

OMGEVINGSPLAN VENLO

Nota van Uitgangspunten

Team Wonen en Leven

November 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Vertrekpunt	3
3.	Uitgangspunten, richtinggevend kader	6
3.1	Algemeen	6
3.2.	Opzet/structuur Omgevingsplan	8
3.3.	Vigerend beleid en visies zijn leidend	8
3.4	Gebiedsgericht en/of themagericht	9
3.5	Regels Omgevingsplan	10
3.6	Bruidsschat	12
3.7	Verordeningen	13
3.8	Participatie	14
4.	Samenvatting/overzicht uitgangspunten	16
5.	Delegatie Omgevingsplan	18

BIJLAGEN.

1. VNG-casco (overzicht structuur).
2. Overzicht deelgebieden aanpak Omgevingsplan.
3. Kaart deelgebieden Venlo
4. Overzicht thematische onderwerpen

1 INLEIDING

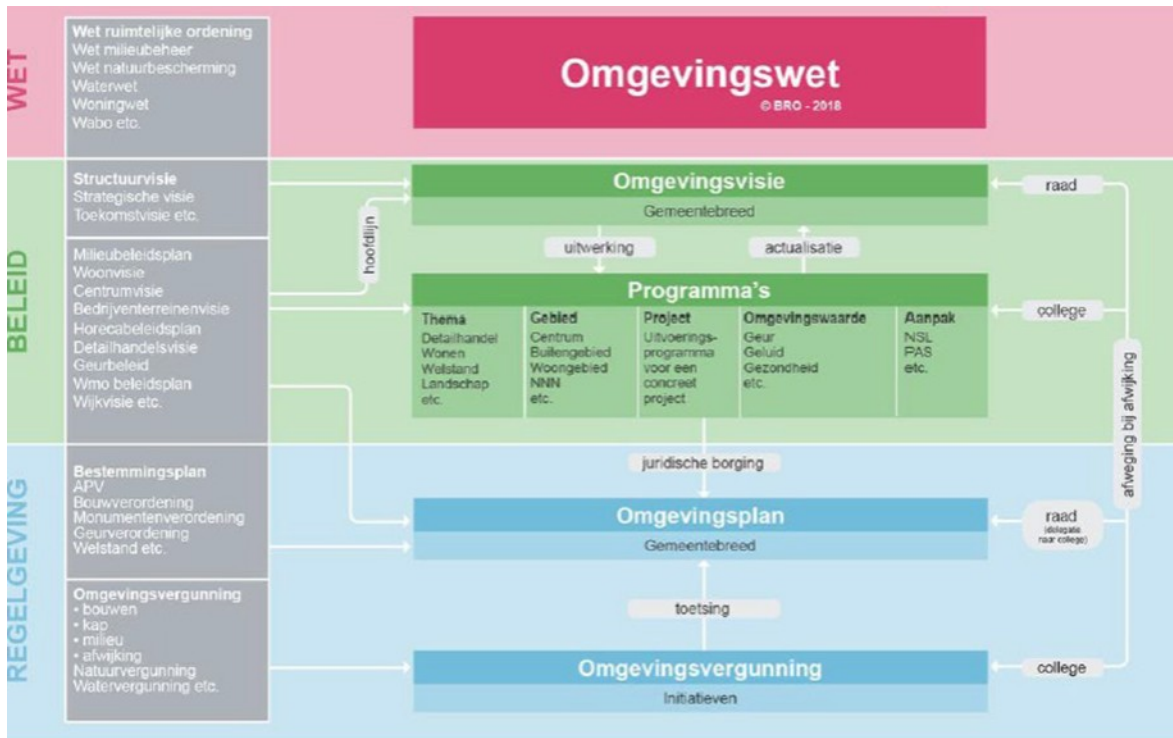
Op 1 juli 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Gemeenten zijn verplicht om uiterlijk 31 december 2024 een Omgevingsvisie te laten vaststellen en voorlopig op 1 januari 2030 het Omgevingsplan. De einddatum van de transitie Omgevingsplan wordt door een nog te nemen Koninklijk Besluit vastgesteld. Voor de wijze waarop we in Venlo invulling willen geven aan deze nieuwe planvormen (Omgevingsvisie en Omgevingsplan) is een plan van aanpak (globaal, op hoofdlijnen) opgesteld. Over deze aanpak is de gemeenteraad geïnformeerd met de Raadsinformatiebrief 2021-145.

De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van onze leefomgeving. Dit betekent dat het omgevingsrecht, zoals we dat nu kennen, op de schop gaat met als doel om de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen. Daarnaast beoogt de wet ook een nieuwe manier van (samen)werken: integraal, gebiedsgericht en participatief. Een ingrijpende veranderopgave, waar in Venlo al lange tijd aan wordt gewerkt.

