

GEMEENTE
VIJF
HEE
REN
LAN
DEN



PLAN VAN AANPAK PLANOMZETTING

Onderwerp: van bestemmingsplan naar omgevingsplan

14 september 2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Het omgevingsplan	3
1.1 Wat is een omgevingsplan?	3
1.2 Welke raakvlakken met andere taken en regels heeft het omgevingsplan?	3
1.3 Doel	3
1.4 Leeswijzer.....	4
Hoofdstuk 2 Kaders	5
2.1 Wettelijke kaders	5
2.1.1 Tijdelijk omgevingsplan.....	5
2.1.2 Opstellen van een omgevingsplan is wijzigen van het omgevingsplan	7
2.1.3 Overgangstermijn en actualiseringsplicht	7
2.1.4 Gemeentelijke 'vrijheid'	8
2.2 Eerdere gemeentelijke besluitvorming	8
Hoofdstuk 3 Transitie van bestemmingsplan naar omgevingsplan	10
3.1 De 3 leidende principes.....	10
3.2 Wanneer is het klaar?.....	11
4. Planomzetting	12
4.1 Ontwikkelpincipe	12
4.2 Gemeentelijke visie van het omgevingsplan	14
4.3 Reikwijdte omgevingsplan.....	19
4.3.1 Verordeningen	19
4.3.2 Bruidsschat	20
4.3.3 Instructieregels.....	21
4.5 Ontwerpkeuzes.....	21
4.5.1 Functies, activiteiten en/of gebieden?	21
4.5.2 Afbakening activiteiten.....	23
4.5.3 Preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten	26
4.5.4 Maatwerk	27
4.5.5. Zorgplicht	29
4.5.6 Omgevingswaarden	31
4.6 Tussenconclusie.....	32
5. Bestemmingsplannen en gebieden	33
5.1 Welk gebied eerst en waarom?	33
5.1.1 De 8 deelgebieden	33

5.1.2 Waar starten we?	34
5.2 Planomzettingsproces	36
5.2.1 Optie 1 Eenvoudig	36
5.2.2 Optie 2 Tussenvariant A	37
5.2.3 Optie 3 Tussenvariant B	39
5.2.4 Optie 4 Uitgebreid	40
6. Organisatie, planning, financiën en risico's	43
6.1 De Projectorganisatie	43
6.2 Capaciteit	44
6.3 Planning	45
6.4 Financiën	45
6.5 Middelen	46
6.6 Risico's	47



Hoofdstuk 1 Het omgevingsplan

Voor u ligt het Plan van Aanpak Planomzetting, van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Hierin leest u hoe we tot een nieuw omgevingsplan voor de hele gemeente Vijfheerenlanden komen. Het doel is om continu aan de wettelijke eisen vanuit de Omgevingswet te voldoen. Daarbij willen we een acceptabel dienstverleningsniveau in stand houden en zorgvuldig omgaan met onze beperkt beschikbare middelen.

1.1 Wat is een omgevingsplan?

Het omgevingsplan is een besluit van de gemeenteraad waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn vastgelegd. Deze regels zijn juridisch bindend voor iedereen. De regels die in het omgevingsplan komen te staan, zijn niet allemaal nieuw. Veel van de regels staan nu al in bestemmingsplannen, milieuregelgeving en gemeentelijke verordeningen. In het omgevingsplan worden ze allemaal gebundeld en waar nodig op elkaar afgestemd (geharmoniseerd). Het opstellen van het omgevingsplan biedt bovendien de mogelijkheid om bestaande regels te heroverwegen: zijn ze nog nodig? Kan er meer ruimte worden gegeven? Of moeten ze juist strenger?

1.2 Welke raakvlakken met andere taken en regels heeft het omgevingsplan?

Het omgevingsplan is één van de gemeentelijke instrumenten uit de Omgevingswet. Het bevat de gemeentelijke regels over hoe met de fysieke leefomgeving wordt omgegaan. De inhoud en strekking van deze regels worden beïnvloed door de omgevingsvisie (eventueel uitgewerkt in programma's) en de instructieregels van Rijk en provincie. Het omgevingsplan is voor omgevingsvergunningen het toetsingskader.

1.3 Doel

Met dit plan van aanpak willen we richting geven aan en de nodige keuzes maken voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan. Maar bovenal willen we ook raadsleden, bestuurders en medewerkers van de gemeente Vijfheerenlanden informeren wat er gaat gebeuren als de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt.

Vanwege de complexiteit die een omgevingsplan met zich mee brengt en de vele keuzes die gemaakt moeten worden zal dit plan van aanpak geen in beton gegoten document zijn. Wanneer de tijd het nodig acht of omdat we gewoon tot betere of andere inzichten zijn gekomen zal dit plan van aanpak herijkt moeten kunnen worden. Dit plan van aanpak moet dan ook gezien worden als een dynamisch document dat ons de richting gaat geven in de transitieperiode.

1.4 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 een toelichting gegeven op het wettelijk kader voor de transitiefase. Daarna wordt in hoofdstuk 3 aangegeven welke leidende principes worden gehanteerd bij het maken van een keuze. In hoofdstuk 4 staat de aanpak centraal. In dit hoofdstuk worden voor de verschillende onderdelen keuzes beschreven en toegelicht. Het gaat onder meer om de visie op het omgevingsplan: Welke uitgangspunten hanteren we voor het omgevingsplan, op welke wijze willen we sturen met het omgevingsplan, welke ontwerpkeuzes maken we daarbij en hoe willen we omgaan met maatwerk, zorgplichten en omgevingswaarden. In het laatste hoofdstuk zullen we de interne en externe middelen verantwoorden.

Hoofdstuk 2 Kaders

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wetgeving en richtinggevende besluiten die al beschikbaar zijn. Zij vormen het kader waarbinnen de activiteiten in het Plan van Aanpak Planomzetting verder zijn uitgewerkt.

2.1 Wettelijke kaders

In artikel 2.4 Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Op grond van artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

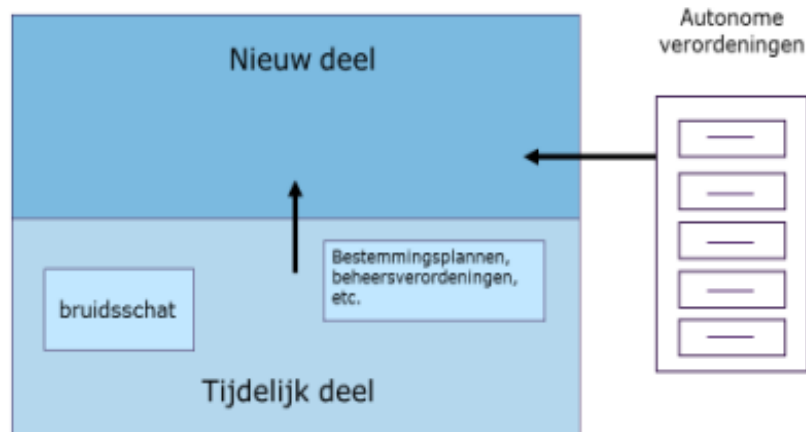
2.1.1 Tijdelijk omgevingsplan

Middels het overgangsrecht is bepaald dat alle bestaande ruimtelijke plannen (zoals bestemmingsplannen, wijzigingsplannen e.d.) van rechtswege worden aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan, zodat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemeenten formeel beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan. Dit wordt ook wel het tijdelijk deel van het omgevingsplan, of het tijdelijk omgevingsplan genoemd. Het tijdelijk omgevingsplan is gevuld met:

- Ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen van de gemeente. Eventuele inpassingsplannen van provincie en rijk vallen hier ook onder.
- Enkele specifieke gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit zijn de geurverordening, de verordening over afvoer van regen- en grondwater en de regels over archeologische monumentenzorg uit de erfgoedverordening.
- De bruidsschat. Dit zijn de regels waarvoor de verantwoordelijkheid vanuit het Rijk wordt overgedragen aan gemeenten. Het gaat dan om regels uit de bouw- en milieuwetgeving waarvoor lokaal maatwerk mogelijk is.
- Bodemkwaliteitskaarten en aanverwante documenten.

De meeste gemeentelijke verordeningen, zoals delen van de APV, Bomenverordening, Parkeerverordening en delen van de Afvalstoffenverordening gaan niet direct op in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en blijven na 1 januari 2023 zelfstandig voortbestaan totdat deze worden opgenomen in het nieuwe deel.

Dit laat zich schematisch als volgt verbeelden:



Vervolgens dienen het tijdelijk omgevingsplan (tijdelijk deel in het schema) en de gemeentelijke verordeningen omgezet te worden naar het nieuwe deel (volwaardig omgevingsplan), dat voldoet aan alle wettelijke vereisten. Dit betekent concreet:

- het (al dan niet gewijzigd) overnemen van de inhoud vanuit de oude bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, etc. in het omgevingsplan;
- het (al dan niet gewijzigd) overnemen van (delen van) verordeningen in het omgevingsplan;
- het vervangen van de bruidsschatregels (die tijdelijk zijn) door definitieve regels die in vorm en inhoud passen in de gemeentelijke ambities;
- het opnemen van (nieuwe) regels in het omgevingsplan in het verlengde van (nieuwe) instructieregels van het rijk;

In alle gevallen geldt dat het meestal niet gaat om het onveranderd overnemen van regels, maar juist om het herformuleren (of zelfs weglaten) van regels, in lijn met de visie en kaders van de Omgevingswet en in lijn met de gemeentelijke visie op het instrument 'omgevingsplan'.

Daarvoor heeft de gemeente maximaal tot 31 december 2029 de tijd.¹ De regels in de gemeentelijke verordeningen die op dienen te gaan in het omgevingsplan zullen vervallen na 2029.

2.1.2 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 'post-zegel'-bestemmingsplan te maken. Binnen een gemeente golden dan meerdere bestemmingsplannen naast elkaar. Onder de Omgevingswet verandert dat. Elke gemeente heeft één omgevingsplan. Het omgevingsplan is in dit opzicht vergelijkbaar met de APV.

Als de Omgevingswet in werking treedt, beschikt de gemeente direct over een omgevingsplan. Dit heet het 'tijdelijke deel' van het omgevingsplan (zie hiervóór). Via een of meer opeenvolgende wijzigingsbesluiten zet de gemeente dit tijdelijk deel uiteindelijk om naar een 'definitief' omgevingsplan.

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.

2.1.3 Overgangstermijn en actualiseringsplicht

De gemeente krijgt een overgangstermijn tot en met 2029. Binnen deze termijn moeten alle regels uit het tijdelijk omgevingsplan en de relevante regels uit gemeentelijke verordeningen, die de gemeente wil behouden, worden overgezet naar het definitieve omgevingsplan. Dit wordt ook wel aangeduid als de 'transitie' naar het definitieve omgevingsplan. Bij het opstellen van het definitieve omgevingsplan moet aan alle vereisten van de Omgevingswet worden voldaan. Er zal een goede balans moeten worden nagestreefd tussen behoud, bescherming, gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dat vraagt om een integrale afweging van alle aspecten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving óf gevolgen voor de mens door die fysieke leefomgeving.

¹ Deze datum staat nog niet formeel vast.

De actualiseringsplicht zoals we die kennen van bestemmingsplannen vervalt. Het omgevingsplan hoeft dus niet elke 10 jaar te worden herzien. Wel moet het omgevingsplan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning worden geactualiseerd als wordt afgeweken van het omgevingsplan. Deze verplichting gaat in ná 2029.

