgd die eerder zijn gemaakt (zie paragraaf 3.5) over:

- casco;
- interne structuur en opbouw van regels;
- taalgebruik;
- annotatiestrategie.

4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Al dan niet aanpassen van de bruidsschat

De Omgevingsdienst IJmond bereidt een advies voor in de vorm van een plan van aanpak, ten behoeve van de gemeenten in haar werkgebied, over het verwerken van milieuregels in het omgevingsplan. Dit plan van aanpak is erop gericht om ongewenste verschillen tussen de gemeenten in de regio te voorkomen. Als de verschillen te groot zijn, belemmert dit een efficiënte vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook komt hierdoor het 'level playing field' in gevaar: vestigingsmogelijkheden voor bedrijven gaan dan verschillen tussen gemeenten. De Omgevingsdienst streeft ernaar dit advies in 2024 af te ronden. Het betreft een generiek advies voor de gemeenten in het werkgebied. Daarbij is het streven dat per gemeente een bijlage wordt opgenomen met een advies op maat, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke aandachtspunten op het gebied van milieu die in die gemeente aan de orde zijn. De omgevingsdienst adviseert om de huidige regelgeving in eerste instantie te behouden. Mocht maatwerk of beleidsontwikkelingen nodig zijn, kan vervolgens de bruidsschat al dan niet gewijzigd worden omgezet. De omgevingsdienst geeft nog advies over de regels uit de bruidsschat die strijdig zijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.3.2 Bedrijven en milieuzonering

Zoals beschreven in paragraaf 3.6.1 zijn keuzes aan de orde met betrekking tot bedrijven en milieuzonering.

5 Paraplubesluit(en) verordeningsregels fysieke leefomgeving

5.1 Algemeen

Omzetting van regels uit gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan vraagt om een eigen parapluwijziging. Hiervoor zijn de volgende redenen.

- Deze regeling gaat de hele gemeente aan en loopt over bestemmingsplangrenzen heen.
- Veel van deze regels zijn heel relevant voor de directe leefomgeving van bewoners (denk aan regels over de kapvergunning).
- De inzet is meestal om deze regels beleidsneutraal om te zetten, maar het is wel voor het eerst dat inwoners formeel betrokken zijn bij de vaststelling van deze regels: zij mogen een zienswijze indienen en beroep instellen tegen het omgevingsplan. Dat betreft ook onderwerpen waarover discussie kan ontstaan, zoals regels over het kappen van bomen of het los laten lopen van honden.¹¹
- Om de voornoemde redenen is het belangrijk voldoende aandacht te geven aan passende communicatie en participatie bij omzetting van deze regels naar het omgevingsplan.

De precieze planning van dit wijzigingsbesluit luistert niet nauw. Er is geen specifieke prioriteit bij het omzetten van regels uit verordeningen. De uiteindelijke planning is vooral afhankelijk van wat passend is bij de planning van andere wijzigingsbesluiten als het gaat om zaken als:

- belasting van ambtelijke organisatie en gemeentebestuur;
- organisatie van participatie.

Een voordeel van het eventueel naar voren halen van dit wijzigingsbesluit is, dat de regels voor eenieder beschikbaar komen in DSO-LV en ook kunnen worden ontsloten via toepasbare regels.¹² Als er een grotere wijziging van een verordening op handen is, ligt het meer voor de hand om die wijziging direct in het omgevingsplan te doen (dat voorkomt *twee* procedures). Maar tot 2032 hoeft het niet; de meeste verordeningen kunnen nog, als verordening, gewijzigd worden.

Voorlopig gaat het stappenplan ervan uit dat alle regels uit verordeningen in één keer (met één wijzigingsprocedure) worden verwerkt in het omgevingsplan. Het is echter ook denkbaar om dat in delen te doen. Zo kunnen delen van verordeningen samenhangen met regels in andere wijzigingsbesluiten, zodat het zinvol is om daarbij aan te sluiten. Het kan ook zijn dat omzetting van bepaalde regels prioriteit krijgt. Daarbij valt te denken aan regels waaraan vergunningplichten hangen, waarvoor het wenselijk is om toepasbare regels op te stellen. Het voordeel van omzetten in één keer, is natuurlijk dat er maar één wijzigingsprocedure voor nodig is.

¹¹ Als ervoor wordt gekozen om die te verwerken; het loslopen van honden is een 'mag' bepaling (zie bijlage 2, par. 2.4).

¹² Toepasbare regels helpen initiatiefnemers om via een korte vragenlijst na te gaan welke toestemming er nodig is voor een bepaalde activiteit. Zie voor meer informatie <https://iplo.nl/regelgeving/begrippenlijst-regelgeving/begrippenlijst/?BgrIdt=191821>.

5.2 Opgave

5.2.1 Omzetten: wat neem je mee

Omgezet worden de volgende regels:

- regels uit verordeningen;
- regels uit de bruidsschat over aanvraagvereisten voor vergunningen op basis van gemeentelijke verordeningen.

Basis voor de omzetting is de analyse van bestaande regels uit verordeningen, die al heeft plaatsgevonden. Van alle bestaande regels over de fysieke leefomgeving is in beeld gebracht wat mee moet en wat mee mag. Deze analyse zal geactualiseerd moeten worden met aangepaste/ nieuwe verordeningen. Ook is het goed om een controle uit te voeren of alle relevante verordeningen c.q. regels inderdaad bij de analyse zijn betrokken.

Er is verdere analyse nodig om na te gaan welke regels meegenomen worden in de omzetting. Hierbij moet in beeld worden gebracht welke regels *moeten* worden omgezet naar het omgevingsplan. Waar regels *mogen* worden omgezet, is een keuze nodig (zie bijlage 2, paragraaf 2.4). Bij die keuze is een consequente benadering belangrijk: welk type regels worden wel meegenomen, en welke niet, en waarom? Het is belangrijk om hiervoor een afwegingskader af te spreken. Waar er samenhang bestaat met andere regels (uit bruidsschat en bestemmingsplannen) worden keuzes gemaakt om tot een consistente, samenhangende benadering te komen. Dit resulteert in een totaaloverzicht van bestaande, en (in beginsel) te behouden, regels.

Raakvlakken

Regels uit verordeningen hebben soms inhoudelijke raakvlakken met regels uit bestemmingsplannen en/of de bruidsschat. Dan ligt het voor de hand die regels in onderlinge samenhang en tegelijkertijd te verwerken. Veel voorkomende raakvlakken zijn opgenomen in Tabel 3. Welke raakvlakken er in de gemeente Bloemendaal concreet zijn, vereist een specifieke analyse.