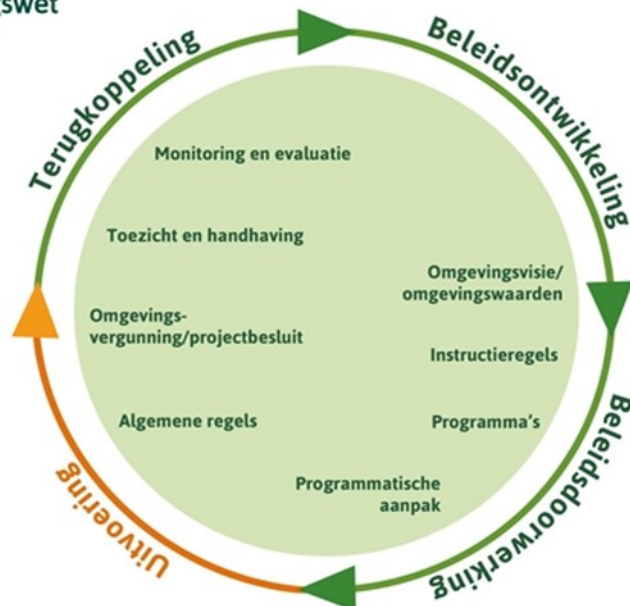
De vervanging van het huidige wettelijk instrumentarium, waaronder de structuurvisie en het bestemmingsplan, maakt deel uit van deze opgave. Daarvoor is al veel voorwerk gedaan. Zo heeft uw raad recent diverse beleidskaders vastgesteld en liggen er verschillende bouwstenen, ook van onze ketenpartners, voor de nieuwe Omgevingsvisie. En uiteraard maken we gebruik van de ervaringen die we hebben opgedaan met de pilot Omgevingsplan Kern Tegelen.

Omgevingswet in het kort.

De Omgevingswet is een stelselherziening van het omgevingsrecht. De Omgevingswet bundelt wet- en regelgeving die nu versnipperd is over diverse wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Daarmee moet de Omgevingswet een samenhangende basis vormen voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt gemeenten daarvoor vier zogenaamde kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, omgevingsplan en de omgevingsvergunning. In het schema hieronder is inzichtelijk gemaakt hoe de huidige wetgeving, beleidsinstrumenten en regelgeving gaan 'landen' in de nieuwe Omgevingswet.



Aan de slag met de Omgevingswet



2 VERTREKPUNT

Bij de inwerkingtreding van de Ow hebben alle gemeenten één Omgevingsplan. Dit Omgevingsplan wordt ook wel het “tijdelijk” omgevingsplan of omgevingsplan van rechtswege genoemd en vormt het vertrekpunt naar een definitief omgevingsplan in de geest van de Ow.

Het tijdelijk deel van het Omgevingsplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- Bestemmingsplannen
- Wijzigingsplannen
- Uitwerkingsplannen
- Beheerverordeningen
- Inpassingsplannen van Rijk en Provincie. Zoals inpassingsplan Greenportlane en windpark
- Bestemmingsplannen in het kader van de Crisis- en herstelwet, zoals bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Tegelen (pilot Omgevingsplan kern Tegelen)
- Exploitatieplannen. In Venlo het exploitatieplan Trade Port Noord en herzieningen daarop.
- Voorbereidingsbesluiten
- Erfgoedverordening (m.b.t. archeologische monumentenzorg)
- Hemelwaterverordening (niet in Venlo)
- Omgevingsplanregels van rijkswege (de zogenaamde bruidsschat)

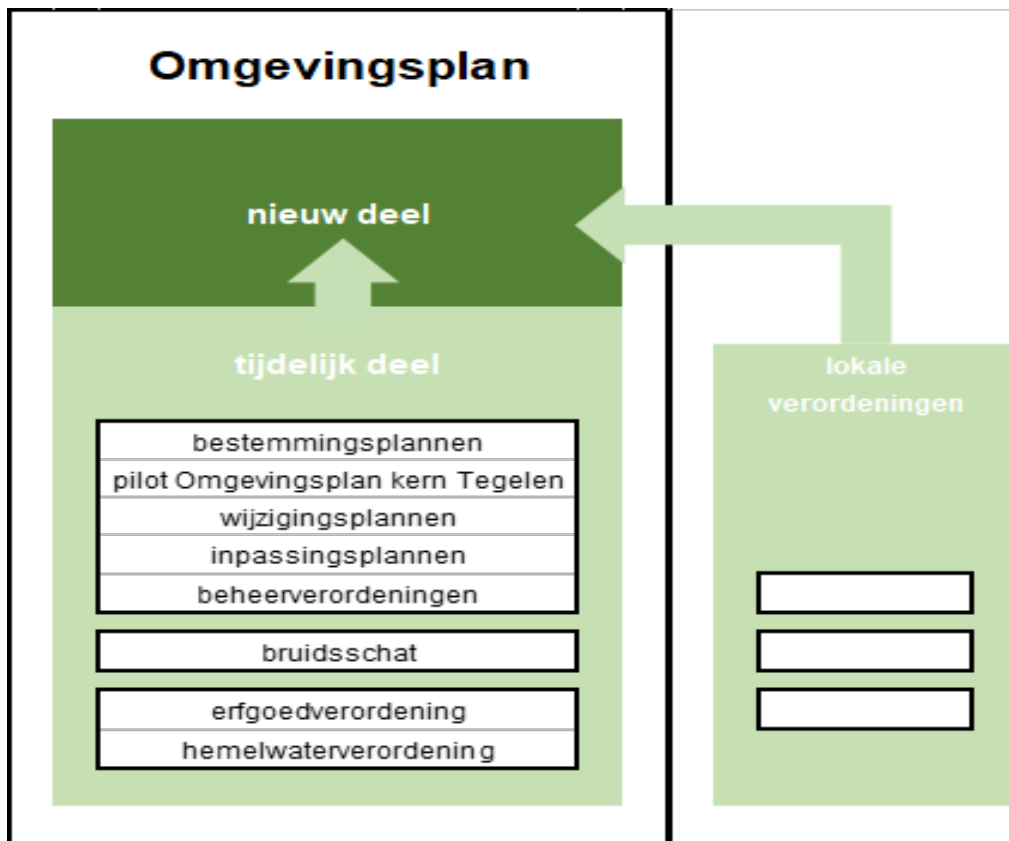
Zoals vermeld heeft de gemeente de gelegenheid om dit zogenaamde tijdelijke Omgevingsplan om te bouwen tot een definitief Omgevingsplan, dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet (Ow-proof). Daarvoor krijgt de gemeente ruim de tijd, namelijk tot en met 2029.