2.1.4 Gemeentelijke 'vrijheid'

De gemeentelijke 'vrijheid' om haar eigen afwegingen te maken wordt ingekaderd door de instructieregels van het Rijk via het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels die de provincie Utrecht in haar provinciale omgevingsverordening stelt. De wijze waarop de gemeente haar beleidsvrijheid invult, wordt bepaald door haar eigen keuzes over:

- haar rol in de samenleving (actief <-> passief);
- keuzes voor specifieke speerpunten in beleid over de fysieke leefomgeving;
- keuzes ten aanzien van behouden en beschermen versus gebruiken en ontwikkelen;
- keuzes ten aanzien van regeldruk en vertrouwen.

In de omgevingsvisie zullen de hoofdlijnen van bovenstaande punten terug komen. De juridische verwerking en nadere detaillering van de keuzes in de omgevingsvisie volgt waar mogelijk in het omgevingsplan.

2.2 Eerdere gemeentelijke besluitvorming

Bij het omzetten van regels naar het definitieve omgevingsplan moeten veel keuzes worden gemaakt. Deze keuzes worden gestuurd door de eerder genoemde punten hierboven. Dit kan zich uiten in het aantal regels dat we opstellen, maar ook in de manier waarop we ze opschrijven. Of welke controlemogelijkheden worden opgenomen voordat een activiteit in de fysieke leefomgeving is toegestaan (denk bijvoorbeeld aan een vergunning of een meldingsplicht).

- In januari 2022 is met het college en de gemeenteraad het reguleringsregiem besproken. Deze handvatten zullen wij meennemen in de nog op te stellen regels van het omgevingsplan en waar nodig toepassen.
- Het casco omgevingsplan wat als basis dient voor het nog op te stellen omgevingsplan wordt in het derde dan wel vierde kwartaal van 2022 vastgesteld.

Dit casco zal enige houvast bieden voor toekomstige initiatieven die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan dan wel de basis vormen voor het opstellen van het definitieve omgevingsplan.

- De erfgoedverordening is vastgesteld op 23 april 2020 en zal voor het archeologisch monumentendeel opgenomen worden in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
- In 2023 beschikt de gemeente over een omgevingsvisie. Deze geeft inhoudelijk richting aan de hoofdlijnen van ons beleid. De regels van het omgevingsplan helpen bij de verwezenlijking van dat beleid. Nieuwe regels kunnen we pas opstellen als de visie is vastgesteld.



Hoofdstuk 3 Transitie van bestemmingsplan naar omgevingsplan

De gemeente heeft tot en met 2029 de tijd om bestaande regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan én regels uit een aantal lokale verordeningen om te zetten naar een definitief omgevingsplan.

Het omgevingsplan kan worden gezien als een puzzel met heel veel grote en kleine stukjes. Sommige stukjes zijn bovendien nog niet helemaal ingekleurd. Het is onmogelijk om een dergelijke puzzel in korte tijd en in één keer goed in elkaar te leggen.

3.1 De 3 leidende principes

Om de planomzetting goed te laten verlopen, geven wij drie principes voorrang.

- *Beleidsneutrale omzetting:*

Het omgevingsplan is niet meer en niet minder dan de juridische weergave van elders / eerder gemaakte beleidskeuzes. Het omgevingsplan stellen we daarom in beginsel beleidsneutraal op. We zetten bestaande regels dus zoveel mogelijk gelijkwaardig om. We houden daarbij natuurlijk rekening met de eisen van de Omgevingswet en instructieregel(s) vanuit Rijk en provincie, maar die vragen zelden of nooit om aanpassing van *bestaande* situaties.

Wel zullen we oog moeten hebben voor het feit dat in het omgevingsplan regels samenkomen die nu nog verspreid staan over meerdere bestaande regelingen. Dit is vooral (maar niet alleen) het geval bij de ruimtelijke regels in onze ruim 250 bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen. Daarin staan verschillende regels voor verschillende locaties. Soms zijn die verschillen het gevolg van bewuste beleidsafwegingen. Vaker is de oorzaak gelegen in de oorsprong in drie verschillende gemeenten. Ook zijn verschillen ontstaan doordat regels (over bijvoorbeeld bouwhoogte) zijn opgenomen puur om een feitelijke situatie te weerspiegelen. Uiteindelijk is het wenselijk om zoveel mogelijk verschillen die beleidsmatig niet 'nodig' zijn, weg te werken. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om dat in één keer te doen. Daarvoor is alleen al het inventariseren van alle verschillen een té grote klus. Bovendien moet rekening worden gehouden met bestaande rechten.

Het plan van aanpak voor de planomzetting is erop gericht om het proces zo in te richten dat belangrijke verschillen gaandeweg in beeld worden gebracht en, waar dat passend is, worden geharmoniseerd.

- *Nieuwe of lopende ontwikkelingen hebben hun eigen procedure:*

Om de transitie binnen de overgangstermijn (tot en met 2029) te kunnen afronden, worden geen nieuwe of lopende ontwikkelingen meegenomen in de planwijzigingen die gericht zijn op de planomzetting van bestaande bestemmingsplannen. Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken worden separate procedures opgestart.

Reden om geen nieuwe of lopende ontwikkelingen mee te nemen, is dat nieuwe ontwikkelingen doorgaans veel overleg en onderzoek vereisen. Het is ondoenlijk dit in het proces van het omzetten van de bestaande regels mee te nemen. Bovendien leidt het meenemen tot vertraging; zowel voor het gebiedsdekkende deel van het omgevingsplan als voor de ontwikkeling zelf. Dit uit zich tijdens de procedure (doordat bijvoorbeeld een onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling nog niet klaar is, zodat alles hierop moet wachten), maar ook in de rechtsbescherming. Beroep tegen één deel van het besluit, zorgt voor vertraging van het geheel.

- *Bij de planomzetting maken we geen gebruik van de Tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM)*

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt ons straks bij het werken volgens de Omgevingswet. De wetgever heeft tijdelijke alternatieve maatregelen in het leven geroepen voor organisaties die bij de voorbereiding en inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen gebruik kunnen maken van (delen van) het DSO, zowel landelijk als lokaal. Dit vangnet zorgt ervoor dat deze organisaties de belangrijkste uitvoeringsprocessen kunnen blijven uitvoeren volgens de huidige systematiek totdat zij de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) wel kunnen gebruiken zoals bedoeld. Echter betekent dit ook dat delen die middels de huidige systematiek nog worden opgepakt later alsnog omgezet moeten worden naar het nieuwe omgevingsplan. Dit zorgt voor dubbel werk en dubbele kosten. Voor de omzetting van de gebieden zal hier dan ook geen gebruik van worden gemaakt.

3.2 Wanneer is het klaar?

De overgangstermijn is van kracht tot en met 2029. Het is wenselijk om de overgangsperiode zo kort mogelijk te houden. Gelet op de grote taak die ons te wachten staat, is het echter te vroeg om een ander jaartal als harde ambitie vast te leggen.

4. Planomzetting

In dit hoofdstuk willen wij de planomzetting bespreken. Welke vragen stellen wij elkaar als we kiezen voor het ontwikkelprincipe en de aanpak? Welke werkwijze hanteren wij voor het type regels dat wij overzetten voor een gebied? Dit zijn allemaal keuzes die gemaakt moeten worden om het inzichtelijk en behapbaar te houden. Tot slot gaan wij in op de gebieden: in welk volgorde pakken we de gebieden op en waarom.

4.1 Ontwikkelprincipe

Keuze 1: Ontwerpgerichte aanpak of stapsgewijs lerende aanpak

In de transitie van de huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan kunnen grofweg twee ontwikkelprincipes onderscheiden worden: een stapsgewijs lerende aanpak of een ontwerpgerichte aanpak. Het gaat hierbij om een procesvraagstuk: op welke wijze komen we van het tijdelijk omgevingsplan naar het volwaardig omgevingsplan.

Stapsgewijs lerende aanpak

De stapsgewijs lerende aanpak gaat uit van de huidige regels die geleidelijk door ontwikkelen richting het omgevingsplan. Bij aanvang bestaat nog geen (concreet) beeld van het uiteindelijke omgevingsplan. Dit beeld gaat geleidelijk ontstaan. Daarbij zijn de bestaande regels uit de ruimtelijke plannen, gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat het uitgangspunt.

Ontwerpgerichte aanpak

Bij de ontwerpgerichte aanpak is het eindbeeld of ontwerp van het omgevingsplan het uitgangspunt en werken we daar vervolgens naar toe. We beginnen in dit principe met het ontwikkelen van een visie op het omgevingsplan, stellen vervolgens het raamwerk van het omgevingsplan op en vullen dat vervolgens met regels. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen vormen daarbij meer een 'checklist' om te bepalen of we alle aspecten uit de huidige plannen en verordeningen hebben geborgd.

Keuze: stapsgewijs lerende aanpak (gebiedsgewijs)

Het karakter van het omgevingsplan is wezenlijk anders dan dat van een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is met name locatiegericht opgebouwd. Per locatie (bijvoorbeeld een perceel of een straat) is aangegeven welke regels daar van toepassing zijn. Het omgevingsplan daarentegen heeft een meer verordenend karakter, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau (bijvoorbeeld de hele gemeente) worden opgenomen. Deze vorm sluit dan ook meer aan bij de huidige gemeentelijke verordeningen.

Idealiter bevat het omgevingsplan uiteindelijk de volgende typen regels.

- Er een vaste set uniforme regels die voor het hele grondgebied van de gemeente geldt.
- Waar noodzakelijk: gebiedsgerichte regels. Deze gebiedsgerichte regels dienen zoveel mogelijk toepasbaar te zijn in gelijksoortige gebieden met dezelfde functie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan rustige woonwijken, bedrijventerreinen of uitbreidingsgebieden.
- Alleen als gemeentebrede of gebiedsgerichte regels niet volstaan, kan met locatie specifieke regels maatwerk mogelijk worden gemaakt. Denk hierbij aan regels voor een herontwikkellocatie nabij een bedrijventerrein of juist het behouden van een van oudsher aanwezig bedrijf in een woonkern. Ook bij locatie specifieke regels wordt gestreefd naar enige standaardisering zodat regels op vergelijkbare locaties ook zoveel mogelijk gelijk en toepasbaar zijn.

Het omgevingsplan in één keer op deze manier ontwerpen zou echter geen recht doen aan bestaande rechten en historisch gegroeide verschillende situaties. Bovendien kost het op voorhand 'op papier' ontwerpen van zo'n omgevingsplan heel veel tijd en geld. Er is beleidsontwikkeling nodig, deels op nieuwe beleidsterreinen in verband met nieuwe instructieregels. En er is een complete analyse nodig van bestaande regels en rechten op locatieniveau. Dit is in de praktijk ondoenlijk. Daarom kiezen we voor een stapsgewijze aanpak waarbij we regels gebied voor gebied omzetten.

De gewenste harmonisatie van regels over de gebieden heen wordt als volgt bereikt.

- 1) De gebiedsgerichte planwijzigingen worden zo gekozen dat gelijksoortige gebieden in één planwijziging worden samengevoegd.
- 2) Per gebied wordt in beeld gebracht wat de meest in het oog springende (onwenselijke) verschillen zijn, en die worden met de planwijziging weggenomen, eventueel met overgangsrecht.