Tabel 3. Raakvlakken verordeningen en andere bouwstenen van het omgevingsplan

Regels in verordeningen	Overige regels (raakvlak)
Regels over archeologische monumentenzorg	Regels over erfgoed in bestemmingsplannen, instructieregels over erfgoed (paragraaf 5.1.5 Bkl); bruidsschat (o.a. paragraaf 22.2.6)
Regels over licht bij evenementen (APV)	Regels over licht bij evenementen in de bruidsschat (par. 22.3.22)
Regels over geluid bij evenementen (APV)	Regels over geluid bij evenementen in de bruidsschat (art. 22.41) en bestemmingsplannen
Regels over standplaatsen	Regels over standplaatsen in bestemmingsplannen

5.2.2 Toepassen: welke kaders pas je toe

Instructieregels

Voor enkele specifieke thema's (in elk geval 'geluid' en 'erfgoed') zijn instructieregels van toepassing (zie bijlage 2, paragraaf 3.2). Deze moeten worden toegepast.

Omgevingsvisie

Het is denkbaar dat voor sommige thema's de omgevingsvisie vraagt om andere / nieuwe regels dan de bestaande.

Sturingsstijl

In de voorbereiding van elk wijzigingsbesluit wordt de gewenste richting bepaald op het vlak van sturingsstijl (zie ook paragraaf 3.2.2). Dit kan zich vertalen in opgaves voor (bijvoorbeeld) deregulering of flexibeler maken van bestaande regelingen.

5.2.3 Vastleggen: vormgeving van het omgevingsplan

Eerder gemaakte keuzes met betrekking tot (kort gezegd) vormgeving (structuur, opbouw, taalgebruik en annoteren) worden gevolgd. De ervaring bij andere gemeenten leert dat het omzetten van bestaande regels uit verordeningen naar de nieuwe systematiek (ook als dit beleidsneutraal gebeurt) een ingrijpende en tijdrovende klus is. Dit komt doordat sprake is van een systeemwijziging. Het is belangrijk vooraf een benadering en afwegingskader af te spreken die bij het omzetten van de regels consistent worden toegepast. Enkele voorbeelden:

- verordeningen kennen vaak het instrument van een nader besluit (aanwijzing) door het college. Dit instrument kent de Omgevingswet niet. Dit betekent dat aanwijzingsbesluiten óók in het omgevingsplan moeten worden verwerkt;¹³
- het instrument 'onthefving' komt nog wel eens voor in verordeningen maar in het omgevingsplan moet dit een 'vergunning' worden;
- regels die samenhangen met milieu, veiligheid en openbare orde moeten worden 'ontvlecht'; regels die samenhangen met het aspect openbare orde mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen;
- verordeningen werken meestal nog niet met kaarten en geometrische informatieobjecten; die omzetting moet, bijvoorbeeld voor het aanwijzen van monumenten of beschermde bomen, dus nog worden gemaakt.

¹³ Hierbij kan een delegatiebesluit worden genomen zodat het college de aanwijzing wel kan aanpassen.

6 Veegbesluit en tussentijdse wijzigingen

6.1 Algemeen

Met de hiervoor beschreven besluiten komt het grootste deel van het gemeentelijke omgevingsplan tot stand. Het restant kan worden opgenomen in een 'veegbesluit': een wijziging van het omgevingsplan tegen het einde van de transitieperiode waarin de laatste elementen worden verwerkt.

Ook kunnen naar behoefte natuurlijk ook tussentijdse (paraplu)wijzigingsbesluiten worden genomen.

6.2 Thematische paraplubesluiten naar behoefte

6.2.1 Algemeen

In de loop van de transitieperiode kan de behoefte bestaan om het omgevingsplan te wijzigen via tussentijdse wijzigingsbesluiten. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een beleidsontwikkeling. Het is denkbaar om daarvoor een parapluwijziging te gebruiken: het wijzigen van de regels voor het hele grondgebied in één keer. Dat kan voor elk willekeurig thema zijn. Te denken valt aan thema's waarover instructieregels bestaan, maar waarvoor het gemeentelijk beleid nog moet worden uitgewerkt of geactualiseerd (zoals bodem, gezondheid of erfgoed; zie bijlage 2, paragraaf 3.2), maar ook andere thema's zoals water, parkeren of klimaat en energie.

6.2.2 Opgave

Omzetten: wat neem je mee

Bij deze paraplubesluiten kan het gaan om omzetting van allerlei (thematische) bestaande regels.

Toepassen: welke kaders pas je toe

- Instructieregels. Afhankelijk van het onderwerp kunnen instructieregels van toepassing zijn (zie bijlage 2, paragraaf 3.2).
- Omgevingsvisie. De omgevingsvisie kan bij uitstek aanleiding zijn voor een thematisch (paraplu)besluit.
- Sturingsstijl. Eerdere keuzes op het vlak van sturingsstijl worden ook bij thematische paraplubesluiten toegepast.

Vastleggen: vormgeving van het omgevingsplan

Eerder gemaakte keuzes met betrekking tot (kort gezegd) vormgeving (structuur, opbouw, taalgebruik en annoteren) worden gevolgd.

6.3 Veegbesluit

Omzetten: wat neem je mee

Het veegbesluit is een (optionele) laatste wijziging van het omgevingsplan tegen het einde van de transitieperiode waarin de laatste elementen worden verwerkt. Bij het veegbesluit kan het gaan om het verwerken van allerlei bestaande regels, die om wat voor reden dan ook nog niet (correct) bij vorige wijzigingen zijn meegenomen. Ook is het denkbaar om met dit veegbesluit vergunningen (voor afwijking van het omgevingsplan, 'buitenplanse OPA's') te verwerken die in de tussentijd zijn verleend.

Toepassen: welke kaders pas je toe

- Instructieregels. Afhankelijk van het onderwerp kunnen instructieregels van toepassing zijn (zie (zie bijlage 2, paragraaf 3.2).
- Omgevingsvisie. Relevant gemeentelijk beleid wordt toegepast.
- Sturingsstijl. Eerdere keuzes op het vlak van sturingsstijl worden ook bij thematische paraplu-besluiten toegepast.

Vastleggen: vormgeving van het omgevingsplan

- Eerder gemaakte keuzes met betrekking tot (kort gezegd) vormgeving (structuur, opbouw, taalgebruik en annoteren) worden gevolgd.

Bijlagen

Bijlage 1. Toelichting op het tijdelijke deel van het omgevingsplan

Als de Omgevingswet in werking treedt, dan is er direct een omgevingsplan van kracht. Dit wordt geregeld via het overgangsrecht. Dit omgevingsplan is gedeeltelijk ingevuld. Dit het 'het tijdelijk deel van het omgevingsplan'. Wat dat is, is bepaald in artikel 22.1 van de Omgevingswet. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat de volgende elementen.

- Ruimtelijke besluiten c.a.
- Enkele gemeentelijke verordeningen
- De bruidsschat
- Bodemkwaliteitskaarten
- Besluiten hogere grenswaarde (geluid)
- Veiligheidscontouren

Ruimtelijke besluiten c.a.