Experiment Omgevingsplan kern Tegelen.

Een belangrijk onderdeel van het Omgevingsplan tijdelijk deel wordt gevormd door het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de kern Tegelen (pilot Omgevingsplan kern Tegelen). Dit plan is opgesteld op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Met dit experiment heeft Venlo al geoefend met het maken van een Omgevingsplan, vooruitlopende op de nieuwe Omgevingswet. Omdat de nieuwe Omgevingswet nog niet in werking is getreden, kan echter nog geen volledig Omgevingsplan worden gemaakt, dat aan alle eisen van de nieuwe wet voldoet. Het vastgestelde bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen is een 1e stap en belangrijke basis voor de transitie naar een definitief Omgevingsplan.

Het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen, vastgesteld op 21 december 2021, maakt dus onderdeel uit van het tijdelijk Omgevingsplan. Dit bestemmingsplan verbrede reikwijdte is een belangrijk uitgangspunt en richtinggevend voor de ombouw naar het definitieve Omgevingsplan.

V.w.b. het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen zullen de leer- en verbeterpunten worden geïnventariseerd, om vervolgens daarvan gebruik te maken bij het definitieve Omgevingsplan.



Vanaf de inwerkingtreding op 1 juli 2023 wordt dit tijdelijk deel Omgevingsplan bevroren. De ruimtelijke plannen in dit tijdelijk deel kunnen dan niet meer worden aangepast. Alleen lopende Wro-procedures kunnen nog tot mutaties leiden.

Het tijdelijk deel kan alleen locatiegewijs voor alle daar geldende regels komen te vervallen. Al deze plannen en regels, die onderdeel uitmaken van het tijdelijk Omgevingsplan, zijn nu nog raadpleegbaar op ruimtelijkeplannen.nl. Vanaf 1 juli 2023 wordt dit tijdelijk deel raadpleegbaar via het Omgevingsloket (Digitaal Stelsel Omgevingsrecht). Dit gebeurt automatisch door de rijksoverheid.

Het bestemmingsplannen-bestand in ruimtelijkeplannen is inmiddels al grotendeels opgeschoond. Medio 2022 wordt nog een laatste check uitgevoerd, zodat in ieder geval per 1 juli 2023 alle plannen die onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel volledig up-to-date in ruimtelijkeplannen.nl zijn opgenomen.

Het tijdelijk deel Omgevingsplan bestaat dus uit een drietal onderdelen, zoals ook op bovenstaande afbeelding is weergegeven:

1. ruimtelijke regels, vastgelegd in bestemmingsplannen e.d.
2. algemene rijksregels die overgedragen worden aan gemeenten (zgn. bruidsschat)
3. 2-tal lokale verordeningen; erfgoedverordening en hemelwaterverordening.

De transitie van tijdelijk naar definitief Omgevingsplan bestaat uit het omzetten van deze onderdelen naar een definitief Omgevingsplan in de geest van de Ow. Bij deze transitie wordt nog een 4^e onderdeel toegevoegd, namelijk regels over de fysieke leefomgeving die nu nog vastgelegd zijn in lokale verordeningen (zoals APV e.d.). Zie eveneens bovenstaande afbeelding.

Overbruggingsperiode.

De gemeente heeft dus tot 2030 de tijd om het tijdelijk deel Omgevingsplan om te bouwen naar een nieuw deel Omgevingsplan, dat aan de eisen ingevolge de Omgevingswet voldoet. Het is te complex om in één keer een gebiedsdekkend Omgevingsplan voor geheel Venlo op te stellen. Dat doen wij stapsgewijs, stukje bij stukje, gelijk een puzzel. Met als uiteindelijk doel om in 2030 een gebiedsdekkend plan te hebben.

Op grond van het overgangsrecht Omgevingswet zullen bestemmingsplannen die als ontwerp ter inzage zijn gelegd voor de inwerkingtreding op 1 juli 2023 nog onder het huidige regime van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden afgehandeld. Dit betekent dat, gelet op de voorbereidingstijd, nieuwe bestemmingsplannen uiterlijk omstreeks 15 januari 2023 dienen te zijn ingediend, willen deze plannen nog tijdig als ter inzage worden gelegd.

Nieuwe initiatieven, die afwijken van het bestemmingsplan maar waaraan wij medewerking willen verlenen, blijven wij faciliteren. Het faciliteren van dergelijke initiatieven kan op 3 manieren:

1. Via een omgevingsvergunning. Betreft een zogenaamde Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA).
2. Wijziging van het Omgevingsplan (tijdelijk deel).
3. Wijziging van het Omgevingsplan met gebruikmaking van de Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM).

Er wordt op dit moment de voorkeur gegeven aan een Omgevingsvergunning BOPA ten aanzien van concrete initiatieven. De reden hiervoor is, dat er nu nog enige onzekerheid en onduidelijkheid is over het Omgevingsplan, met name ten aanzien van de digitaliseringseisen en uitwisselbaarheid van bestandsformaten. Bovendien is het wijzigen van een Omgevingsplan fundamenteel anders.

Als blijkt dat een omgevingsvergunning niet mogelijk is, dan is een wijziging van het Omgevingsplan nodig. Daarbij kan ook nog gekozen worden voor een wijziging met gebruikmaking van de Tijdelijke Alternatieve Maatregel. Er wordt in dat geval wel een Omgevingsplan opgesteld, maar dan op basis van de huidige digitaliseringseisen en standaarden.