- 3) Bij elk nieuw gebied wordt ook de vergelijking gemaakt met het gebied waarvoor de planwijziging al voltooid is.
- 4) De volgorde van planwijzigingen wordt zó gekozen dat het leerproces van punt 3 zoveel mogelijk effect heeft.

4.2 Gemeentelijke visie van het omgevingsplan

Gemeenten hebben op grond van de Omgevingswet een omvangrijke regelgevende bevoegdheid. Het is van belang om hier als gemeente een visie op te ontwikkelen. Het gaat hier om de architectuur / het ontwerp van het omgevingsplan.

De Omgevingswet geeft een relatief onbegrensde regelgevende bevoegdheid aan gemeenten. Uiteraard moet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening worden voldaan. En moeten de regels die nodig zijn voor de activiteiten een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten. Met de regels van het omgevingsplan moet dus een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden gewaarborgd. Echter het ontwerp van een omgevingsplan is keuzevrij. Echter de ontwerpkeuzen die de gemeente hierbij maakt kunnen wel een weerslag hebben op de ambtelijke organisatie.

Keuze 2: Themagewijs of gebiedsgericht

Themagericht

De nieuwe wet geeft verschillende mogelijkheden om het omgevingsplan op te bouwen. Eén van deze keuze is de opbouw van een omgevingsplan per thema. Bijvoorbeeld wonen, groen, water, erfgoed.

Het voordeel hiervan is dat de thema's kunnen aanhaken op bestaande beleidsthema's en op de bestaande beleidscyclus. Zo is het makkelijker in het plan in te springen op trends en ontwikkelingen binnen thema's. Daarnaast ontstaat er één uniforme regeling van het thema wat uitgewerkt wordt.

Nadeel. De integrale werkwijze is beperkt tot het beleidsthema wat op dat moment uitgewerkt wordt. Echter komen op locatieniveau meerdere thema's samen.

Een omgevingsplan moet voorzien in een regeling voor alle toegestane functies en activiteiten met een evenwichtige toedeling van die functies aan de locatie. Het risico ontstaat dat er een ratjetoe aan regelingen zal ontstaan. Daarnaast is het benoemen van thema's vaak lastig. Vaak is er tussen de thema's overlap en is het niet altijd duidelijk in welke thema bepaalde regels terug zouden moeten komen.

Themagewijs opbouwen is juridisch wel mogelijk. Maar themagewijs afbreken van het tijdelijke omgevingsplan is in veel gevallen niet mogelijk. Tijdens de overgangsfase gelden bij een themagewijze aanpak zowel regels die in het tijdelijke omgevingsplan staan als regels die in het definitieve omgevingsplan staan (specifiek voor één thema). Initiatiefnemers en vergunningverleners zullen daarom meer moeite moeten doen om te bepalen welke regels van toepassing zijn. De kans dat er hierdoor een aantal jaren een heel onoverzichtelijk pallet aan regels naast elkaar gehanteerd moet worden is vrij groot.

Gebiedsgericht

Door te kiezen voor gebieden met een ruimtelijke samenhang is het mogelijk om voor zo'n gebied een set integrale regels te maken. De samenhang en uniformiteit bewaken van de regels tussen de gebieden is de grootste uitdaging wanneer voor deze methode wordt gekozen.

Omdat het opbouwen hiermee in afgebakende stukken opgeknipt kan worden, ontstaat er blijvend overzicht voor zowel inwoners, ambtelijk apparaat en college en raad.

Er is dan nog maar één set regels van toepassing op het gebied waarvoor het definitieve omgevingsplan klaar is. Dit komt de integrale besluitvorming ten goede en is klantvriendelijker. Nadeel van deze keuze is dat het ingewikkelder en arbeidsintensiever is om direct tot een volledige regelset van het gebied te komen. Dit komt ook omdat de regels uit verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving voor dit gebied worden opgenomen. Bovendien moet de uniformiteit van regels extra bewaakt worden als er telkens voor een deel van het grondgebied een zelfstandige regelset wordt uitwerkt.

Keuze: Gebiedsgericht

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillen aangegeven tussen een gebiedsgerichte aanpak en een themagerichte aanpak. Hieruit is geconcludeerd dat het klantvriendelijker en overzichtelijker is als we uitgaan van een gebiedsgerichte aanpak als basis. Via deze gebiedsgerichte aanpak worden per gebied regels opgesteld. Hiervóór (keuze 1) is beschreven hoe de gebiedsgerichte aanpak past bij het stapsgewijs lerende proces.

Deze aanpak sluit bovendien goed aan op het leidende principe om gebiedsgericht te werken en te differentiëren tussen gebieden. Bovendien stellen we hiermee de gebruiker meer centraal en werken we integraler dan bij een themagewijze omzetting.

Met deze harde keuze voor een gebiedsgerichte aanpak sluiten we overigens niet geheel uit, dat op enig moment toch nodig is om thema-gericht (voor het hele grondgebied van de gemeente) regels te stellen. Daar zal dan een duidelijke, inhoudelijke reden voor zijn.

Keuze 3: Input omgevingsvisie direct verwerken of wachten tot het volwaardig omgevingsplan

Naar verwachting wordt in 2023 de omgevingsvisie vastgesteld. Vervolgens dienen de ambities uit deze visie vertaald te worden naar concrete regels. Dat kan op twee momenten:

1. Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan
2. Na vaststellen van het volwaardig omgevingsplan, waarin alle bestaande regels zijn omgevormd vanuit het tijdelijk omgevingsplan.

Bij optie 1 worden de ambities uit de omgevingsvisie die richting geven aan keuzes bij het omzetten van bestemmingsplannen, verordeningen en (vooral) bruidsschat vertaald in de regels van het omgevingsplan, die vervolgens gebiedsgericht gekoppeld worden aan werkingsgebieden. Daarmee wordt het volwaardig omgevingsplan direct geladen met de input uit de omgevingsvisie. Waar de omgevingsvisie globale ruimtelijke ambities (bijvoorbeeld vlekken voor woningbouw) bevat, worden deze vanwege het gebrek aan concreetheid niet verwerkt in de planomzetting.

Bij optie 2 wordt het volwaardig omgevingsplan 'beleidsneutraal' opgebouwd. De huidige ruimtelijke plannen en gemeentelijke verordeningen worden omgevormd naar het volwaardig omgevingsplan. Nadat dat is afgerond, wordt de input uit de omgevingsvisie toegevoegd via een wijziging van het volwaardig omgevingsplan. Het nadeel is echter dat nog geen invulling gegeven kan worden aan de ambities uit de omgevingsvisie. Echter op het moment dat er een wijziging van het omgevingsplan wordt aangevraagd voor een specifieke ontwikkeling kunnen de ambities uit de omgevingsvisie wel degelijk meegenomen worden. Deze wijzigingen vallen echter buiten de scope van deze planomzetting.

Keuze: Gelijk met het gebiedsgericht omzetten van het tijdelijk omgevingsplan in het volwaardig omgevingsplan

Voorgesteld wordt om te kiezen voor optie 1. Hiermee vertalen wij de ambities uit de omgevingsvisie die richting geven aan keuzes bij het omzetten van bestemmingsplannen, verordeningen en (vooral) bruidsschat in de regels van het omgevingsplan, die vervolgens gebiedsgericht gekoppeld worden aan werkingsgebieden. Waar de omgevingsvisie globale ruimtelijke ambities (bijvoorbeeld vlekken voor woningbouw) bevat, worden deze vanwege het gebrek aan concreetheid niet verwerkt in de planomzetting.

Keuze 4: Ja, mits of nee, tenzij

Eén van de belangrijke uitgangspunten of ontwerpkeuzes is of het omgevingsplan wordt opgebouwd vanuit een 'ja, mits' of 'nee, tenzij' benadering. Deze vraag kent meerdere dimensies:

- het is een grondhouding over hoe we als gemeente omgaan met initiatieven uit de samenleving;
- deze grondhouding kan vertaald worden in regels, waardoor initiatieven binnen de kaders van het omgevingsplan vergund worden

De verschuiving naar 'ja, mits' is als uitgangspunt in de Omgevingswet vastgelegd. Dit uitgangspunt vertaald zich onder meer in de keuze dat activiteiten die niet in het omgevingsplan gereguleerd zijn, zijn toegestaan. Dit staat haaks op de keuze voor 'nee, tenzij', die overeen komt met de huidige bestemmingsplannen. Hierin is gebruik of bouwen pas toegestaan, als dit volgens de regels van het bestemmingsplan is toegestaan. Zaken die niet in een bestemmingsplan zijn gereguleerd zijn daarmee verboden.

Keuze: Ja, mits

Het kiezen voor deze grondhouding voor het omgevingsplan past bij onze 3 leidende principes en de houding die we binnen Vijfheerenlanden willen uitstralen. We willen initiatiefnemers in principe tegemoet komen, mits het initiatief geen afbreuk doet aan de harde beleidsdoelen van de omgevingsvisie of meer algemeen de Omgevingswet. Voorgesteld wordt wel om dit principe niet generiek in de regels van het omgevingsplan te vertalen.

De inbreng van raadsleden bij ons gesprek over het reguleringsregiem en ervaringen uit pilots in andere gemeenten leert dat inwoners geen behoefte hebben aan regels met veel flexibiliteit. Het moet namelijk wel duidelijk zijn wat wel en niet mag. In plaats daarvan stellen we voor om:

- voor de bestaande woonwijken ruimte te bieden voor veelvoorkomende initiatieven die nu bijvoorbeeld via een binnenplanse afwijking worden verleend (aan- uitbouwen, etc.) en die conform een ja, mits-principe te reguleren;
- voor ontwikkelgebieden het 'ja, mits'-principe wel zoveel mogelijk in de regels te borgen. Zoals genoemd in paragraaf 3.1 hebben deze ontwikkelgebieden hun eigen procedure en vallen deze zodoende buiten dit project.

Keuze 5: Een flexibele en wendbare aanpak te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan: we gaan direct aan de slag

Het omgevingsplan kan op verschillende manieren worden ontworpen: projectmatig aan de hand van een vooraf opgesteld projectplan/plan van aanpak of via een flexibele en wendbare aanpak.

Een flexibele, wendbare aanpak houdt het volgende in: in plaats van dat vooraf een uitgebreid projectplan wordt gemaakt, gaan we direct aan de slag. In korte tijdframes van een aantal weken bouwen we een deel van het omgevingsplan.

Na die periode bekijken we opnieuw wat dan het belangrijkste is om te doen in het volgende tijdframe. Zo komen we tot het eindresultaat in een x aantal tijdframes. Het voordeel van deze werkwijze is onder andere dat resultaten sneller opgeleverd kunnen worden 'door gewoon te gaan bouwen', voortschrijdend inzicht continu benut kan worden en dat gemakkelijker ingespeeld kan worden op de (nieuwe) wensen van gebruikers.

Bij een projectmatige aanpak wordt vooraf een plan van aanpak of projectplan opgesteld dat vervolgens wordt uitgevoerd. De voordelen van deze aanpak zijn onder andere dat het een beheerste uitvoering mogelijk maakt, dat het efficiënt en effectief werken mogelijk maakt en gericht is op het behalen van concrete doelen en resultaten. Nadeel is echter dat lastiger ingespeeld kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

Keuze: Flexibele, wendbare aanpak

Bij het opstellen van een (deel)omgevingsplan zullen we gebruik maken van een flexibele, wendbare aanpak. We kiezen voor deze aanpak, omdat op voorhand nog niet volledig in te schatten is wat de effecten van bepaalde keuzes zijn.