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat alle onderstaande besluiten voor zover die van kracht zijn op het moment van in werking treden van de Omgevingswet of daarna nog van kracht worden op grond van het overgangsrecht:¹⁴

- een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet;
- een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in art. 2.3a van de Crisis- en herstelwet;
- een bestemmingsplan waarin met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, onder k, van de Crisis- en herstelwet bij wijze van experiment wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening;
- een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een wijzigingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
- een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat betrekking heeft op een bestemmingsplan of een wijzigingsplan als bedoeld in die wet;
- een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.103, eerste lid, 4.104, eerste lid, en 4.104a, eerste lid.

¹⁴ Hoofdregeel is dat een ruimtelijk besluit waarvan het ontwerp-besluit ter inzage is gelegd op het moment van inwerking-treding van de Omgevingswet, nog met de Wro-procedure kan worden afgemaakt.

Regels uit verordeningen

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat alle onderstaande besluiten voor zover die van kracht zijn op het moment van in werking treden van de Omgevingswet of daarna nog van kracht worden op grond van het overgangsrecht.

- regels over archeologische monumentenzorg als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet;
- de verordening als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij;
- de verordening als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening.

Bruidsschat

De bruidsschat is een verzameling regels die tot het moment van in werking treden van de Omgevingswet binnen het domein van de rijksoverheid vallen, zoals regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit. Deze regels komen met de Omgevingswet binnen het gemeentelijke domein te vallen. Ze staan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, maar de gemeente mag zelf kiezen of de regels ook worden opgenomen in het definitieve plan. De regels mogen naar eigen inzicht worden gewijzigd of geschrapt al naar gelang de lokale situatie daar om vraagt. Deze regels vallen grofweg uiteen in de volgende bouwstenen:

- regels over activiteiten m.b.t. bouwwerken, open erven en terreinen (afdeling 22.2, voorheen Bouwbesluit);
- regels over milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3);
- (geluids)regels over aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds (afdeling 22.4);
- regels over overige activiteiten (afdeling 22.5), zijnde
- de vergunningplicht voor bouwen en welstandseisen (par. 22.5.1);
- aanvraagvereisten voor gemeentelijke omgevingsvergunningen (par. 22.5.2);
- voorschriften over archeologische monumentenzorg (par. 22.5.3).

Overig

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat ook:

- gemeentelijke bodemkwaliteitskaarten als bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet;
- besluiten hogere grenswaarde (geluid) als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (artikel IX Aanvullingsbesluit geluid);
- veiligheidscontouren als bedoeld in artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (artikel 8.2.7 Invoeringsbesluit Omgevingswet).

Meer informatie over het tijdelijk deel van het omgevingsplan is te vinden via het Informatiepunt Leefomgeving.¹⁵

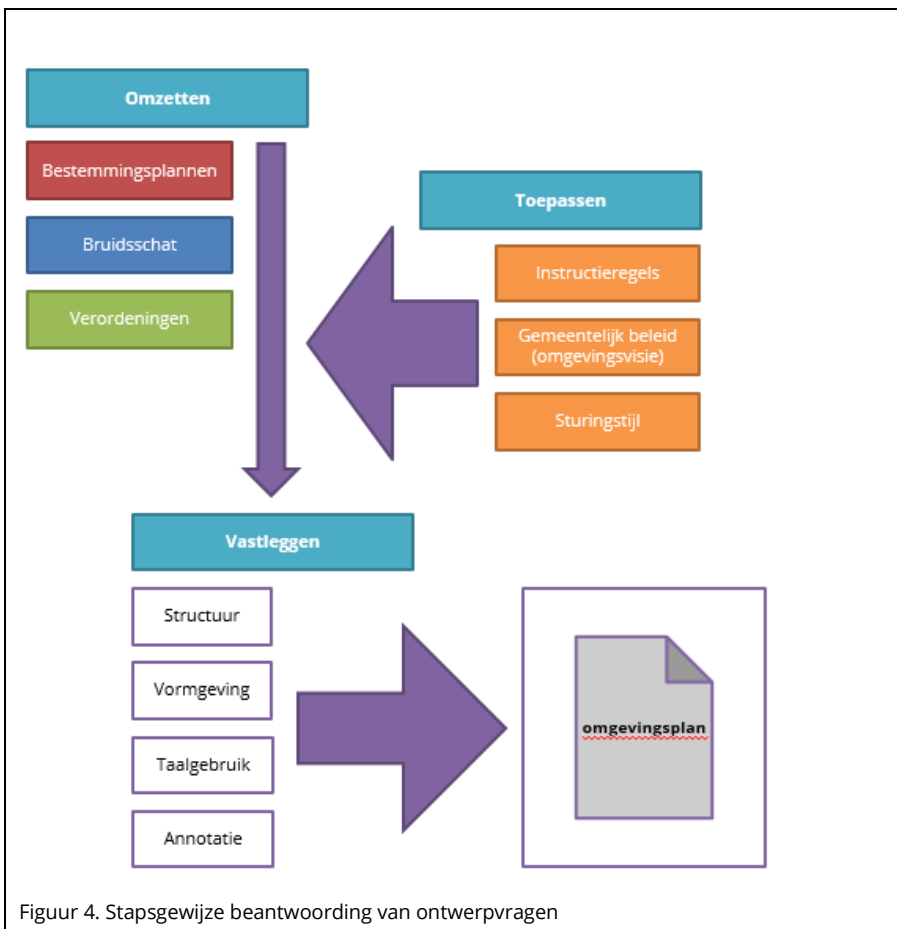
¹⁵ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/tijdelijk-deel-omgevingsplan/>.

Bijlage 2. Bouwstenen en ontwerp vragen: van een tijdelijk naar een definitief omgevingsplan

1. Inleiding

Het omgevingsplan is een nieuw instrument. Het vervangt gemeentelijke bestemmingsplannen en sommige gemeentelijke verordeningen. Ook staan in het omgevingsplan nieuwe regels over onderwerpen die de gemeente nog niet eerder heeft hoeven regelen. Dit leidt tot de vraag wat de belangrijkste (beleids)keuzes zijn die moeten worden gemaakt om het omgevingsplan inhoudelijk te vullen. En wat is de prioritering van die keuzes? De beleidskeuzes die de gemeente moet maken, noemen we hierna – in het verlengde van de VNG-ontwerptool voor het omgevingsplan – ‘ontwerp vragen’.¹⁶ De beantwoording van de ontwerp vragen gaat vooraf aan het tot stand brengen van het omgevingsplan. De stapsgewijze opbouw van het omgevingsplan gaat dus gepaard met het stapsgewijs, gefaseerd, beantwoorden van de ontwerp vragen die daarmee samenhangen. De belangrijkste ontwerp vragen zijn verbeeld in Figuur 4. Hierna worden deze toegelicht.