Het streven is er op gericht om initiatieven te blijven faciliteren zonder vertraging.

3. UITGANGSPUNTEN, RICHTINGGEVEND KADER.

Een eerste stap, zoals vastgelegd in het door het college vastgestelde plan van aanpak Omgevingsvisie en Omgevingsplan, is het opstellen van een nota van uitgangspunten voor het Omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt een eerste aanzet gegeven van de belangrijkste uitgangspunten als richtinggevend kader voor de transitie van tijdelijk naar een definitief Omgevingsplan.

De uitgangspunten zijn o.a. tot stand gekomen en gebaseerd op de in 2016 vastgestelde uitgangspunten voor bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen, de opgedane ervaringen en leerpunten vanuit dit plan, de verbeterdoelen en uitgangspunten van de Omgevingswet en onderzoek naar geformuleerde uitgangspunten bij andere gemeenten en informatie vanuit de VNG en Ministerie.

De uitgangspunten zijn in beginsel van toepassing en richtinggevend voor alle wijzigingen van het Omgevingsplan.

Dus zowel voor het actief wijzigen van het Omgevingsplan door de gemeente zelf in het kader van de transitie van tijdelijk naar definitief Omgevingsplan (gemeente = opdrachtgever). Alsook voor wijzigingen van het Omgevingsplan als gevolg van concrete initiatieven en projecten voor specifieke locaties en gebieden (initiatiefnemer = opdrachtgever). In deze situaties zorgt de initiatiefnemer zelf voor het maken van een 'wijziging Omgevingsplan'.

De geformuleerde uitgangspunten zijn richtinggevend en vormen geen 'blauwdruk'. Maatwerk is mogelijk, indien dit noodzakelijk wordt geacht. Bij voortschrijdend inzicht of gewijzigde omstandigheden kunnen de uitgangspunten worden bijgesteld of aangepast.

In verband hiermee is een regelmatige evaluatie van de uitgangspunten en de doorwerking daarvan in het Omgevingsplan belangrijk en zinvol. Indien de uitgangspunten bijgesteld of aangepast dienen te worden vergt dit een besluit van de raad.

3.1. Algemeen.

- **Het Omgevingsplan bestaat uit eenvoudige en duidelijke regels.**

De regels en bijbehorende toelichtingen schrijven we zoveel mogelijk in begrijpelijk taal. Binnen de context van juridische begrippen, gangbare omschrijvingen en bepalingen van andere overheden, streven we om alle regels duidelijk en voor één interpretatie vatbaar op te schrijven.

- **We regelen niet meer dan noodzakelijk is.**

In het OP worden geen regels opgenomen die al door andere overheden (rijk, provincie, waterschap) zijn geregeld, in o.a. provinciale verordening of waterschapsverordening. Ook regels die alleen informatief zijn bedoeld, worden niet opgenomen in het OP.

- Wij benutten de volledige reikwijdte van de Omgevingswet.

In het OP worden regels gesteld over de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet kent geen limitatieve opsomming van onderwerpen die hier wel of niet onder vallen. Uitgangspunt is om de volledige reikwijdte van het OP te benutten. Daar waar wij een keuze hebben, worden de regels opgenomen in het Omgevingsplan. Het streven is erop gericht om alle regels over de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk op te nemen in het OP. Doel hiervan is integraliteit, betere ontsluiting op 1 plek (DSO) en verbetering dienstverlening. Dit geldt o.a. voor regels over de fysieke leefomgeving die nu nog in verordeningen zijn opgenomen. Maar ook voor het opnemen van regels, waar nodig, met betrekking tot nieuwe thema's, zoals energietransitie, klimaatadaptatie, circulair bouwen, gezondheid e.d.

- Regels moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Een omgevingsplanregel moet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dat geldt ook voor de aan de regels gekoppelde vergunningplichten. Dat betekent dat vergunningverlening en handhaving zowel technisch als financieel (capaciteit) mogelijk moet zijn.

- Vigerende planologische rechten blijven geborgd, tenzij daarover beleidsmatig andere keuzes zijn vastgelegd.

Vigerende planologische rechten, vastgelegd in geldende bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen, worden gewaarborgd. Deze rechten worden in principe overgenomen in het OP. Tenzij daarover beleidsmatig al andere keuzes zijn gemaakt en deze ook zijn vastgelegd en tijdig openbaar gemaakt.

- Omgevingswaarden worden alleen opgenomen in het OP als dit wettelijk verplicht is of voortvloeit uit de Omgevingsvisie.

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.

Uitgangspunt is om al dan niet omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan en de waarde van de omgevingswaarden af te laten hangen van de ambities en het uitvoeringsprogramma 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.

3.2. Opzet/structuur Omgevingsplan.

- We maken gebruik van het VNG-casco en VNG-staalkaarten voor het maken van het OP.
Verwijzen naar bijlage of link naar dit casco.

Door de VNG is een casco opgesteld voor het maken van een OP. We maken gebruik van dit VNG-casco. Voor dit VNG-casco wordt verwezen naar bijlage 1. Ook maken wij gebruik van de door de VNG uitgegeven staalkaarten Omgevingsplan, bestaande uit een geactualiseerd casco inclusief voorbeeldregels over verschillende gebieden (bestaande woonwijk, buitengebied, bedrijventerrein, transformatiegebied).

Wij zijn inmiddels gestart met het oefenen in de lijn van de VNG-werkplaatsen inzake het Omgevingsplan in relatie tot het DSO en de nieuwe digitaliserings-eisen. Dit oefenen doen wij in samenwerking met de softwareleverancier en een extern stedenbouwkundig adviesbureau.