Wijzigingen op basis van voortschrijdend inzicht, dat verkregen wordt bij het ontwikkelen van het omgevingsplan, moeten op eenvoudige wijze mogelijk blijven. Het opstellen van een gedetailleerd plan van aanpak zou dit verhinderen. Echter zullen we wel per gebied een uitgangspuntennotitie formuleren die aan de basis staat voor de start van het traject.

4.3 Reikwijdte omgevingsplan

4.3.1 Verordeningen

Binnen het project casco omgevingsplan is bekeken wat de reikwijdte van het omgevingsplan is. In dat document wordt de vraag beantwoord welke (onderdelen van de) huidige gemeentelijke verordeningen relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Deze verordeningen worden op artikelniveau geïnventariseerd. Daarbij is het onderscheid aangehouden tussen:

- regels die volledig over kunnen of moeten naar het omgevingsplan;
- regels die deels over kunnen of moeten gaan naar het omgevingsplan;
- regels die niet overgaan naar het omgevingsplan.

Dit onderscheid vloeit voort uit de Nota van Toelichting bij (de consultatieversie van) het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

De analyse van de verordeningen is in volle gang. Er kunnen nog geen conclusies worden getrokken. Er zullen een aantal regelingen volledig en of gedeeltelijk overgaan naar het omgevingsplan. Andere regelingen zullen helemaal niet in het omgevingsplan terechtkomen. De (delen van) regelingen die niet overgaan naar het omgevingsplan, zullen als losstaande verordening in werking blijven.

De voornaamste reden waarom de meeste regelingen worden gesplitst of gedeeltelijk in het omgevingsplan worden geplaatst, is dat het onderwerp van de verordeningen verschillende motieven kunnen bevatten. Artikelen, of zelfs (sub)leden hiervan, worden in die gevallen gesplitst wanneer het motief de fysieke leefomgeving betreft. De keuze wat met de overgebleven verordeningen wordt gedaan, zal op een later moment beantwoordt worden.

Verordeningen worden gebiedsgewijs omgezet naar het omgevingsplan, maar verreweg de meeste regels uit gemeentelijke verordeningen gelden voor het gehele grondgebied. Dit betekent dat deze regels worden verwerkt bij de eerste gebiedsgerichte planwijziging. Daarna hoeven ze voor de volgende gebiedsgerichte wijzigingen niet nogmaals te worden verwerkt. Bij die wijzigingen wordt dan alleen bepaald dat dezelfde regels voor een steeds groter deel van het grondgebied komen te gelden. Deze aanpak gaat ervan uit dat er géén inhoudelijke aanpassingen plaatsvinden bij het omzetten van verordeningen. Als dat toch wenselijk blijkt, dan zal de nieuwe regel direct voor het hele grondgebied van toepassing worden gemaakt.

4.3.2 Bruidsschat

De bruidsschat is een groot aantal regels die vanuit het Rijk overgaan naar de gemeente. De gemeente kan kiezen deze regels:

- te schrappen;
- ongewijzigd te behouden in het omgevingsplan;
- gewijzigd op te nemen in het omgevingsplan.

De bruidsschatregels hebben betrekking op:

- milieu (bijvoorbeeld normen voor geluid);
- bouwen (regels uit het Bouwbesluit, maar ook regels over bouwvergunningen);
- diverse andere onderwerpen.

De regels uit de bruidsschat gelden in beginsel op gelijke voor de hele gemeente. Bij het omzetten van de bruidsschat naar het omgevingsplan kan ervoor gekozen worden om binnen de gemeente (gebiedsgewijs) verschillende regels op te nemen. Dit is bijvoorbeeld denkbaar als het gaat om milieunormen. Bij het verwerken van de bruidsschat voor die onderwerpen, moet rekening worden gehouden met instructieregels van het Rijk. Binnen die instructieregels is er ruimte om te variëren, bijvoorbeeld door op bedrijventerreinen andere geluidsnormen te stellen dan in woonwijken.

Bij de gebiedsgerichte planomzetting zullen de regels uit de bruidsschat per gebied worden omgezet, waarbij de instructieregels van het rijk worden toegepast. Waar instructieregels ruimte laten voor beleidskeuzes, worden die ingevuld gebruik makend van adviezen van de ODRU en in het verlengde van het gemeentelijke beleid (de omgevingsvisie). Waar zulke adviezen en/of beleid ontbreken, zal bepaald moeten worden of de regels beleidsneutraal worden overgenomen of dat er via beleid aanpassingen moeten worden doorgevoerd.

Regels uit de bruidsschat die voor het gehele gemeentelijke grondgebied op dezelfde manier worden verwerkt, hoeven alleen te worden opgenomen in de eerste gebiedsgerichte planwijziging. Daarna hoeven ze voor de volgende gebiedsgerichte wijzigingen niet nogmaals verwerkt te worden. Bij die wijzigingen wordt dan alleen bepaald dat dezelfde regels voor een steeds groter deel van het grondgebied komen te gelden.

4.3.3 Instructieregels

Het Rijk en de provincie hebben instructieregels gesteld, waar het omgevingsplan aan moet voldoen. De instructieregels vanuit het Rijk staan opgesomd in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Enkele instructieregels kennen 'eerbiedigende werking'. Dit houdt in dat de instructieregels niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Die regels spelen dus in beginsel geen rol bij de (beleidsneutrale) planomzetting.

De meeste de instructieregels op het gebied van milieu dwingen wel tot het opnemen van (nieuwe) regels in het omgevingsplan, ook over bestaande activiteiten. Deze regels zijn deels ingevuld via de bruidsschat (zie hiervóór). Er zijn instructieregels die nieuwe belangenafwegingen vragen bij nieuwe ontwikkelingen, zoals op het gebied van gezondheid. Die regels spelen dus in beginsel geen rol bij de (beleidsneutrale) planomzetting maar worden verwerkt op het moment dat het desbetreffende beleid is uitontwikkeld (bijvoorbeeld in of op basis van de omgevingsvisie).

4.5 Ontwerpkeuzes

4.5.1 Functies, activiteiten en/of gebieden?

Keuze 6: Functies, activiteiten en of gebieden

De Omgevingswet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels in het omgevingsplan moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dat kan op twee manieren:

1. door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten;
2. door in het omgevingsplan activiteiten alleen op specifieke locaties toe te laten (vergelijkbaar met 'bestemmingen').

Activiteiten

In deze systematiek staan activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), roeren van de grond of gebruiksactiviteiten als wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van kantoor. Per activiteit worden vervolgens normen gesteld of randvoorwaarden opgenomen. Belangrijk is om onderscheid te maken tussen activiteiten in de zin van het omgevingsplan en activiteiten of handelingen die een initiatiefnemer verricht. Een handeling van een initiatiefnemer kan meerdere activiteiten omvatten. Een voorbeeld hiervan is een initiatiefnemer die een aanbouw aan zijn woning gaat bouwen. Behalve de activiteit bouwen, omvat deze handeling bijvoorbeeld ook de activiteit roeren van de grond.

Functies (gebruiksactiviteiten)

Naast het borgen van een goede kwaliteit van de leefomgeving door het opnemen van regels over activiteiten, zoals hiervoor beschreven, kan in het omgevingsplan aanvullend ook worden bepaald dat bepaalde activiteiten alleen op bepaalde locaties zijn toegelaten. We noemen dat gebruiksactiviteiten, of ook wel 'functies'. Een gebruiksactiviteit is bijvoorbeeld wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Op één locatie kunnen (net als in een bestemmingsplan) meerdere gebruiksactiviteiten worden toegelaten.

Keuze: Functies (gebruiksactiviteiten)

- Binnen gebieden waaraan een functie is toegekend, dienen regels gesteld te worden. Deze regels hebben direct of indirect betrekking op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de functie Monument. Om een sloopverbod te kunnen borgen, dienen regels gesteld te worden voor de activiteit slopen. Uiteindelijk is dus niet de functie, maar ook het reguleren van activiteiten bepalend. Binnen elke functie moeten dus ook activiteiten moeten worden toegekend. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor elke functie (Wonen, Detailhandel, Bedrijf, etc.) bouwregels opgenomen dienen te worden.
- Onder de Omgevingswet kennen we geen plankaart of verbeelding meer, zoals we deze kennen voor bestemmingsplannen. In plaats daarvan krijgen regels een

werkingsgebied (een serie coördinaten) die via het DSO ontsloten/verbeeld worden. Ongeacht de keuze voor activiteiten of functies, komt er dus geen verbeelding/plankaart meer waarop functies met een eigen kleur worden weergegeven. In plaats daarvan zal een inwoner of ondernemer zoeken vanuit een bepaalde activiteit of functie en worden de relevante regels vervolgens getoond. Gelet op bovenstaande heeft een opbouw van het omgevingsplan door middel van functies en gebruiksactiviteiten in de basis de voorkeur. De transformatiegebieden en gebiedsontwikkelingen worden in het omgevingsplan in een apart hoofdstuk aangewezen.

4.5.2 Afbakening activiteiten

Keuze 7: Open of gesloten normen

In de huidige bestemmingsplannen wordt alleen maar gewerkt met 'gesloten normen'. Het is dan direct duidelijk wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld als de hoogte van een gebouw niet meer mag bedragen dan 8 meter dan weet iedereen dat een initiatief met een hoogte van 7,9 meter wel past en een hoogte van 8,1 meter niet past binnen de regels. Met het omgevingsplan wordt het mogelijk om ook kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels. Dit worden ook wel 'open normen' genoemd. Maar hoe bepalen we of een aanvraag voldoet aan bijvoorbeeld 'een goede ruimtelijke kwaliteit'? Niet iedereen zal hetzelfde beeld hebben bij een dergelijk begrip. Om toch bepaalde handvatten mee te geven hoe we als gemeente een bepaalde open norm bedoelen, worden deze regels uitgewerkt in beleidsregels. In de beleidsregel wordt aangegeven hoe de regel uitgelegd moet worden. In het voorbeeld van 'een goede ruimtelijke kwaliteit' zal in de beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven worden welke bouwhoogte, welk bebouwingspercentage en/of welke dichtheid in een bepaald gebied passend geacht wordt. Het voordeel van het werken met open normen is dat:

- Open normen meer flexibiliteit bieden. Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder dat het omgevingsplan hoeft te worden aangepast. Dat betekent een tijdsvoordeel.
- Open normen meer beoordelingsvrijheid bieden, op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Het nadeel van het werken met open normen is dat:

- Open normen zich moeilijk laten vertalen in toepasbare regels. Daarmee zal een

initiatiefnemer op basis van een open norm niet met zekerheid kunnen beoordelen of zijn of haar plan voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Een gemeentelijke toets is in (vrijwel) alle gevallen noodzakelijk.

- Open normen minder duidelijkheid bieden dan gesloten normen, omdat de gemeente nog een afweging moet maken.
- Open normen niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Voornamelijk bij (handhaving) bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld, moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

Keuze: Het gebruik van open dan wel gesloten normen laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel gesloten norm daarvoor het meest geschikte instrument is. Het is niet mogelijk om hiervoor generiek een keuze te maken. Voor bijvoorbeeld een bestaande woonwijk waar slechts in beperkte mate ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen is het gebruik van veelal gesloten normen meer voor de hand liggend dan in een ontwikkelgebied waar veel ruimte wordt geboden voor initiatieven. Voor een thema als vergunningsvrij bouwen ligt het gebruik van gesloten normen meer voor de hand dan voor een thema als parkeren.