¹⁶ <https://vng.nl/artikelen/handleiding-ontwerpen-omgevingsplan>. Dit plan van aanpak gebruikt echter een iets andere indeling dan de VNG-ontwerptool.



Figuur 4. Stapsgewijze beantwoording van ontwerp vragen

2. Omzetten: bouwstenen uit het huidige stelsel

2.1 Inleiding

Dit plan van aanpak gaat ervan uit dat een omgevingsplan wordt opgesteld op basis van bouwstenen: bestaande regels die (al dan niet in gewijzigde vorm) worden omgezet. Globaal gaat het hierbij om bestemmingsplannen, verordeningen en de bruidsschat (zie figuur 4). Voor al deze regels geldt dat het omzetten meer of minder 'beleidsneutraal' kan gebeuren. Met andere woorden: regels kunnen blijven zoals ze zijn, maar ze kunnen ook worden gewijzigd of zelfs geschrapt.

Kader: andere bouwstenen

Er zijn nog andere gemeentelijke documenten, anders dan de genoemde bouwstenen, waarvoor omzetting of aanpassing nodig is in verband met de komst van het omgevingsplan. Twee belangrijke categorieën zijn:

- beleidsregels, die uitwerking geven aan gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van het omgevingsrecht. De grondslag van zulke beleidsregels zal in de regel veranderen; de beleidsregel moet hierop worden aangepast. Soms kan het ook nodig zijn de inhoud te wijzigen;
- mandaatbesluiten, die betrekking hebben op gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van het omgevingsrecht. Het gaat om mandaatbesluiten ten behoeve van beslissingen die

gemeenteambtenaren of medewerkers van de omgevingsdienst nemen namens het college van B&W. Deze mandaatbesluiten moeten worden aangepast aan de nieuwe bevoegdheden en bevoegdheidsgrondslagen van de Omgevingswet.

2.2 Bestemmingsplannen

Als de Omgevingswet in werking treedt, is er direct een omgevingsplan van kracht. Dit wordt geregeld via het overgangsrecht. Dit omgevingsplan is gedeeltelijk ingevuld. Dit is 'het tijdelijk deel van het omgevingsplan'. Wat dat is, is bepaald in artikel 22.1 van de Omgevingswet. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in bijlage 1. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan omvat onder andere alle bestemmingsplannen die van kracht zijn op het moment van in werking treden van de Omgevingswet of daarna nog van kracht worden op grond van het overgangsrecht.¹⁷ Ook inpassingsplannen en tracébesluiten zijn hier onderdeel van. Verleende afwijkingvergunningen echter niet.

2.3 Bruidsschat

De bruidsschat behoort ook tot het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De bruidsschat is een verzameling regels die tot het moment van in werking treden van de Omgevingswet binnen het domein van de rijksoverheid vallen, zoals regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit. Deze regels komen met de Omgevingswet binnen het gemeentelijke domein te vallen. Ze staan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, maar de gemeente mag zelf kiezen of de regels ook worden opgenomen in het definitieve plan. De regels mogen naar eigen inzicht worden gewijzigd of geschrapt al naar gelang de lokale situatie daar om vraagt.

Deze regels vallen uiteen in de volgende bouwstenen:

- regels over activiteiten m.b.t. bouwwerken, open erven en terreinen (afdeling 22.2);
- regels over milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3);
- (geluids)regels over aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds (afdeling 22.4);
- regels over overige activiteiten (afdeling 22.5), zijnde
 - de vergunningplicht voor bouwen en welstandseisen (par. 22.5.1);
 - aanvraagvereisten voor gemeentelijke omgevingsvergunningen (par. 22.5.2);
 - voorschriften over archeologische monumentenzorg (par. 22.5.3).

¹⁷ Hoofdreel is dat een ruimtelijk besluit waarvan het ontwerp-besluit ter inzage is gelegd op het moment van inwerking-treding van de Omgevingswet, nog met de Wro-procedure kan worden afgemaakt.

2.4 Verordeningen en overige gemeentelijke regels

2.4.1 Verordeningen en andere gemeentelijke regels in het tijdelijk deel

Drie gemeentelijke verordeningen vallen (geheel of deels) onder het tijdelijke deel van het omgevingsplan:

- de verordening over afvoer van hemelwater en grondwater, als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening;
- regels over archeologische monumentenzorg als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet (Bloemendaal heeft zo'n verordening echter niet);
- de verordening als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij (Bloemendaal heeft zo'n verordening echter niet).

In het definitieve omgevingsplan kunnen méér regels uit gemeentelijke verordeningen terecht komen (zie hierna).

Er zijn ook andere regels en besluiten die samenhangen met de bruidsschat en die daarom ook onderdeel zijn van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit zijn:

- gemeentelijke bodemkwaliteitskaarten als bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet;
- besluiten hogere grenswaarde (geluid) als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (artikel IX Aanvullingsbesluit geluid);
- veiligheidscontouren als bedoeld in artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (artikel 8.2.7 Invoeringsbesluit Omgevingswet).

2.4.2 Omzetting verordeningen naar het omgevingsplan

De gemeente heeft de gehele transitieperiode (tot en met 2031) de tijd om de verordeningen om te zetten naar het omgevingsplan. Bij het verwerken van regels uit verordeningen in het omgevingsplan is er sprake van een driedeling 'mag niet – moeten – mag'.

'Mag niet'

Regels met een bepaalde specifieke grondslag in de Gemeentewet (zie tabel) mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat geldt ook voor regels die hun grondslag hebben in een bijzondere wet (zoals de Winkeltijdenwet)

Tabel 4. Grondslagen Gemeentewet: regels buiten het omgevingsplan

Artikel Gemeentewet	Onderwerp
151a, eerste lid	prostitutie ¹⁸
151b, eerste lid	veiligheidsrisicogebied
151c, eerste lid	cameratoezicht

¹⁸ In de meeste bestemmingsplannen wordt prostitutie planologisch uitgesloten als strijdig gebruik. Dat mag, ook onder de Omgevingswet. Alleen er zijn specifieke regels over prostitutie die in verordeningen staan, op grond van artikel 151a, eerste lid, Gemeentewet. Die regels mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

151d, eerste lid	woonoverlast
154a, eerste lid	aanhouding van groepen personen
154, eerste lid	strafbaarstelling van verordeningen
154b, eerste lid	bestuurlijke boete bij overtreding van verordeningen
172, tweede lid	handhavingsbevoegdheid burgemeester
174, derde lid	sluiten van woningen
216	gemeentelijke belastingen

'Moeten'

Hieronder vallen twee categorieën.

- Regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn regels over het kappen van bomen of het maken van uitritten naar openbare wegen.
- Andere regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving (hinder emissie, risico's) moeten in het omgevingsplan worden opgenomen als daar een instructieregel over is (bijv. geluid).

'Mogen'

Andere regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht. Een voorbeeld is de regeling over losloopgebieden voor honden.

3. Toepassen: kaders bij het omzetten

3.1 Inleiding

Het omzetten van bestaande regels kan meer of minder 'beleidsneutraal' gebeuren. Met andere woorden: regels kunnen blijven zoals ze zijn, maar ze kunnen ook worden gewijzigd of zelfs geschrapt. Bij die keuze spelen in elk geval drie ontwerp vragen een rol.

- Hoe passen we instructieregels toe?
- Hoe passen we gemeentelijk beleid toe?
- Wat is onze sturingsstijl?

3.2 Instructieregels

Het rijk en de provincie hebben instructieregels vastgesteld waar het omgevingsplan aan moet voldoen. De instructieregels van het rijk staan (voornamelijk) in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁹ De instructieregels van de provincie staan in de provinciale omgevingsverordening.

3.2.1 Bkl: ruimtelijke ordening

Een deel van de instructieregels van het rijk heeft betrekking op ruimtelijke ordening. Het Bkl is voor die regels de voortzetting van het voormalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het gaat dus om bestaande regels. Als bestaande gemeentelijke regels beleidsneutraal worden omgezet

¹⁹ De instructieregel over gezondheid staat in de Omgevingswet zelf (artikel 2.1, vierde lid).

dan is in de regel 'vanzelf' aan deze instructieregels voldaan; hier is immers in het verleden al rekening mee gehouden. Als nieuwe ontwikkelingen worden toegelaten, dan zijn deze instructieregels wel van belang.

De instructieregels voor ruimtelijke ordening hebben betrekking op de volgende onderwerpen:²⁰

- Water (par. 5.1.3 Bkl)
- Kust (par. 5.1.5.2 Bkl)
- Ladder voor duurzame verstedelijking (par. 5.1.5.4 Bkl)
- Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen (par. 5.1.6.2 en 5.2 Bkl)
- Lokale spoorwegen binnen vervoerregio's (par. 5.2 Bkl)
- Buisleidingen van nationaal belang (par. 5.1.6.3 Bkl)
- Landsverdediging (par. 5.1.7.2 Bkl)
- Elektriciteitsvoorziening (par. 5.1.7.3 Bkl)
- Rijkswaarwegen (par. 5.1.7.4 Bkl)
- Communicatie burgerluchtvaart (par. 5.1.7.5 Bkl)

Passende beoordeling

Naast de instructieregels op het gebied van de ruimtelijke ordening geldt, net als voorheen, dat voor (een wijziging van) het omgevingsplan een passende beoordeling moet worden gemaakt als het plan significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden (artikel 16.53c Omgevingswet)

3.2.2 Bkl: nieuwe thema's in de fysieke leefomgeving

Een deel van de instructieregels van het rijk heeft betrekking op nieuwe onderwerpen:

- gezondheid;
- cultureel erfgoed;
- toegankelijkheid van de openbare ruimte voor personen met een functiebeperking;
- behoud van landelijke fiets- en wandelroutes.

Gezondheid

Bij het stellen van regels in het omgevingsplan moet rekening worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid (artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet). 'Rekening houden met' betekent dat de gemeente het belang van de gezondheidsbescherming moet afwegen samen met andere belangen. De gemeente moet bij het omgevingsplan motiveren hoe het de verschillende belangen heeft gewogen. Het 'belang van het beschermen van de gezondheid' is vrij algemeen. De gemeente is dan ook behoorlijk vrij om hier een eigen invulling aan te geven, mits gemotiveerd. Landelijk worden hulpmiddelen ontwikkeld om dit te doen.²¹ Ook bij een beleidsneutrale omzetting van bestaande regels zal een motivering op het punt van gezondheid moeten worden opgenomen.

²⁰ Plus de thema's 'Maasvlakte' en 'Wadden' die zijn voor Bloemendaal hoe dan ook niet relevant.

²¹ Meer informatie is te vinden bij het Informatiepunt Leefomgeving: <https://iplo.nl/thema/gezonde-fysieke/gezondheid-omgevingsplan/>.

Cultureel erfgoed

Bij het vaststellen van het omgevingsplan moet rekening worden gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten (artikel 5.130, eerste lid, Besluit kwaliteit leefomgeving). Dit ligt in het verlengde van de voormalige eisen voor bestemmingsplannen. Er zijn wel verschillen. Nieuw is de expliciete instructie om bij het omgevingsplan rekening te houden met de belangen van:

- het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden;
- het voorkomen van aantasting van de omgeving van monumenten.

Ook bij een beleidsneutrale omzetting van bestaande regels zal een motivering op het punt van cultureel erfgoed moeten worden opgenomen.

AANWIJZING VAN GEMEENTELIJKE MONUMENTEN

Er bestaat geen expliciete verplichting om gemeentelijke monumenten aan te wijzen. Het aanwijzen van monumenten is een instrument dat de gemeente kán inzetten om invulling te geven aan de instructieregels over cultureel erfgoed (zie boven). Als gemeentelijke monumenten worden aangewezen dan mag dat op termijn alleen in het omgevingsplan. Het mag echter nog uiterlijk in 2031 plaatsvinden met een aanwijzingsbesluit onder de gemeentelijke Erfgoedverordening.²²

Toegankelijkheid van de openbare ruimte voor personen met een functiebeperking

Als een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, moet in het omgevingsplan rekening worden gehouden met het belang van het bevorderen van de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking (artikel 5.152 Bkl). Als bestaande gemeentelijke regels beleidsneutraal worden omgezet dan hoeft niet aan deze instructieregel te worden voldaan. Als nieuwe ontwikkelingen worden toegelaten dan zijn deze instructieregels wel van belang en zal een motivering op dit punt moeten worden opgenomen.

Behoud van landelijke fiets- en wandelroutes

Als het omgevingsplan nieuwe activiteiten toelaat die een aangewezen fiets- of wandelroute kunnen doorsnijden moet het belang van het in stand houden van de route worden betrokken bij de afweging over het vaststellen van het omgevingsplan (artikel 5.161b Bkl).²³ Als bestaande gemeentelijke regels beleidsneutraal worden omgezet dan hoeft niet aan deze instructieregel te worden voldaan. Als nieuwe ontwikkelingen worden toegelaten dan zijn deze instructieregels wel van belang en zal een motivering op dit punt moeten worden opgenomen.

3.2.3 Bkl: milieu

²² Meer informatie is te vinden via onder andere de website van de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed en het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0): <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/omgevingswet/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen--gemeentelijke-monumenten>

²³ De aangewezen fiets- en wandelroutes zijn opgenomen in bijlage XVI bij het Bkl.