Ervaringen en uitkomsten uit deze oefensessie gebruiken wij om indien nodig de opzet en structuur aan te passen aan de Venlose situatie. We streven ernaar om eind 2022-begin 2023 daarover duidelijkheid te geven.

Daarnaast gebruiken wij ook het Bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen als basis voor de opzet en structuur van het definitieve OP. Voor dit bestemmingsplan verwijzen wij naar ruimtelijkeplannen.nl.

3.3. Het vigerend beleid en visies zijn leidend voor het Omgevingsplan.

- Uitgangspunt is dat de regels in het Omgevingsplan worden opgesteld op basis van het op dat moment vigerende beleid en visies.

Venlo zal v.w.b. het OP voortbouwen op het vigerende beleid en visies en anticiperen op de nieuwe Omgevingsvisie. Dit vergt nauwe afstemming met het proces van de

Omgevingsvisie. Er worden in principe geen regels opgenomen die geen beleidsmatige onderbouwing hebben.

Bij het opstellen van het OP zal geanalyseerd worden of de vigerende visies en beleid toereikend zijn voor juridische doorwerking in het OP, zodat waar nodig omgevingsplan-regels vastgesteld kunnen worden ter uitvoering van het beleid.

Daar waar dit niet het geval is, zal onderzocht worden of nader aanvullend of operationeel beleid noodzakelijk is t.b.v. OP. Het betreffende beleidscluster is daarvoor primair aan zet.

3.4. Gebiedsgericht en/of themagericht.

- **Uitgangspunt is een gecombineerde aanpak; gebiedsgericht, maar waar mogelijk en noodzakelijk ook thematisch.**

Bij een gebiedsgerichte aanpak wordt stapsgewijs, stukje bij stukje, gelijk een puzzel, het Omgevingsplan per deelgebied opgebouwd. Deze gebiedsgerichte aanpak is integraler, omdat in beginsel alle regels over de fysieke leefomgeving worden betrokken (ruimtelijke regels, bruidsschat-regels en regels vanuit verordeningen).

V.w.b. een gebiedsgerichte aanpak is een prioritering in deelgebieden opgesteld, incl. een bijbehorende toelichting, met een planning tot en met 2030 en een kaart (bijlage 2 en 3). Deze gebiedsindeling is een voorzet en dynamisch, geen 'blauwdruk'. Wijziging of aanpassing is mogelijk, vanwege veranderende inzichten door o.a. beleidsmatige keuzes. De gebiedsindeling wordt regelmatig afgestemd met het proces van de Omgevingsvisie.

Daarnaast wordt ook gekozen voor thematische aanpak, waar dit mogelijk en noodzakelijk is. Het betreft dan met name thema's die voor geheel Venlo van toepassing zijn en niet concreet voor een specifiek deelgebied zijn toe te schrijven. Denk bijv. aan de archeologische waardenkaart of de parkeernormen. Beleidsmatig zal sturing en richting gegeven worden of een thematische aanpassing van het OP noodzakelijk is. Voor onderwerpen die thematisch verwerkt kunnen worden in het OP wordt verwezen naar bijlage 4 (= geen limitatieve opsomming).

3.5. Regels in Omgevingsplan.

- **Wij maken zoveel mogelijk gebruik van doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften.**

In lijn met de Omgevingswet hanteren wij het uitgangspunt 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. 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.

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.

- De mate van flexibiliteit is afhankelijk van het gebied en de activiteit.

Per type activiteit (b.v. bouwen) en type gebied (woongebied, centrum, bedrijventerrein, agrarisch gebied) wordt afgewogen welke mate van flexibiliteit gewenst is ten opzichte van de mate van rechtszekerheid en de bescherming van kwaliteiten in het gebied. Er kan ook een verschil zijn in de flexibiliteit die wordt toegepast ten aanzien van al bestaande laag-dynamische gebieden en in ontwikkeling zijnde hoog-dynamische gebieden.

- Waar nodig en mogelijk worden open normen opgenomen, met een koppeling naar concrete beleidsregels.

In de huidige bestemmingsplannen wordt voornamelijk 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 8,3 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 moet worden uitgelegd. 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 gemeenten nog een afweging moet maken.
- Open normen niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Met name bij (handhavings)bepalingen waaraan een boetebepaling wordt gekoppeld, moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van open normen.

Uitgangspunt is om per te reguleren thema/activiteit te bepalen of een open dan wel gesloten norm opgenomen dient te worden. 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 dynamisch (ontwikkelings)gebied waar 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.