Keuze 8: Doel- of middelvoorschriften

Het stellen van regels om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, kan op twee manieren: door het opnemen van doelvoorschriften of door het opnemen van middelvoorschriften.

Doelvoorschrift

Een doelvoorschrift is bijvoorbeeld een bepaling dat een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Het is daarmee een voorschrift met een norm. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.

Middelvoorschrift

Een middelvoorschrift is bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van een dove gevel. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen en niet bijvoorbeeld de toepassing

van een geluidsscherm. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is.

Wel is in de wet nog de mogelijkheid van gelijkwaardigheid opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk. Belangrijk is in dat geval dat voor het betreffende middelvoorschrift is opgenomen met welk motief die regel is gesteld, om daarmee af te kunnen wegen of er sprake is van gelijkwaardigheid.

Keuze: Zoveel mogelijk werken met doelvoorschriften

In lijn met de Omgevingswet wordt voorgesteld om zoveel als mogelijk te werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Dit geeft initiatiefnemers de ruimte om zelf te bepalen welke maatregelen of technieken worden toegepast om aan een doel te voldoen en sluit daarmee aan op het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Daarnaast zorgt deze keuze voor een meer toekomstbestendig omgevingsplan dat niet hoeft te worden aangepast bij iedere innovatie. Bovendien past deze keuze bij het werken in lijn met de bedoeling.

Keuze 9: Bestaande of nieuwe activiteiten

Net als een bestemmingsplan, reguleert een omgevingsplan in ieder geval nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw huis, roeren van de grond, etc.). Een bestemmingsplan regelt daarnaast ook bestaande bebouwing en bestaand gebruik, bijvoorbeeld door de bouwvlakken rondom bestaande bebouwing. Door het verordenend karakter van het omgevingsplan is de vraag of ook in een omgevingsplan bestaande bebouwing moet worden gereguleerd.

Keuze: Bestaande bebouwing wel juridisch vast te leggen in of op grond van het omgevingsplan

Voorgesteld wordt om bestaande bebouwing wel juridisch vast te leggen in of op grond van het omgevingsplan om de volgende redenen:

- In het omgevingsplan worden regels opgenomen over vergunningsvrije bouwwerken. Daarvoor is het van belang ten opzichte waarvan dat geldt. Als in het omgevingsplan wordt opgenomen dat bijgebouwen tot een bepaalde omvang

vergunningsvrij zijn, dan relateert dat begrip bijgebouw aan een hoofdgebouw. Als dan in het omgevingsplan niet duidelijk is wat het hoofdgebouw is, wordt het lastig om bijgebouwen vergunningsvrij te maken.

Het enkel woordelijk verwijzen naar een bestaand hoofdgebouw is geen oplossing, want wat bepaalt dan wat van de bestaande bebouwing het hoofdgebouw of een reeds gerealiseerd bijgebouw is?

- Een inwoner of ondernemer die een pand wil kopen, moet kunnen controleren of het betreffende pand legaal aanwezig is. Dat kan nu door in het bestemmingsplan te controleren of bijvoorbeeld de betreffende bebouwing is opgenomen binnen een bouwvlak. Indien de regels in het omgevingsplan alleen betrekking hebben op nieuwe activiteiten, is niet meer te controleren of de betreffende bebouwing legaal aanwezig is. Dat kan alleen door contact op te nemen met de gemeente om vergunningen op te vragen. Dat past niet bij het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen.
- Vanuit toezicht en handhaving is het eenvoudiger om bestaande bebouwing te kunnen controleren op basis van het omgevingsplan, dan om in alle gevallen de verleende vergunningen op te moeten zoeken.

4.5.3 Preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten

Keuze 10: Welke houding nemen we aan ten opzichte van preventieve toetsing, vergunning-, melding- en informatieplichten

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om activiteiten te reguleren: een informatieplicht, meldingsplicht of een vergunningplicht voor het verrichten van activiteiten. Het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten houdt een preventieve toets in voordat een activiteit mag worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de huidige omgevingsvergunning voor bouwen. In geval van een meldingsplicht mag een activiteit niet aanvangen voordat er een melding van is gedaan. Het bevoegd gezag (o.a. het college) kan naar aanleiding van de melding besluiten meer informatie te willen en de initiatiefnemer verplichten tot het sturen van informatie over de te verrichten activiteit. Ten slotte kan in het omgevingsplan een informatieplicht worden opgenomen als

voorwaarde voor het verrichten van een activiteit. Hierbij mag een initiatiefnemer een activiteit starten, maar dient hij of zij de gemeente wel te informeren.

De keuze tussen een melding- of vergunningplicht roept onder meer de vraag op tussen toetsing vooraf of toezichthouden en handhaving achteraf. In geval van een vergunningplicht wordt vooraf getoetst of aan de regels van het omgevingsplan wordt voldaan. Uiteraard moet hier ook een check achteraf plaatsvinden, maar de intensievere toetsing vooraf ondervangt een deel van de toezichthouding en handhaving achteraf. In geval van een melding geven we als gemeente het vertrouwen dat de initiatiefnemer een melding doet en daarbij aan de vereisten voor de betreffende activiteit voldoet. Het doen van de melding geeft hem de mogelijkheid vervolgens de activiteit te verrichten. Uitgangspunt hierbij is vertrouwen in de initiatiefnemer; vertrouwen in het feit dat de activiteit conform de wettelijke vereisten wordt verricht, maar ook dat indien er een meldingsplichtige activiteit wordt verricht de initiatiefnemer daadwerkelijk een melding zal doen.

Ook heeft deze keuze gevolgen voor de leges. De keuze om minder met vergunningplichten te werken en in plaats daarvan melding- of informatieplichten in te stellen, zal leiden tot minder leges.

Keuze: in het Omgevingsplan bepalen hoe om te gaan met vergunning-, melding- en informatieplichten

Voorgesteld wordt om de keuze hoe we willen omgaan met vergunning-, melding- en informatieplichten te maken in het (deel)omgevingsplan vanuit het principe 'beleidsneutraal' en de 'ja- mits houding'.

4.5.4 Maatwerk

Keuze 11: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van maatwerkvoorschriften- en regels wordt vooraf

Met de Omgevingswet wil de regering meer mogelijkheden en ruimte bieden voor maatwerk. Dat kan onder meer door in het omgevingsplan onderwerpen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Maatwerkvoorschriften zijn voorschriften waarmee de algemene regels kunnen worden aangevuld, versoepeld, aangescherpt maar ook waarvan kan worden afgeweken. Maatwerkvoorschriften worden

opgenomen in een beschikking (een besluit of vergunning) en zijn daarmee individuele besluiten die worden opgelegd aan diegene die een bepaalde activiteit verricht. Deze voorschriften zijn niet nieuw. Voor onder meer milieubelastende activiteiten worden ook nu al maatwerkvoorschriften gesteld. In de Omgevingswet en AMvB's en in de provinciale omgevingsverordening is opgenomen ten aanzien van welke onderwerpen het mogelijk is om maatwerkvoorschriften te stellen. Met name het Besluit activiteiten leefomgeving biedt veel mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen.

Naast maatwerkvoorschriften kan in het omgevingsplan ook maatwerk mogelijk worden gemaakt via maatwerkregels. Hierbij gaat het niet om maatwerk voor een bepaald individu, maar om maatwerk voor een bepaald gebied of een bepaalde activiteit of meerdere activiteiten. Deze maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen enkel worden gesteld voor onderwerpen die door Rijk of provincie zijn aangegeven. Een voorbeeld van maatwerkregels: bij de afwatering van een wijk kunnen problemen in het rioolstelsel en het watersysteem ontstaan. Om dit te beperken kunnen we in het omgevingsplan regels aan de afwatering van percelen van een wijk als maatwerkregels stellen. Vanuit de instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving moet in sommige gevallen het bevoegd gezag verplicht maatwerkregels stellen. Het gaat om de bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare bouwwerken tegen geur, geluid, externe veiligheid en trillingen.

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels hebben geen vastgelegde volgorde en bestaan daarmee naast elkaar. Een maatwerkvoorschrift wordt vaker naar aanleiding van een melding opgelegd. Hierdoor krijgt het een reactief karakter. Dit in tegenstelling tot een maatwerkregel die juist een proactief karakter heeft. Een maatwerkregel kan ook voor toekomstige activiteiten gelden.

Een maatwerkvoorschrift kan sneller worden opgelegd dan een maatwerkregel vanwege de procedure die gevolgd moet worden. Een maatwerkvoorschrift heeft immers de vorm van een beschikking waardoor het stellen van een dergelijk voorschrift enkele weken behelst. Dit in tegenstelling tot een maatwerkregel die de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan moet volgen en dat kan maanden in beslag nemen.

Keuze: Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om bij het opstellen van het omgevingsplan voor de niet milieuthema's te bepalen in welke gevallen onderwerpen in het omgevingsplan worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voor welke onderwerpen maatwerkregels worden opgenomen.

4.5.5. Zorgplicht

Keuze 12: Wel of geen specifieke zorgplichten opnemen in het omgevingsplan

Keuze 13: Het gebruik van specifieke zorgplichten laten afhangen van het concrete geval of de toepassing van specifieke zorgplichten vooraf bepalen

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook inwoners en ondernemers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke gemeentelijke regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke gemeentelijke of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

In de AMvB's zijn specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving als het Besluit bouwwerken leefomgeving staan specifieke zorgplichten. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten, het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en brandveilig gebruik van bouwwerken. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken gebruikt.

De algemene zorgplichten zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven. Daarnaast kunnen ook in het omgevingsplan nog specifieke zorgplichten worden opgenomen. Het handhaven op een (specifieke) zorgplicht is mogelijk.

Wel vraagt de eis van de rechtszekerheid dat inwoners en ondernemers slechts kunnen worden aangesproken op naleving van de zorgplicht, als zij vooraf hadden kunnen weten dat hun handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Het bevoegd gezag moet een in het kader van bestuurlijke handhaving gegeven last concreet invullen, zodat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeven te tasten over wat te doen of na te laten. Het is niet voldoende om in de last uitsluitend aan te geven dat de zorgplicht moet worden nageleefd.

Keuze: We nemen ook in het omgevingsplan specifieke zorgplichten op

Het is om de volgende redenen wenselijk om ook in het omgevingsplan Vijfheerenlanden specifieke zorgplichten op te nemen:

- De zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving hebben alleen betrekking op de daarin gereguleerde activiteiten. Het is wenselijk om in aanvulling daarop de zorgplicht ook toe te passen op de in het omgevingsplan gereguleerde activiteiten. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om op grond van die activiteiten handhavend op te treden en daarmee ook voor die activiteiten een vangnet te hebben.
- De zorgplichten in de AMvB's houden bewust geen rekening met onderdelen van de fysieke leefomgeving die zijn gedecentraliseerd. Een voorbeeld daarvan is het thema mobiliteit. Door het opnemen van een specifieke zorgplicht voor mobiliteit kan op grond van het omgevingsplan worden gestuurd op het gebruik van de weg en daarmee het plaatsen van ongewenste voorwerpen op de weg worden tegengaan. Een zorgplicht verdient in dit geval de voorkeur, omdat het ondoenlijk is om vooraf te bedenken welke ongewenste voorwerpen op de weg geplaatst kunnen worden en die in regels vast te leggen.