Het Bkl wijst milieuthema's aan die in beginsel verplicht verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Soms kan het zijn dat een milieuthema niet relevant is voor (delen) van de gemeente. Wanneer dat is wordt bepaald door criteria die zijn opgenomen in de instructieregels.

Het gaat om de volgende thema's:

- externe veiligheid;
- luchtkwaliteit;
- geluid van 'gewone' activiteiten;
- geluid van (spoor)wegen en industrieterreinen;
- slagschaduw van windturbines;
- trillingen;
- bodemkwaliteit;
- geur.

Dit betekent niet alleen dat bij het voorbereiden van het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met effecten op gebied van deze thema's, maar ook (vaak) dat het omgevingsplan regels moet bevatten waarmee deze effecten worden gereguleerd. Dat gebeurt in beginsel door het stellen van 'waarden' (getalsmatige normen, waar burgers en bedrijven aan moeten voldoen).²⁴ De instructieregels geven meestal een bandbreedte aan waarbinnen die waarden moeten liggen.

Voor de meeste thema's uit het Bkl zijn regels opgenomen in de bruidsschat. Zo bevat het Bkl de instructie dat het omgevingsplan in beginsel standaardwaarden voor geluid moet bevatten. In de bruidsschat zijn geluidsnormen opgenomen die afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit. Deze geluidsnormen vervullen tijdelijk die rol van standaardwaarden. Die rol vervalt na de transitieperiode; de bruidsschat moet worden omgezet naar definitieve regels in het omgevingsplan. Daarbij moet steeds worden voldaan aan de instructieregels uit het Bkl.

(De bruidsschat 'milieu' bevat ook regels over onderwerpen waarover het Bkl geen instructies bevat. Voor die onderwerpen is de gemeente dus nog meer vrij in de keuze om deze regels te behouden, aan te passen of te schrappen.)

3.2.4 Provinciale instructieregels

De provinciale omgevingsverordening bevat instructieregels waarmee bij het omgevingsplan rekening gehouden moet worden. Deze instructieregels hebben over het algemeen betrekking op de ruimtelijke ordening. De omgevingsverordening is de voortzetting van de Verordening ruimte. Veel regels zijn voortzetting van bestaand beleid. Maar er kunnen ook nieuwe instructieregels zijn. In de regel zullen nieuwe instructieregels alleen gelden voor nieuwe situaties en dus niet voor het beleidsneutraal omzetten van bestaande regels. Er kunnen wel bestaande instructieregels zijn die nog niet (geheel) zijn

²⁴ Deze waarden zijn bindend voor burgers en bedrijven. Dat is anders dan 'omgevingswaarden'. Omgevingswaarden stellen geen eisen voor een concreet geval, maar zeggen iets over de doelstellingen van de gemeente voor de kwaliteit van de leefomgeving. Omgevingswaarden binden alleen de gemeente zelf. Het stellen van omgevingswaarden is niet verplicht. Zie voor meer informatie over omgevingswaarden: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingswaarde/>.

verwerkt en waarvoor dat alsnog zal moeten gebeuren. Bijlage 5 bevat een overzicht van de onderwerpen waarover de provinciale instructieregels gaan.

3.3 Gemeentelijk beleid (omgevingsvisie)

Bij het opstellen van een (wijziging van het) omgevingsplan moet rekening worden gehouden met gemeentelijk beleid. Binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet is daarbij vooral de omgevingsvisie van belang. De omgevingsvisie bevat het beleid van de gemeente voor de lange termijn op het gebied van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie bindt de gemeenteraad. Dat betekent dat het voorgenomen omgevingsplan in beginsel niet in strijd mag zijn met de omgevingsvisie.²⁵ Daarnaast is echter belangrijk om ook na te gaan hoe het omgevingsplan actief kan bijdragen aan het bereiken van doelen uit de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie kan een concrete aanleiding zijn om bestaande regels juist niet beleidsneutraal om te zetten. Het ligt voor de hand dat de omgevingsvisie (onder andere) beleidsuitspraken bevat over thema's waarover instructieregels bestaan (zie hiervoor).

Voorbeeld: milieu

In de toekomstige omgevingsvisie worden mogelijk uitspraken opgenomen voor milieu bijvoorbeeld de volgende 'richtinggevende strategische uitspraak: 'zo schoon mogelijke lucht, ondergrond, oppervlakte- en grondwater. We bewaken de kwaliteiten rust, stilte en donkerte als kenmerken en waarden van de streek en voor het welbevinden van mens en dier.'

Voorbeeld: energie

De toekomstige omgevingsvisie bevat voor energie bijvoorbeeld het streefbeeld 'in 2030 is de gemeente Bloemendaal energieneutraal'.

3.4 Sturingsstijl

De Omgevingswet is tot stand komen met het oog op vier verbeterdoelen:²⁶

- inzichtelijk omgevingsrecht;
- leefomgeving centraal;
- ruimte voor lokaal maatwerk;
- snellere besluitvorming.

Deze doelen stimuleren veel gemeenten om opnieuw na te denken over hun 'sturingsstijl': een bewuste keuze welke rol zij wil spelen bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving. Wil de gemeente de touwtjes in handen hebben? Is er in de samenleving behoefte aan duidelijke regels en een bepaalde mate van rechtszekerheid? Of kan er veel worden overgelaten aan de samenleving? Sturingsstijl zegt iets over keuzes over (de)regulering, meer of minder vergunningplichten en ruimte voor flexibiliteit. De gemeente kan één herkenbare sturingsstijl hebben maar de stijl die wordt toegepast, kan ook afhangen van omstandigheden zoals van het onderwerp of de locatie. Dan is het in elk geval zinvol om als gemeente een afwegingskader te hebben dat helpt bij het maken van die onderwerp- of

²⁵ Zoals dat voorheen gold voor de toets van een bestemmingsplan aan de structuurvisie.

²⁶ Zie <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/uitgangspunten/>.

locatieafhankelijke keuzes. De sturingsstijl geeft richting aan de manier waarop bestaande regels, in het licht van instructieregels en gemeentelijke beleid, worden omgezet.

4. Vastleggen: keuzes over structuur en vormgeving

4.1 Inleiding

Uit de combinatie van omzetten van bestaande regels (paragraaf 2) en toepassen van actuele uitgangspunten (paragraaf 3) volgen de inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan: wat willen we regelen. Bij het vastleggen daarvan in regels voor het plan zijn nog enkele belangrijke 'vormvragen' aan de orde.

- Hoe ordenen we de regels in onze plan?
- Hoe geven we onze regels vorm?
- Welke begrippen en taal gebruiken we?
- Hoe annoteren we?