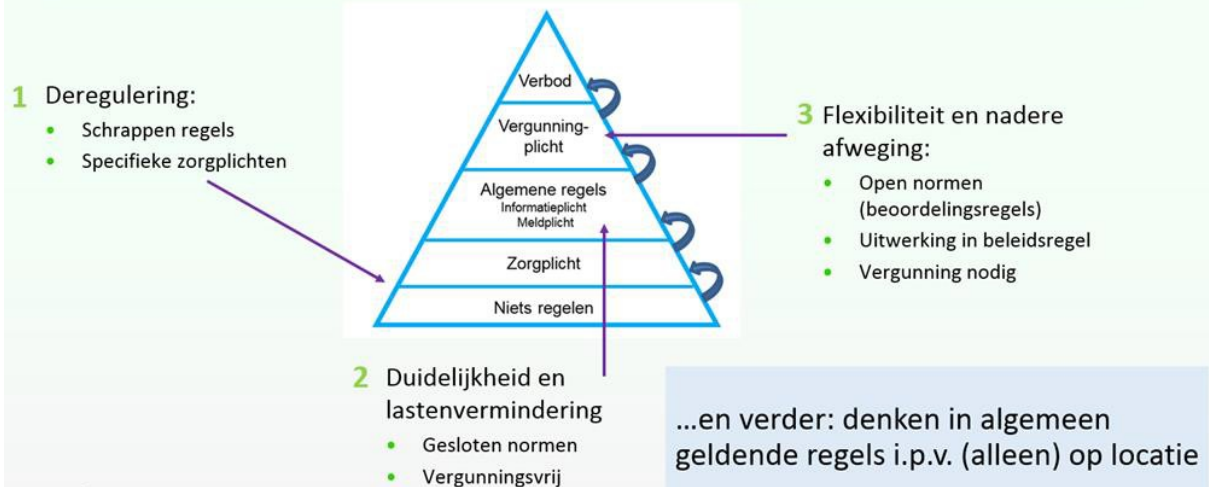
Een open norm wordt alleen opgenomen indien er ook daadwerkelijk concrete beleidsregels voor het betreffende thema/activiteit zijn opgesteld en bekend zijn gemaakt (of binnen redelijk termijn gaat gebeuren).

- Er wordt een basisregelset opgesteld voor veel voorkomende functies en activiteiten.

Wij zullen in 2022 starten met het maken van een basisregelset voor veel voorkomende functies en activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan 'standaard'- regels voor wonen, bedrijvigheid, detailhandel, maar ook archeologie, groen, verkeer. Deze basisregels kunnen dan als 'standaard' gebruikt worden voor de planregels in de verschillende deelgebieden. Maar deze basisregelset kan ook thematisch in het OP verwerkt worden voor een specifieke functie of activiteit. Daardoor kunnen de werkzaamheden t.a.v. de betreffende functie of activiteiten zich richten op maatwerk en specifieke aanvullingen of wijzigingen.

- Bij het opstellen van regels voor het OP maken wij gebruik van de regelpiramide.

Regelen in de 'geest van de omgevingswet' = toepassen 'Regelpiramide'...



Toelichting regelpiramide.

- We kijken eerst of een regel wel nodig is om een bepaald doel te bereiken. Kan een algemene of specifieke zorgplicht uitkomst bieden? Of kan de regel eigenlijk geschrapt worden?
- Als er wel een regel nodig blijkt, kijken we vervolgens eerst of een algemene regel (vergunningsvrij) voor heel Venlo voldoende is. Waar de situatie daarom vraagt, wordt deze algemene regel aangepast voor die specifieke activiteit of locatie.
- Bij deze algemene regels werken we met gesloten normen die helder en zelfstandig toetsbaar zijn, zodat er geen onduidelijkheid over de regel bestaat. Mogelijk is het toch wenselijk om als overheid geïnformeerd te zijn over een activiteit, dan kan er een informatie- of meldplicht aan de algemene regel worden toegevoegd.
- Vinden we toch een nadere afweging noodzakelijk dan kiezen we voor een vergunningplicht. In dit geval kan er sprake zijn van gesloten normen, maar ook van open normen, die worden toegepast in combinatie met een beleidsregel. Dit zorgt ervoor dat er meer flexibiliteit is in de afweging of een activiteit wel of niet in het omgevingsplan past.
- Vinden we dat een activiteit echt onwenselijk is, dan stellen we een verbod in. Dit betekent overigens niet dat deze activiteit nooit zou kunnen plaatsvinden. Is een specifieke activiteit toch wenselijk/toelaatbaar onder bepaalde voorwaarden, dan kan alsnog medewerking worden verleend via een buitenplanse omgevingsvergunning.

3.6. Bruidsschat.

- De bruidsschat-regels worden na inhoudelijke analyse als één geheel thematisch verwerkt in het Omgevingsplan. Daarnaast zal ook per deelgebied worden beoordeeld of specifieke bruidsschat-regels voor dat deelgebied al verwerkt kunnen worden.

Bij de invoering van de Omgevingswet komt een set rijksregels automatisch terecht in het tijdelijk deel Omgevingsplan van de gemeente. Het is vervolgens aan iedere afzonderlijk

gemeente om deze overgedragen regels, de zogenaamde bruidsschat, om te zetten in regels die lokaal passen bij een bepaald gebied. De gemeente kan met deze regels lokaal maatwerk gaan leveren, waar dat nodig wordt geacht. De gemeente heeft tot en met 2029 de tijd om deze rijksregels in het definitieve Omgevingsplan naar eigen inzicht al dan niet in aangepaste vorm op te nemen.

De bruidsschat-regels kunnen ruwweg worden ingedeeld in drie hoofdthema's:

- Activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen (o.a. vergunningplicht, vergunningvrij, cultureel erfgoed).
- Milieubelastende activiteiten (geluid, trillingen, bodem, geur, lozingen).
- Overige activiteiten (o.a. aanvraagvereisten omgevingsvergunningen).

De aanpak van de bruidsschat-regels wordt gestuurd en gecoördineerd door een aparte werkgroep Bruidsschat (procesmatig). Een inventarisatie van de bruidsschat-regels is inmiddels uitgevoerd, waarbij ook is aangegeven welk team/cluster/medewerker verantwoordelijk is voor de betreffende regel(s). In 2023 volgt een inhoudelijke analyse van deze regels, waarbij de gemeente in feite de volgende keuzes heeft:

- Handhaven van de betreffende bruidsschat-regel.
- Schrappen van de regel. Bijv. omdat de regel niet van toepassing is voor Venlo.
- Aanpassen van de regel. Bijv. het aanpassen van de regel zelf aan de Venlose situatie en/of de regel van alleen toepassing verklaren voor specifieke gebieden.