Keuze: (De wijze van) het opnemen van een zorgplicht laten afhangen van het concrete geval

Voorgesteld wordt om bij het opstellen van het (deel)omgevingsplan te beoordelen in welke gevallen of voor welke activiteiten specifieke zorgplichten worden opgenomen in het omgevingsplan. Op voorhand is namelijk nog niet aan te geven in welke gevallen een zorgplicht noodzakelijk of wenselijk is om op te nemen. Daarbij hanteren we tenminste de volgende criteria:

- de zorgplicht is en blijft een vangnetartikel voor zaken die bij het opstellen van het omgevingsplan niet of onvoldoende zijn te overzien/in te schatten;
- indien een specifieke regeling, maatwerkvoorschriften of –regels mogelijk zijn, hebben deze de voorkeur boven een specifieke zorgplicht;

- de zorgplicht blijft voldoende concreet en handhaafbaar.

4.5.6 Omgevingswaarden

Keuze 14: Omgevingswaarden al dan niet gebruiken

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is bijvoorbeeld een maximale hoeveelheid fijnstof of maximale hoeveelheid geluid, gemeten binnen een bepaalde tijdseenheid.

Omgevingswaarden is één van de instrumenten waarmee we als gemeente het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren. De omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als we omgevingswaarden in het omgevingsplan opnemen, moeten we onze taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden ook worden behaald. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels voor activiteiten, maar ook kan door feitelijk handelen of door het nemen van besluiten buiten de reikwijdte van de Omgevingswet, zoals verkeersmaatregelen.

Als we in het omgevingsplan omgevingswaarden hebben opgenomen, dan zijn we ook verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moeten we een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan dan de acties om de omgevingswaarde alsnog te halen.

Keuze: Omgevingswaarden laten afhangen van ambities omgevingsvisie

Voorgesteld wordt om de keuze om al dan niet omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan en de waarde van de omgevingswaarden af te laten hangen van de ambities van de omgevingsvisie. Omgevingswaarden zijn namelijk sterk afhankelijk van de ambities voor onze gemeente, die zullen landen in de omgevingsvisie. Door in de visie en het daarin opgenomen uitvoeringsprogramma deze keuzes te maken, kunnen vervolgens deze keuzes juridisch vertaald worden in het omgevingsplan.

4.6 Tussenconclusie

Onderstaand de keuzen die zijn gemaakt en die als uitgangspunten dienen bij de omzetting van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan.

1. We kiezen voor een planomzetting met behulp van een stapsgewijs lerende aanpak. We zetten bestaande regels gebiedsgewijs om, waarbij we per gebied mogelijkheden voor harmonisatie onderzoeken. Door steeds ook terug te kijken naar de regels voor de gebieden die al zijn omgezet, ontstaat gaandeweg, stapsgewijs, een gebiedsdekkende samenhangende set van planregels. Op deze manier kunnen we snel en praktisch aan de slag waarbij voortschrijdende inzichten stapsgewijs in het omgevingsplan kunnen worden verwerkt (keuze 1).
2. Er wordt uitgegaan van een gebiedsgerichte aanpak die klantvriendelijker en overzichtelijker is. Via deze gebiedsgerichte aanpak worden per gebied regels opgesteld. Hiervóór (keuze 1) is beschreven hoe de gebiedsgerichte aanpak past bij het stapsgewijs lerende proces. Deze aanpak sluit bovendien goed aan op het leidende principe om gebiedsgericht te werken en te differentiëren tussen gebieden. Bovendien stellen we hiermee de gebruiker meer centraal en werken we integraler dan bij een themagewijze omzetting (keuze 2).
3. Uitgangspunten uit de omgevingsvisie, die concreet richting geven aan keuzes het omzetten van regels uit bestemmingsplannen, verordeningen en (vooral) de bruidsschat, nemen we mee bij de planomzetting. Globale beleidsoverwegingen verwerken we niet direct, maar pas in een latere planwijziging (keuze 3).
4. We nemen de bestaande legale bebouwing op in het omgevingsplan (keuze 9)
5. Waar keuzes nodig zijn bij het omzetten van bestaande regels naar het omgevingsplan, hanteren we de volgende richtinggevende principes:
 - a. Ja, mits (keuze 4)
 - b. Gebruik maken van een flexibele, wendbare aanpak (keuze 5)
 - c. Ordenen op basis van functies (gebruiksactiviteiten) (keuze 6)
 - d. Open normen als dat passend is (keuze 7)
 - e. Zoveel mogelijk doelvoorschriften (keuze 8)
 - f. Preventieve toetsing met 'ja, mits' en uitgangspunt beleidsneutraal (keuze 10)
 - g. Het gebruik van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels laten afhangen van het concrete geval (keuze 11)
 - h. Het toepassen van specifieke zorgplichten en deze laten afhangen van het concrete geval (keuze 12 en 13)
 - i. Omgevingswaarden (keuze 14) Omgevingswaarden laten afhangen van ambities omgevingsvisie

5. Bestemmingsplannen en gebieden

In de gemeente Vijfheerenlanden zijn op dit moment 208 bestemmingsplannen, 47 wijzigingsplannen, 22 projectbesluiten en 5 exploitatieplannen.

Voordat aangegeven kan worden welk gebied eerst op de nominatie staat en waarom dienen de gebieden verdeeld te worden waarna de bestemmingsplannen gekoppeld worden. In het als bijlage 1 bijgevoegde bijstand is de lijst met gebieden en de daaraan gekoppelde bestemmingsplannen gevoegd. Duidelijk is geworden dat er 8 gebieden zijn te definiëren die één voor één omgezet moeten worden naar het omgevingsplan.

5.1 Welk gebied eerst en waarom?

Nu we weten welke gebieden we kunnen onderscheiden en welke bestemmingsplannen daarbij horen dient er een keuze gemaakt te worden welk gebied als eerste wordt omgezet naar een omgevingsplan en waarom.

5.1.1 De 8 deelgebieden

Wij hebben 8 gebieden onderscheiden en zijn als volgt gedefinieerd:

- Deelgebied 1: Woongebieden Leerdam en Vianen. Dit betreft gebieden die relatief eenvormig zijn: er wordt primair gewoond. Als het gaat om ruimtelijke kenmerken en andere aspecten van de leefomgeving zijn de twee woongebieden van de grotere kernen vergelijkbaar. Door de regels voor deze twee gebieden in één planwijziging om te zetten, worden kansen voor harmonisatie van regels direct duidelijk.
- Deelgebied 2: Centrumgebieden Leerdam en Vianen. Dit betreft gebieden die meer gemengd en levendig van karakter zijn: er zijn meerdere functies door elkaar. Als het gaat om ruimtelijke kenmerken en andere aspecten van de leefomgeving zijn de twee centrumgebieden van de grotere kernen vergelijkbaar. Door de regels voor deze twee gebieden in één planwijziging om te zetten, worden kansen voor harmonisatie van regels direct duidelijk.
- Deelgebied 3: Meerkerk. Meerkerk ligt qua karakter in tussen enerzijds de grotere kernen Vianen en Leerdam en anderzijds de kleine kernen. Het heeft anders dan de overige kleine kernen ook een centrumgebied. Hoewel de planomzetting voor Meerkerk ook gecombineerd zou kunnen worden met een of meer andere planomzettingen voor de bebouwde kom, kiezen we voor een aparte planprocedure.

Door deze vooruit te laten lopen op alle andere planomzettingen voor de bebouwde kom, kan met een relatief klein wijzigingsplan toch direct een voorbeeldregeling voor zowel woon- als gemengde/centrumgebieden in het omgevingsplan worden opgenomen.

- Deelgebied 4: kleine kernen. Hoewel er verschillen in karakter zijn tussen de vele kleine kernen in Vijfheerenlanden, zijn zij ook vergelijkbaar, als het gaat om ruimtelijke kenmerken en andere aspecten van de leefomgeving. Door de regels voor deze gebieden in één planwijziging om te zetten, worden kansen voor harmonisatie van regels direct duidelijk. Dit wordt opgepakt ná het verwerken van de andere bebouwde kom-gebieden, zodat die zoveel mogelijk als voorbeeld kunnen dienen.
- Deelgebieden 5-7: Buitengebied Vianen, Leerdam en Zederik. Het buitengebied heeft een geheel eigen karakter als het gaat om ruimtelijke kenmerken en andere aspecten van de leefomgeving. Daarom wordt hiervoor een eigen wijzigingsprocedure doorlopen. Vanwege de omvang van de gebieden gebruiken we drie planwijzigingen voor de drie buitengebieden van de voormalige gemeenten. We laten de planprocedures niet overlappen, zodat bij volgende planprocedures kan worden geleerd van eerdere. Om dezelfde reden beginnen we met Leerdam omdat deze de meest actuele planregeling heeft waarbij ook de kans het grootst is dat deze als voorbeeld kan dienen voor de overige buitengebieden. Het buitengebied van Zederik nemen we als laatste op, zodat we voor dit (planologisch sterk versnipperde) gebied het beste gebruik kunnen maken van voortschrijdend inzicht uit eerdere planwijzigingen.
- Deelgebied 8: bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen worden samen in één wijzigingsprocedure verwerkt. Zij zijn vergelijkbaar, als het gaat om ruimtelijke kenmerken en andere aspecten van de leefomgeving, en vragen om andere regels / regels over andere onderwerpen ten opzichte van andere gebieden in de gemeente.

5.1.2 Waar starten we?

Gelet op het voorgaande voorzien we achtereenvolgens de volgende planprocedures.

1. Meerkerk.

We starten hiermee om de volgende redenen.

- a. Het is wenselijk om te starten met een woongebied, zodat we zo snel mogelijk beschikken over een voorbeeldregeling voor wonen/woongebieden. Die voorbeeldregeling kan dan ook als basis dienen voor een wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van bijvoorbeeld een woningbouwontwikkeling.

- b. Omdat Meerwerk zowel een woongebied als een centrumgebied omvat, wordt hiermee een eerste basis gelegd voor de regels voor vergelijkbare gebieden elders in Vijfheerenlanden.

2. Woongebieden Leerdam en Vianen.

Na afronding van planprocedure nr. 1 (of deels overlappend) worden de woongebieden van Leerdam en Vianen opgepakt. Woongebieden hebben, zoals hiervoor aangegeven, prioriteit om als basis te dienen voor toekomstige woningbouwontwikkelingen.

3. Buitengebied Leerdam.

De buitengebieden worden in drie planwijzigingen omgezet. Om het leerproces te versterken (maar niet te compliceren) worden de planwijzigingen ná elkaar en niet overlappend ingezet, met het meest complexe plan (Zederik) als laatste. Daarom is het nodig deze drie procedure goed te spreiden in de tijd.

4. Centrumgebieden Leerdam en Vianen.

Planprocedures 1 en 2 zijn afgerond, en het omgevingsplan voor die gebieden kan als voorbeeld/vertrekpunt dienen voor deze planwijziging.

5. Buitengebied Vianen.

Planprocedure 3 is afgerond en het omgevingsplan kan als voorbeeld/vertrekpunt dienen voor deze planwijziging.

6. Kleine kernen.

Planprocedures 1 en 2 zijn afgerond, en het omgevingsplan voor die gebieden kan als voorbeeld/vertrekpunt dienen voor deze planwijziging.