4.2 Ordening: casco

Met een casco bepaalt de gemeente de indeling van het omgevingsplan in hoofdstukken, afdelingen en paragrafen. Het casco bepaalt in welke onderlinge ordening de regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Voor de ordening van het plan bestaan enkele voorschriften in de digitale standaard. Dit zijn de belangrijkste.

- Een omgevingsplan is opgebouwd uit hoofdstukken.
- Een hoofdstuk kan achtereenvolgens worden ingedeeld in afdelingen, paragrafen en sub(sub)paragrafen. Afdelingen kunnen desgewenst worden gebundeld in titels.
- Artikelen worden doorgenummerd per hoofdstuk. Een artikelnummer wordt voorafgegaan door een hoofdstuknummer gevolgd door een punt (bijvoorbeeld: 'artikel 5.12').

Binnen deze randvoorwaarden bepaalt elke gemeente zijn eigen structuur/casco.

4.3 Vormgeving van planregels

Met vormgeving doelen we op de structuur, niet van het plan als zodanig, maar van regels. Voor de opbouw van de regels bestaan enkele voorschriften in de digitale standaard. Dit zijn de belangrijkste.

- Een artikel kan uit leden bestaan. Deze worden genummerd 1, 2, 3, ...
- Een artikel(lid) kan bestaan uit een aanhef gevolgd door een opsomming. Opsommingen worden genummerd (a, b, c).
- Per artikel(lid) kan maar één werkingsgebied worden gebruikt.²⁷

Binnen deze randvoorwaarden zijn er nog allerlei mogelijkheden om een regeltekst vorm te geven. Dit is geïllustreerd met onderstaand voorbeeld. Beide opties zijn 'goed'. Belangrijkste is dat wordt gekozen voor één consistente aanpak door het gehele omgevingsplan heen.

²⁷ Meerdere werkingsgebieden per artikel(lid) zijn technisch wel mogelijk maar belemmeren de raadpleegbaarheid van het artikel(lid) via 'Regels op de kaart'.

Voorbeeld 1

Artikel 5.74 Regels over hoofdgebouwen

Hoofdgebouwen moeten voldoen aan de volgende regels:

- a. een hoofdgebouw wordt gebouwd binnen een bouwvlak;
- b. een hoofdgebouw is niet hoger dan is aangegeven op de kaart.

Voorbeeld 2

Artikel 5.74 Regels over hoofdgebouwen

1. Een hoofdgebouw wordt gebouwd binnen een bouwvlak.
2. Een hoofdgebouw is niet hoger dan is aangegeven op de kaart.

4.4 Taalgebruik

Omdat er sprake is van één omgevingsplan dat geleidelijk wordt ontwikkeld, is het belangrijk om afspraken te maken over een uniform begrippenkader en taalgebruik. Het is belangrijk dat regels in het plan op een consistente manier zijn opgesteld en geformuleerd als het gaat om begrippen, bewoordingen en zinsopbouw. Daarbij gaat het enerzijds om het vastleggen van nieuw 'jargon' voor 'oude' begrippen zoals 'bestemmen' of 'aanduiding'. Anderzijds kan een bewuste keuze worden gemaakt voor eenvoudiger / toegankelijker taalgebruik dan voorheen.

4.5 Annoteren

Regels in het omgevingsplan worden via plansoftware geannoteerd. Dat wil zeggen dat er 'labels' aan een planregel worden gekoppeld om te zorgen dat de regel kan worden getoond in de digitale omgeving van de website Regels op de kaart. Bij het annoteren gelden bepaalde eisen maar de gemeente kan hier ook keuzes in maken. Net als met het begrippenkader is het van belang dat die keuzes consistent zijn over verschillende delen van het omgevingsplan heen.

5. Conclusie: de opgave

De opgave van dit stappenplan is, gelet op het voorgaande:

1. het omzetten van bestaande regels uit bestemmingsplannen, bruidsschat en verordeningen;
2. waarbij de benodigde keuzes worden gemaakt over behouden, aanpassen of schrappen van die regels, in het licht van:
 - a. instructieregels;
 - b. gemeentelijk beleid;
 - c. sturingsstijl;
3. en keuzes worden gemaakt over vastleggen van die regels in:
 - a. een afgesproken gemeentelijke structuur (casco);
 - b. in een consistente, weloverwogen vormgeving; en
 - c. vaste en consistente bewoordingen en taalgebruik; en
 - d. volgens een effectieve en weloverwogen annotatiestrategie

Bijlage 3. Aandachtspunten voor het stappenplan

1. Inleiding

Het definitieve omgevingsplan komt stapsgewijs tot stand. Dit hoofdstuk bevat enkele praktische aandachtspunten die van belang zijn bij het definiëren van die stappen.

2. Ontwerp vragen

Het stappenplan houdt rekening met de ontwerp vragen die moeten worden beantwoord en die zijn beschreven in bijlage 2. Om die ontwerp vragen op een samenhangende en consistente manier te beantwoorden, moeten bouwstenen in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Dat betekent dat er niet zonder meer voor wordt gekozen om het omgevingsplan op te bouwen in drie opeenvolgende stappen 'bestemmingsplannen' – 'verordeningen' – 'bruidsschat'. Er zijn immers onderwerpen (thema's) die in verschillende bouwstenen terugkomen. Bijvoorbeeld: zowel bestemmingsplannen als verordeningen én de bruidsschat bevatten regels over archeologie. Het stappenplan gaat ervan uit dat zulke regels in één keer, in samenhang, worden verwerkt in het definitieve omgevingsplan.

3. Gebiedsgerichte of thematische aanpak

Voor het definiëren van de verschillende stappen in de stapsgewijze opbouw van het omgevingsplan ligt een indeling in gebieden en/of thema's voor de hand. Dit wordt hierna toegelicht.

3.1 Gebiedsgericht

Bij een gebiedsgerichte aanpak worden wijzigingsbesluiten opgesteld voor deelgebieden.²⁸ Via meerdere wijzigingsbesluiten ontstaat uiteindelijk een gebiedsdekkend omgevingsplan. In deze gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten worden de regels opgenomen die specifiek gelden voor een bepaald gebied. Dit zijn in elk geval de locatiegebonden regels over bouwen en gebruik zoals die voorheen waren opgenomen in bestemmingsplannen. Daarnaast kunnen andere gebiedsspecifieke regels over andere onderwerpen (zoals milieu) worden opgenomen. Hoe meer onderwerpen aan bod komen in een gebiedsgerichte plan hoe beter het plan een integrale regeling kan bevatten, gericht op de leefomgeving in het gebied.

Deze gebiedsgerichte aanpak ligt aan de basis van het stappenplan voor het omgevingsplan van Bloemendaal. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige systematiek van bestemmingsplannen. We onderscheiden twee gebiedstypen: landelijk gebied en stedelijk gebied.