Er wordt momenteel gewerkt aan een concreet voorstel over de verdere aanpak en uitwerking van de bruidsschat.

Uitgangspunt is om, na de inhoudelijke analyse, de bruidsschat als een geheel thematisch te verwerken in het Omgevingsplan, met name voor regels die van toepassing zijn voor de gehele gemeente. Maar bij gebiedsgerichte aanpak wordt ook per deelgebied beoordeeld of er specifieke bruidsschatregels zijn, die voor dat gebied al meegenomen en verwerkt kunnen worden.

3.7. Verordeningen

- Regels over de fysieke leefomgeving in verordeningen worden in de lijn van de uitgevoerde inventarisatie als één geheel thematisch verwerkt in het Omgevingsplan. Daarnaast zal ook per deelgebied worden beoordeeld of specifieke regels in verordeningen voor het betreffende deelgebied al verwerkt kunnen worden.

Een onderdeel in de transitie naar een definitief Omgevingsplan is het opnemen van regels uit gemeentelijke verordeningen/regelingen m.b.t. de fysieke leefomgeving in het Omgevingsplan. In het Omgevingsplan kern Tegelen is daartoe al een eerste aanzet gemaakt.

Alle gemeentelijke verordeningen zijn in 2016-2017 geïnventariseerd en vervolgens geanalyseerd naar regels over de fysieke leefomgeving op basis van criteria.

In de transitie naar het definitieve Omgevingsplan kan hier verder op worden voortgegaan. Deze inventarisatie is in 2021 geactualiseerd.

De integratie van regels uit verordeningen in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Tegelen is uitgevoerd door de werkgroep Verordeningen. Deze werkgroep heeft ook de inventarisatie en analyse van de verordeningen voor het definitieve Omgevingsplan begeleid. Er is niet gekozen voor een fysieke Verordening Leefomgeving, als tussenstap naar een definitief Omgevingsplan. Een dergelijke tussenstap heeft geen meerwaarde en kost extra tijd en capaciteit, welke op dit moment niet beschikbaar is.

De VNG Handreiking Verordeningen zal als leidraad worden gebruikt voor de integratie van de verordeningen in het Omgevingsplan. De te hanteren methodiek (handhaven / schrappen / aanpassen) is vergelijkbaar als bij de bruidsschat-regels.

Deze integratie van regels uit verordeningen in het Omgevingsplan heeft consequenties voor de verordeningen zelf. Er zullen verordeningen in zijn geheel verdwijnen, restanten van verordeningen zullen opnieuw bekeken dienen te worden, regels dienen te worden aangepast of worden geschrapt waar mogelijk (deregulering). Er zullen wijzigingsbesluiten betreffende de verordeningen t.z.t. genomen dienen te worden.

Hierover is afgesproken dat deze wijzigingen inzake de vigerende verordeningen door de lijnorganisatie zelf opgepakt gaan worden.

Uitgangspunt is om de regels vanuit verordeningen in de lijn van de uitgevoerde inventarisatie als een geheel thematisch te verwerken in het Omgevingsplan. Met name voor regels die van toepassing zijn op de gehele gemeente. Maar bij gebiedsgerichte aanpak wordt ook per deelgebied beoordeeld of er specifieke regels in verordeningen zijn, die voor dat gebied al meegenomen en verwerkt kunnen worden.

3.8. Participatie.

- [Het nog vast te stellen participatiebeleid en de daarin opgenomen uitgangspunten en spelregels zijn sturend en leidend voor de participatietrajecten van het Omgevingsplan.](#)

Participatie is een vormvereiste voor het opstellen van een Omgevingsplan. Voordat een Omgevingsplan wordt opgesteld, zal duidelijkheid en inzicht gegeven worden in de wijze van participeren. Er wordt momenteel een nieuw gemeentelijk participatiebeleid voorbereid, hetgeen in het kader van de Omgevingswet verplicht is. Dit participatiebeleid zal als leidraad dienen voor het participatietraject Omgevingsplan.

In 2022-2023 zal op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt dienen te worden hoe om te gaan met participatie bij het wijzigen van het Omgevingsplan.

Omdat het OP gebiedsgericht en themagericht wordt opgesteld, zullen er verschillende participatietrajecten per deelgebied of thema gevolgd gaan worden. Die concrete participatietrajecten kunnen onderling verschillend zijn en zijn specifiek gericht op het betreffende deelgebied en thema. Bij de start van het betreffende deelgebied of thema zal concreet inzicht gegeven worden in het participatietraject.

Participatie van het OP is sterk afhankelijk van al gevoerde participatietrajecten voor visies en beleidsstukken, alsook voor concrete initiatieven en projecten. Er zal vooraf inzichtelijk gemaakt worden waarover participatie mogelijk is, en over welke onderdelen niet (verwachtingspatroon).

Het participatiebeleid en de daarin opgenomen uitgangspunten en spelregels zijn daarin sturend en leidend.

4. SAMENVATTING/OVERZICHT UITGANGSPUNTEN.

In dit hoofdstuk zijn de uitgangspunten als richtinggevend kader voor het Omgevingsplan, zoals vermeld en toegelicht in par. 3, samengevat weergegeven.

Overzicht uitgangspunten Omgevingsplan.

Algemeen:

1. Het Omgevingsplan bestaat uit eenvoudige en duidelijke regels.
2. We regelen niet meer dan noodzakelijk is.
3. Wij benutten de volledige reikwijdte van de Omgevingswet.
4. Regels moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.
5. Vigerende planologische rechten blijven geborgd, tenzij daarover beleidsmatig andere keuzes zijn vastgelegd.
6. Omgevingswaarden worden alleen opgenomen als dit wettelijk verplicht is of voortvloeit uit de Omgevingsvisie.