7. Bedrijventerreinen.

Het omzetten van de regels voor deze gebieden heeft minder prioriteit dan die voor woongebieden (zie hiervóór).

8. Buitengebied Zederik.

Planprocedures 3 en 5 zijn afgerond en het omgevingsplan kan als voorbeeld/vertrekpunt dienen voor deze planwijziging.

5.2 Planomzettingsproces

Keuze 15: Opties doorlopen planomzettingsproces

Om te komen tot een omgevingsplan dienen de deelgebieden een planomzettingsproces te doorlopen. Er zijn verschillende manieren om dit te kunnen doen. We kunnen de volgende opties onderscheiden:

- Optie 1 Eenvoudig
- Optie 2 Tussenvariant A
- Optie 3 Tussenvariant B
- Optie 4 Uitgebreid

Onderstaand zullen wij de opties uitleggen per stap en zo de verschillen duidelijk maken. Daarnaast wordt in de bijlage bij dit stuk voorzien in een tabel waarin de keuzemogelijkheid in tabelvorm is weergegeven.

5.2.1 Optie 1 Eenvoudig

Deze optie bestaat uit de volgende processtappen:

1. Opstellen van een uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad;
2. Kennisgeving;
3. Opstellen ontwerp omgevingsplan;
4. Ter inzage legging en zienswijzen procedure;
5. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure.

1. Opstellen uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad

Voor dat er wordt begonnen met het schrijven van een deeluitwerking van het omgevingsplan is er de nodige voorbereiding noodzakelijk. Per deeluitwerking is een uitgangspuntennotitie wenselijk. Deze uitgangspunten worden aan de raad voorgelegd. Hiermee voorkomen we dat de raad nu al keuzes moet gaan maken, terwijl nog niet alles bekend is. Maar ook kunnen keuzes per deeluitwerking anders zijn. Het voorleggen van een uitgangspuntennotitie per deel uitwerking is daarom wenselijk en noodzakelijk.

2. Kennisgeving

Voor het wijzigen van het omgevingsplan zullen we altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb moeten volgen.

De eerste stap die hierbij hoort is het via een kennisgeving bekend maken dat wij voornemens zijn om een omgevingsplan te gaan wijzigen. Een belangrijk onderdeel van zo'n kennisgeving is aangeven hoe we als gemeente de participatie vorm gaan geven.

Artikel 10.2 lid 1 van het Omgevingsbesluit omschrijft het volgende: 'Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken worden'. Bij deze optie zal dat zijn middels het indienen van een zienswijzen.

3. Opstellen ontwerp omgevingsplan

Tijdens deze fase zal door een adviesbureau begonnen worden met het opstellen van het ontwerp omgevingsplan naar aanleiding van de aanwezige bestemmingsplannen, wijzigingsplannen etc. en de gemeentelijke verordeningen. De harmonisatie van de bestemmingsplannen zal plaatsvinden als het echt niet anders kan of indien geen harmonisatie van een bepaalde regeling alleen maar onduidelijkheid oplevert.

4. Ter inzage legging en zienswijzen procedure

De terinzagelegging van het ontwerp-omgevingsplan zal middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure plaatsvinden. Dit betekent zes weken ter inzage waarbij een ieder een zienswijze kan indienen tegen het ontwerp omgevingsplan. Eventuele zienswijzen zullen worden beoordeeld en door de gemeente van een reactie worden voorzien.

5. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure

Het omgevingsplan zal worden vastgesteld door de gemeenteraad waarna het bekend zal worden gemaakt in het gemeenteblad. Er kan binnen 6 weken na bekendmaking door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Het omgevingsplan treedt in werking 4 weken na bekendmaking van het besluit.

5.2.2 Optie 2 Tussenvariant A

Deze optie bestaan uit de volgende processtappen:

1. Opstellen van een uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad;
2. Kennisgeving;
3. Inventarisatie en behandeling excessen;
4. Opstellen ontwerp omgevingsplan;
5. Ter inzage legging en zienswijzen procedure;

6. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure.

1. Opstellen uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad

Voor de uitleg zie onder optie 1.

2. Kennisgeving

Voor de uitleg zie onder optie 1. Daarnaast zal in de kennisgeving worden aangegeven dat inwoners en ondernemers zullen worden uitgenodigd voor een informatieavond waarin wij uitleggen wat we gaan doen, wat de planning is en welke mogelijkheden er zijn tot het reageren op het plan.

3. Inventarisatie en behandeling van excessen

Tijdens deze stap van het omgevingsplan gaan wij middels luchtfoto's, kijkend op locatie en de archieven van de gemeente bekijken of alles wat nu is opgenomen in het bestemmingsplan in overeenstemming is met de huidige situatie. Indien er grote afwijkingen aanwezig zijn zullen deze besproken worden met de eigenaar van het perceel en wordt gekeken hoe dit al dan niet opgenomen wordt in het omgevingsplan. Over kleinere afwijkingen vindt geen overleg plaats met de eigenaar van het perceel en zal ambtelijk worden bekeken hoe deze afwijking wordt opgenomen in het omgevingsplan.

3. Opstellen ontwerp omgevingsplan

Tijdens deze fase zal door een adviesbureau begonnen worden met het opstellen van het ontwerp omgevingsplan naar aanleiding van de aanwezige bestemmingsplannen, wijzigingsplannen etc. en de gemeentelijke verordeningen. Daarnaast zal de regelgeving zoveel als mogelijk geharmoniseerd worden waardoor voor bijna alle activiteiten een eenduidige regeling ontstaat.

4. Ter inzage legging en zienswijzen procedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

5. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

5.2.3. Optie 3 Tussenvariant B

Deze optie bestaan uit de volgende processtappen:

1. Opstellen van een uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad;
2. Kennisgeving;
3. Inventarisatie en behandeling alle afwijkingen;
4. Opstellen ontwerp omgevingsplan;
5. Ter inzage legging en zienswijzen procedure;
6. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure.

1. Opstellen uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad

Voor de uitleg zie onder optie 1.

2. Kennisgeving

Voor uitleg zie onder optie 2.

3. Inventarisatie en behandeling alle afwijkingen

Tijdens deze stap van het omgevingsplan gaan wij middels luchtfoto's, kijkend op locatie en de archieven van de gemeente bekijken of alles wat nu is opgenomen in het bestemmingsplan in overeenstemming is met de huidige situatie. Alle afwijkingen zullen besproken worden met de eigenaren van de percelen waar het om gaat. En kijken gezamenlijk hoe we deze afwijking al dan niet kunnen oplossen.

Voor verdere uitleg zie onder optie 2.

3. Ter inzage legging en zienswijzen procedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

4. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

5.2.4 Optie 4 Uitgebreid

Deze optie bestaan uit de volgende processtappen:

1. Opstellen van een uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad;
2. Kennisgeving;
3. Inventarisatie en behandeling alle afwijkingen;
4. Opstellen voorontwerp omgevingsplan;
5. Opstellen ontwerp omgevingsplan;
6. Ter inzage legging en zienswijzen procedure;
7. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure.

1. Opstellen uitgangspuntennotitie voor het gebied, vaststelling door raad

Voor de uitleg zie onder optie 1.

2. Kennisgeving

Voor uitleg zie onder optie 1. Daarnaast zal in de kennisgeving worden aangegeven dat inwoners en ondernemers zullen worden uitgenodigd voor meerdere werksessies over het bepalen van maatwerkregels en open of gesloten normen die in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarnaast zullen wij uitleggen wat we gaan doen, wat de planning is en welke mogelijkheden er zijn tot het reageren op het plan.

3. Inventarisatie en behandeling alle afwijkingen

Tijdens deze stap van het omgevingsplan gaan wij middels luchtfoto's, kijkend op locatie en de archieven van de gemeente bekijken of alles wat nu is opgenomen in het bestemmingsplan in overeenstemming is met de huidige situatie. Alle afwijkingen zullen besproken worden met de eigenaren van de percelen waar het om gaat. En kijken gezamenlijk hoe we deze afwijking al dan niet kunnen oplossen.

4. Opstellen voorontwerp omgevingsplan

Naar aanleiding van de bijeenkomsten en de inventarisatie wordt er een voorontwerp opgesteld dat door het college ter inzage wordt gelegd voor inspraak. Iedereen heeft de mogelijkheid om inspraak in te dienen.

5. Opstellen ontwerp omgevingsplan

De eventuele inspraakreacties worden behandeld waarna het ontwerp wordt opgesteld. Voor uitleg over het ontwerp zie onder optie 2.

6. Ter inzage legging en zienswijzen procedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

7. Vaststellen definitief omgevingsplan en beroepsprocedure

Voor uitleg zie onder optie 1.

Voor het overzicht zijn de hiervoor genoemde opties in een tabel samengevat:

Processtappen	Eenvoudig	Tussenvariant A	Tussenvariant B	Uitgebreid
Uitgangspuntennotitie	x	x	x	x
Kennisgeving	x	x	x	x
Informatieavond		x	x	x
Werksessies inwoners				x
Inventarisatie		x	x	x
Behandelen afwijkingen exces		x		
Behandelen afwijkingen alles			x	x
Harmonisatie		x	x	x
Voorontwerp omgevingsplan				x
Terinzagelegging/inspraakreacties				x
Ontwerp omgevingsplan	x	x	x	x
Terinzagelegging/zienswijzen	x	x	x	x
Vaststelling en beroep	x	x	x	x

Keuze: Tussenvariant A

Optie 1 'Eenvoudig' is de variant waarin geen inventarisatie wordt gemaakt. Daarnaast wordt er niet gekeken naar enige harmonisatie van de ruimtelijk regels en het maken van keuzes binnen de regelgeving. Het is echt het zogeheten 'nietje' door alle bestemmingsplannen heen.

Op 1 januari 2019 is de gemeente Vijfheerenlanden ontstaan uit drie gemeenten. Hierdoor is er een versnippering van de regels uit onze bestemmingsplannen ontstaan. Het komt dan ook wel eens voor dat in de ene plaats iets wel mag en de andere niet; dit is niet wat bij gemeente Vijfheerenlanden past. Wij willen als gemeente Vijfheerenlanden een dienstverlenende gemeente zijn en de regels up to date hebben en houden voor onze inwoners en ondernemers. Optie 1 voorziet hier niet in.

Optie 2 (Tussenvariant A) en optie 3 (Tussenvariant B) kennen voor het grootste gedeelte dezelfde processtappen. Waar bij optie 2 ervoor wordt gekozen om na de inventarisatie bij grote afwijkingen met de inwoners/ondernemers het gesprek aan te gaan, wordt er bij optie 3 voor gekozen om met iedereen waarvan de percelen afwijken van het bestemmingsplan het gesprek aan te gaan. Belangrijk echter om te realiseren is dat dit bij optie 3 om een aanzienlijke hoeveelheid gesprekken zal gaan, wat veel tijd en geld kost. Daarnaast is het de vraag of we 2029 hierdoor wel zullen halen. Immers is het uit oogpunt van dienstverlening van belang de transitie zo kort mogelijk te houden voor onze inwoners maar ook voor onszelf. Tot slot ontbreekt het aan menskracht om zoveel gesprekken met mensen te voeren. Een gesprek met inwoners/ondernemers over grote afwijkingen moet wel tot de mogelijkheden behoren.