3.2 Thematisch

Er zijn vraagstukken (ontwerp vragen) die vragen om een thematische aanpak. Er wordt dan een planregeling opgesteld specifiek voor een bepaald thema. Die regeling kan op verschillende manieren in het omgevingsplan worden verwerkt. Dit stappenplan onderscheidt 'aanhaken', 'uitrollen' en een 'parapluaanpak', zoals hierna toegelicht.

²⁸ Zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de aanpak met 'wijzigingsbesluiten'.

- 'Aanhaken'. Een gemeentebrede regeling voor een thema kan worden meegenomen in ('aangehaakt bij') de procedure voor een gebiedsgericht wijzigingsbesluit. Het desbetreffende wijzigingsbesluit bevat dan zowel een gebiedsspecifieke regeling voor één deelgebied als een gemeentebrede regeling voor een bepaald thema. Het voordeel van deze aanpak is dat geen aparte wijzigingsprocedure nodig is. Het nadeel is dat deze aanpak de procedure kan 'verzwaren' door uitbreiding van onderwerpen en het vergroten van de kring van belanghebbenden. Deze aanpak is daarom minder geschikt voor grote, nieuwe en/of maatschappelijk gevoelige thema's.
- 'Uitrollen'. De regeling voor een specifiek thema kan gebiedsgewijs worden 'uitgerold' via de gebiedsgewijze deelplannen. Het voordeel van deze werkwijze is dat een gebiedsgericht plan hierdoor 'integraler' is en écht gebiedsgericht. De aanpak is minder geschikt bij beleidswijzigingen, als dat ertoe leidt er tijdens de uitrol (onwenselijke) beleidsverschillen ontstaan binnen de gemeente.²⁹ Ook is het verstandig om bij grote beleidswijzigingen participatie te organiseren voor alle belanghebbenden in één keer en niet 'uitrollend' over de gemeente.
- 'Paraplubesluit'. Voor grote, nieuwe en/of maatschappelijk gevoelige thema's ligt een parapubesluit het meest voor de hand: een aparte wijzigingsprocedure voor een gemeentebrede thematische regeling. Het voordeel hiervan is dat de participatie en besluitvorming gericht over dát thema kan gaan. Het nadeel is dat een extra wijzigingsprocedure nodig is.

4. Prioritering

Naast de keuze tussen een gebiedsgerichte of thematische aanpak, is de prioritering van belang: het bepalen van de volgorde waarin de wijzigingsbesluiten in procedure worden gebracht, en op welk moment. Bij de prioritering kunnen de volgende zaken o.a. een rol spelen:

- prioriteit voor gebieden met een (ver)oud(erd) bestemmingsplan;
- prioriteit voor gebieden waar ontwikkelingen nodig zijn of verwacht worden;
- prioriteit voor een gebied met weinig ontwikkeling als (relatief) eenvoudig 'oefenmateriaal';
- prioriteit voor thema's en beleidsonderwerpen die dringend aandacht vragen.

5. Praktische aandachtspunten

Er geldt een aantal praktische aandachtspunten voor het inrichten van het stappenplan.

- Het werken met stapsgewijze wijzigingsbesluiten spreidt de last, maar het werken met veel wijzigingsbesluiten in korte tijd brengt ook extra lasten met zich mee. Het aantal plannen moet werkbaar en overzichtelijk blijven voor alle betrokkenen. Er moet rekening worden gehouden met afstemming tussen planprocessen waar dat nodig is, vooral ook als verschillende wijzigingsbesluiten door verschillende externe bureaus worden opgesteld. De gemeente benoemt een coördinator die verantwoordelijk is voor alle wijzigingen in het omgevingsplan.
- Het participatieproces van plannen vraagt specifiek aandacht: er moeten bewuste keuzes worden gemaakt wie er bij de voorbereiding van elk wijzigingsbesluit wordt betrokken en hoe.

²⁹ Met het uitrollen wordt nieuw beleid gebiedje voor gebiedje in de gemeente geïntroduceerd, met achtereenvolgende planwijzigingen.

- Voor de planning van een omgevingsplan wordt rekening gehouden met een doorlooptijd van ongeveer 2 jaar, waarvan circa de helft voorbereiding, inclusief participatie, en de helft proceduretijd. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een eventuele m.e.r.-plicht.³⁰ De werkelijke doorlooptijd kan verschillen per wijzigingsbesluit.

³⁰ Voor beleidsrijke plannen wordt nagegaan of een m.e.r. aan de orde is.

Bijlage 4. Instructieregels provincie Noord-Holland: onderwerpen

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van onderwerpen waarop de instructieregels van de provincie Noord-Holland betrekking hebben.

De regels in de Omgevingsverordening NH2022 komen grotendeels overeen met de Omgevingsverordening NH2020, maar zijn omgezet naar de nieuwe eisen vanuit de Omgevingswet. In de NH2022 zijn daarnaast nieuwe beleidsthema's opgenomen die voortkomen uit de Omgevingswet. Dit betreffen onder andere de volgende onderwerpen: bodemsanering, grondwaterverontreiniging, Natuurnetwerk Nederland (NNN), natuurbescherming (faunabeheer) en energietransitie (o.a. Regionale Energiestrategieën en de bijbehorende zoekgebieden).

De instructieregels die betrekking hebben op het Omgevingsplan gaan achtereenvolgens over de volgende onderwerpen:

- Stedelijke functies (§6.2.2)
- Duurzame energie (§6.2.3)
- Land- en tuinbouw (§6.2.4)
- Beschermd landelijk gebied (§6.2.5)
- Ruimtelijke inpassing in landelijk gebied (§6.2.6)
- Cultureel erfgoed (§6.2.7)
- Klimaatadaptatie (§6.2.8)
- Provinciale wegen (§6.2.9)
- Regionale luchthavens (§6.2.10)
- Regionale waterkeringen (§6.2.11)

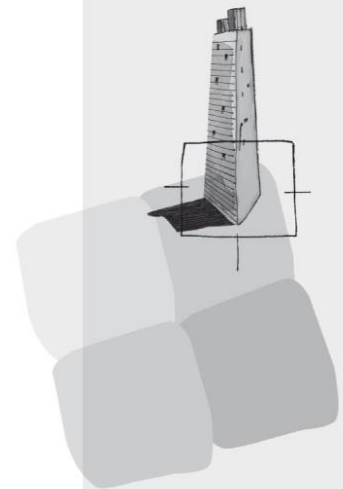
Colofon

Opdrachtgever

Gemeente Bloemendaal

Projectnummer

P002120



BügelHajema Adviseurs bv
Bureau voor Ruimtelijke
Ordering en Milieu BNSP
Utrechtseweg 7
3811 NA Amersfoort

T 033-46 56 545

E info@bugelhajema.nl

W www.bugelhajema.nl

Vestigingen te Assen,
Leeuwarden en
Amersfoort