Opzet en structuur Omgevingsplan.

7. We maken gebruik van het VNG-casco voor het maken van het OP

Vigerend beleid en visies zijn leidend voor het Omgevingsplan.

8. Regels in het OP worden opgesteld op basis van het op dat moment vigerende beleid en visies.

Gebiedsgericht of themagericht.

9. Uitgangspunt is een gecombineerde aanpak, gebiedsgericht, maar ook thematisch waar mogelijk en noodzakelijk.

Regels in Omgevingsplan.

10. Wij maken zoveel mogelijk gebruik van doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften.
11. De mate van flexibiliteit is afhankelijk van het gebied en de activiteit.
12. Waar mogelijk en nodig worden open normen opgenomen, met een koppeling naar concrete beleidsregels.
13. Er wordt een basisregelset opgesteld voor veel voorkomende functies en activiteiten.
14. Bij het opstellen van regels voor het OP maken wij gebruik van de regelpiramide.

Bruidsschat.

15. De bruidsschat-regels worden na inhoudelijke analyse als één geheel thematisch verwerkt in het Omgevingsplan. Daarnaast zal ook per deelgebied worden beoordeeld of specifieke bruidsschat-regels voor dat deelgebied al verwerkt kunnen worden.

Verordeningen.

16. Regels over de fysieke leefomgeving in verordeningen worden in de lijn van de uitgevoerde inventarisatie als één geheel thematisch verwerkt in het Omgevingsplan. Daarnaast zal ook per deelgebied worden beoordeeld of specifieke regels in verordeningen voor het betreffende deelgebied al verwerkt kunnen worden.

Participatie.

17. Het nog vast te stellen participatiebeleid en de daarin opgenomen uitgangspunten en spelregels zijn sturend en leidend voor de participatietrajecten van het Omgevingsplan.

De geformuleerde uitgangspunten zijn dynamisch en voortdurend aan ontwikkeling onderhevig. Dit is inherent aan het stelselherziening Omgevingswet en het nieuwe kerninstrument Omgevingsplan.

Er zal regelmatig geëvalueerd worden bij de stapsgewijze aanpak Omgevingsplan en indien nodig zullen de uitgangspunten worden bijgesteld.

5. DELEGATIE OMGEVINGSPLAN.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Memorie van Toelichting; artikelsgewijze toelichting (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403-404).

Dit artikel maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan bij delegatiebesluit kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur van de betrokken decentrale overheid uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb).

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kunnen deze bestuursorganen er immers voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan betreft, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie wenselijk zijn.

Uit de woorden 'delen van' blijkt dat de hierboven genoemde bestuursorganen hun regelgevende bevoegdheden op grond van artikel 2.8 niet integraal kunnen overdragen. Het is aan de democratisch meest gelegitimeerde orgaan - de gemeenteraad - om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.

De aanpassing van het omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders op grond van het delegatiebesluit moet aan dezelfde eisen voldoen als een door de gemeenteraad aangebrachte wijziging. Als op grond van het delegatiebesluit een deel van het omgevingsplan wordt gewijzigd, kan daartegen op dezelfde wijze in rechte worden opgekomen als tegen de vaststelling van het plan door het algemeen bestuur zelf.

Onderwerpen, die zich bij uitstek lenen voor delegatie, zijn onderwerpen die geen grote impact hebben op de fysieke leefomgeving en geen zwaarwegende gevolgen hebben voor inwoners en initiatiefnemers. Het betreft voornamelijk onderwerpen waarover al kaders zijn gesteld en keuzes zijn gemaakt.

Hieronder enkele voorbeelden vanuit andere gemeenten:

- a. voor wijzigingen van technische aard of van voornamelijk administratieve aard;
- b. voor wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving, voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend;
- c. voor wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan;
- d. voor het inpassen van omgevingsvergunningen die al dan niet in afwijking van het omgevingsplan zijn verleend;
- e. voor het inpassen van vastgestelde beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan;

f. voor het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was;

Alhoewel er onderwerpen zijn die zich goed lenen voor delegatie aan het college, wordt toch voorgesteld om vooralsnog geen delegatiebesluit Omgevingsplan te nemen om de volgende redenen;

- Eerst de inwerkingtreding Ow afwachten en voldoende ervaring en kennis op te doen met het nieuwe instrument Omgevingsplan.
- Het bestuur (gemeenteraad en college) heeft dan meer tijd om het instrument Omgevingsplan 'eigen' te maken en daar ook meer inzicht in te krijgen.
- Delegatie Omgevingsplan is een bevoegdheid, geen verplichting. Hoeft dus ook niet voor de inwerkingtreding Ow genomen te worden. Kan ook later.
- Indien in de praktijk enige tijd gewerkt wordt met het omgevingsplan kan een beter inzicht ontstaan in onderwerpen die in Venlo in aanmerking komen voor delegatie.
- Recente jurisprudentie over de grenzen aan delegatie.
- Wellicht dat ook vanuit de Omgevingsvisie onderwerpen naar voren komen die in aanmerking komen voor delegatie.

Conclusie:

Op dit moment nog geen concreet delegatiebesluit aan de gemeenteraad voorstellen. Eerst de inwerkingtreding Ow (vooralsnog 1 juli 2023) afwachten en na ongeveer 1 jaar de situatie opnieuw bezien en dan een concreet voorstel voor delegatie aan de gemeenteraad voorleggen (2^e-3^e kwartaal 2024).