Optie 4 is de meest uitgebreide optie. Naast het inventariseren en praten over alle afwijkingen willen we de inwoners ook de gelegenheid geven om mee te praten en denken over het harmoniseren van onze regelgeving en het maken van keuzen hiertussen. Bovendien gaat deze optie uit van een extra inspraakronde door middel van het opstellen en ter inzage leggen van een voorontwerp omgevingsplan.

Echter is deze mogelijkheid op dit moment voor de gemeente onhaalbaar. We hebben al te maken met een capaciteitsprobleem en dat wordt erger als we ons gaan inzetten voor deze optie. Immers wil je de inwoners goed helpen en duidelijke keuzen voorleggen en met elkaar van gedachte kunnen wisselen. Naast de capaciteit intern is het ook maar de vraag of inwoners zitten te wachten op vragen uit de gemeente als: willen we hier nog regels voor en als we die dan willen wat voor regel moet het dan zijn? Afgevraagd kan worden of dit niet te ver de inhoud ingaat voor de inwoner zelf. Een inwoner wil liever weten wat er gebeurd met zijn perceel en wat hij straks wel en niet mag. Het nadenken over een groter geheel wordt als lastig ervaren, wat begrijpelijk is.

Gezien de planning die is gemaakt op basis van Tussenvariant A kan ook geconcludeerd worden dat de uitgebreide variant (optie 4) niet binnen de gestelde termijn van 2029 kan worden uitgevoerd. Grofweg kan worden gesteld dat deze variant het dubbele aantal uren kost dan optie 2 'Tussenvariant A'.

Gezien het voorgaande wordt ervoor gekozen om met tussenvariant A aan de slag te gaan.

6. Organisatie, planning, financiën en risico's

De transitie naar het werken volgens de Omgevingswet is een omvangrijke opgave die jaren in beslag zal gaan nemen. Het verwerken van de regels naar een volwaardig omgevingsplan is hiervan een belangrijk onderdeel. Om op tijd een gedragen, door de raad vastgesteld omgevingsplan voor Vijfheerenlanden te hebben, is een aantal zaken van belang. Het gaat om organisatie, capaciteit, financiën en beheersing van eventuele risico's.

6.1 De Projectorganisatie

Het opstellen van het omgevingsplan is één van de projecten binnen het gemeentebrede implementatieproces van de Omgevingswet. Voor het project planomzetting Vijfheerenlanden zal een projectteam worden gevormd die tijdens het gehele proces de leiding heeft over de omzetting.

Hierbij worden de volgende rollen voorgestaan:

- **Projectleider;** *verantwoordelijk voor het coördineren van het proces, planning, aansturing kernteam en fungeert hij/zij als schakel tussen het in te stellen kernteam omgevingsplan en de programmamanager Omgevingswet.*
- **3 Projectmedewerkers;** *leveren de (inhoudelijke) basis van het deelproject omgevingsplan en bestaat uit 2 fulltime juristen omgevingsplan en een regelanalist.*
- **Vakmedewerkers;** *Afhankelijk van de inhoud, wordt het bovengenoemde team aangevuld met medewerkers uit verschillende vakdisciplines en medewerkers van onze ketenpartners.*
- **Communicatiemedewerker;** *Draagt zorg voor de communicatie met inwoners en ondernemers en helpt mee bij het organiseren van bijeenkomsten*
- **Medewerker digitale ontsluiting;** *Draagt zorg en onderhoud contact over en met de software leverancier en het nog nader uit te besteden adviesbureau over het inladen van de informatie in het DSO.*

Naast de interne medewerkers maakt ook een extern adviesbureau onderdeel uit van de projectorganisatie. Zij zijn mede verantwoordelijk voor het opstellen van het omgevingsplan Vijfheerenlanden.

6.2 Capaciteit

Voor het opstellen van het omgevingsplan Vijfheerenlanden wordt een fors beroep gedaan op onze organisatie. Het is geen kwestie van 'even een bestemmingsplan omzetten'.

Het gaat om het inventariseren van het ruimtegebruik, nagaan of deze zich verhoudt met wat we met elkaar hebben opgeschreven en daarmee voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vervolgens moeten deze regels vertaald worden naar een leesbaar omgevingsplan dat digitaal ontsloten wordt en met behulp van toepasbare regels door mensen bevroegd kan worden op vergunning- en meldingsplichten voor activiteiten in het fysieke domein. Dit is een hele nieuwe werkwijze.

Voorlopig schatten we in dat het opstellen van het omgevingsplan in totaal ca. 30.000 uur gaat kosten. De uren zijn in de tabel hieronder naar rol onderverdeeld.

Capaciteit en inzet gemeente Vijfheerenlanden 2023 tot 2029

Functie	Naam	Urenraming
Projectleider	Intern	400 uur eerste jaar en 250 uur daarna op jaarbasis
Projectmedewerker 1	Intern	1400 uur op jaarbasis
Projectmedewerker 2	Externe inhuur	1400 uur op jaarbasis
Projectmedewerker 3	Regelanalist	900 uur op jaarbasis
Vakmedewerkers	div. disciplines binnen de gemeente en ketenpartners	Gemiddeld 100 uur op jaarbasis per discipline
Medewerker communicatie	Communicatiemedewerker	Gemiddeld 100 uur op jaarbasis
Medewerker digitale ontsluiting	Intern	Gemiddeld 100 uur op jaarbasis

De inzet zal niet gelijkmatig over de jaren heen verdeeld zijn.

Externe inzet

Er is voor de totstandkoming van het omgevingsplan weliswaar een transitieperiode, maar de externe adviesbureaus die veelal ingeschakeld worden voor het opstellen van een omgevingsplan, zullen het de komende jaren aanzienlijk drukker krijgen. Om

stagnatie te voorkomen willen we een contract aangaan met één adviesbureau waarmee wij in de hele transitiefase samenwerken.

Er dient een nauwe samenwerking tussen het projectteam en het stedenbouwkundig bureau gecreëerd te worden. Het stedenbouwkundig bureau moet bij voorkeur al ervaring hebben met het opstellen van een omgevingsplan dan wel een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De projectleider is verantwoordelijk voor een eventueel aanbestedingstraject. De nog te selecteren partij fungeert als penvoerder en wordt aangestuurd door de projectmedewerkers.

6.3 Planning

Om te komen tot een omgevingsplan Vijfheerenlanden zijn diverse acties nodig. We hebben de acties schematisch uitgesplitst in werkzaamheden vanaf de inwerkingtredingsdatum 2023. Uiteraard is het proces om te komen tot een omgevingsplan een dynamisch proces waarbij het mogelijk is dat geschoven kan worden met acties.

Periode 2023-2029: opstellen van een omgevingsplan (uitgaande van optie 2 'Tussenvariant A')

Periode	Werkzaamheden
Eerste kwartaal 2023 - Tweede kwartaal 2024	Meerkerk
Eerste kwartaal 2023 - Vierde kwartaal 2024	Woongebieden Leerdam en Vianen
Tweede kwartaal 2024 - Vierde kwartaal 2025	Buitengebied Leerdam
Eerste kwartaal 2025 - Tweede kwartaal 2026	Centrum Leerdam en Vianen
Vierde kwartaal 2025 - Eerste kwartaal 2027	Buitengebied Vianen
Tweede kwartaal 2026 - Derde kwartaal 2027	Kleine Kernen
Eerste kwartaal 2027 - Derde kwartaal 2028	Bedrijventerreinen
Tweede kwartaal 2027 - Eerste kwartaal 2029	Buitengebied Zederik

6.4 Financiën

De hier beschreven aanpak is gebaseerd op de inzet. Een robuust team dat de komende jaren de uitrol van de (deel-)omgevingsplannen naar één integraal en compleet omgevingsplan Vijfheerenlanden zal realiseren. In onderstaande tabel is aangegeven welke kosten benodigd zijn per jaar. De totale kosten over de periode tot en met 2029 bedragen €2,9 miljoen.

Plan omzetting	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Totaal plan omzetting	507.000	487.000	482.000	382.000	372.000	357.000	312.000
Structureel beschikbaar, 1 fte RO	110000	110000	110000	110000	110000	110000	110000
Onderhoud omgevingsplan, struct,	200000	200000	200000	200000	200000	200000	200000
projectmatig op te nemen:	197000	177000	172000	72000	62000	47000	2000

In deze bedragen zijn alle uren verwerkt en de externe kosten van een adviesbureau. Er is in de organisatie ca. 1 fte beschikbaar aan structurele capaciteit voor deze omzetting. Voor de overige benodigde uren en budgetten wordt bij de begroting 2023 voorgesteld om:

- Een structureel budget van €200.000 op te nemen voor omzetting van (en onderhoud aan) het omgevingsplan.
- Een projectbudget in te stellen dat gevoed wordt met rijksmiddelen tegemoetkoming invoering Omgevingswet over de jaren 2023, 2024 en 2025. In totaal gaat het hier om ca. €900.000.

Hoewel op vrij hoog detailniveau is gepoogd in te schatten hoeveel tijd en budget met de diverse stappen gemoeid is, blijft de capaciteits- en budgettaire kant een inschatting. Met deze verdeling van kosten komen we enerzijds tegemoet aan de piek in het werk dat bij de initiële omzetting naar het omgevingsplan hoort, en borgen we tegelijkertijd een goede uitvoering van taken op langere termijn.

6.5 Middelen

Het is belangrijk om iedereen die zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving te betrekken bij de uitvoering van onderdelen van dit plan van aanpak. De betrokkenheid en inzet zal, mede ook afhankelijk van iemands functie, fluctueren. Het is niet ondenkbaar dat niet iedereen de noodzakelijke werkzaamheden binnen reguliere tijd kan uitvoeren: er moet immers tegelijkertijd ook het 'normale' werk opgepakt worden. In dat geval zullen hiervoor financiële middelen nodig zijn in de vorm van uitbesteding van werkzaamheden of zal aanpassing van de voorgestelde werkwijze noodzakelijk zijn.

6.6 Risico's

Gezien de doorlooptijd van 7 jaar voor het gehele traject is het niet ondenkbaar dat er een aantal risico's zich kunnen voordoen. Onderstaand een opsomming van de meest voorkomende risico's bij deze projecten.

- Een herziening van een bestemmingsplan / omgevingsplan is enerzijds een momentopname, anderzijds een proces dat gemiddeld twee jaar duurt. Tijdens en na de procedure is het mogelijk dat de gemeentelijke politieke arena (bijvoorbeeld door verkiezingen), beleid van andere overheden of de nationale wet- en regelgeving verandert.
- De planning is van veel factoren afhankelijk. Tijdens een lang en omvangrijk proces als voor dit omgevingsplan, kan het nodig zijn de planning aan te passen. Het streven is er uiteraard op gericht om de vooraf afgesproken planning te halen.
- Bij de ontwikkeling van een omgevingsplan kan er sprake zijn van conflicterende belangen/wensen. Dit kan een risico vormen voor de voortgang en het draagvlak van het plan.
- Niet alle stakeholders kunnen uiteindelijk in hun wensen en belangen worden tegemoet gekomen. Om uiteindelijk tot definitieve besluitvorming te komen, zullen ook impopulaire keuzes moeten worden gemaakt. Het is zaak om die stakeholders communicatief mee te nemen in de afweging waartoe de keuze is gemaakt;
- De kosten zijn een inschatting en kennen dus een mate van onzekerheid. Er is een reële kans op afwijkingen in negatieve- of positieve zin.