



Transitieplan omgevingsplan gemeente Aalsmeer

Uitgangspunten voor het opbouwen van het omgevingsplan



Versie juni 2023

1. Het transitieplan: van de huidige naar de nieuwe situatie

Op dit moment staan alle regels die gaan over het fysieke domein (waaronder bouwen, ruimtelijke ordening en milieu) verspreid over verschillende wetten, Algemene Maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, verordeningen en bestemmingsplannen. Op 1 januari 2024 wordt de Omgevingswet ingevoerd en moet de gemeente in plaats van verschillende bestemmingsplannen één omgevingsplan voor het hele grondgebied maken met alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente heeft op 1 januari 2024 eerst van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan. Tot 1 januari 2030 is er de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten naar een volwaardig omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan wordt stapsgewijs in de periode tot 1 januari 2030 omgezet naar het volwaardige gebiedsdekkend omgevingsplan.

1.1 Doel van dit transitieplan

In dit transitieplan leest u hoe we voor de gemeente Aalsmeer komen tot één volwaardig omgevingsplan. Het doel van het transitieplan is de raad, het college en de ambtelijke organisatie richting te geven aan het bouwen van één volwaardig omgevingsplan in de periode tot 2030. We kijken hierin naar wat er nodig is tussen nu en 2030. Daarbij willen we rekening houden met de beschikbare capaciteit en middelen, waarbij een acceptabel dienstverleningsniveau in stand wordt gehouden.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelen van de Omgevingswet beschreven en uitleg over het omgevingsplan. In het derde hoofdstuk komen de tijdelijke situatie en de strategie om te komen tot één volwaardig omgevingsplan aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens uiteengezet hoe uitvoering wordt gegeven aan de gekozen strategie en wat hier allemaal bij komt kijken. De Omgevingswet beoogt ook aandacht voor de manier van (integraal) samenwerken dit wordt in hoofdstuk 5 besproken. In het laatste hoofdstuk wordt ook aangegeven dat leren en ontwikkelen onmisbaar zijn in het proces om tot een volwaardig gebiedsdekkend omgevingsplan te komen.

2. De Omgevingswet en het omgevingsplan

De **Omgevingswet** beoogt een aantal doelen:



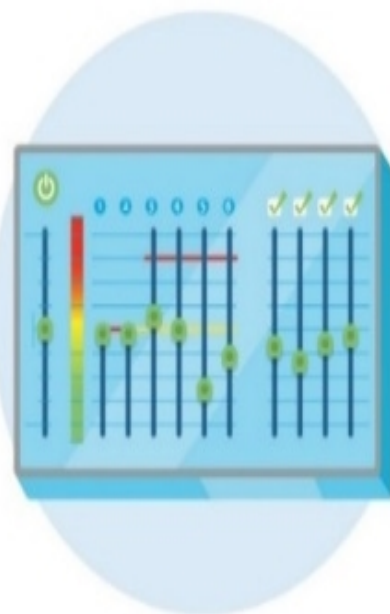
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

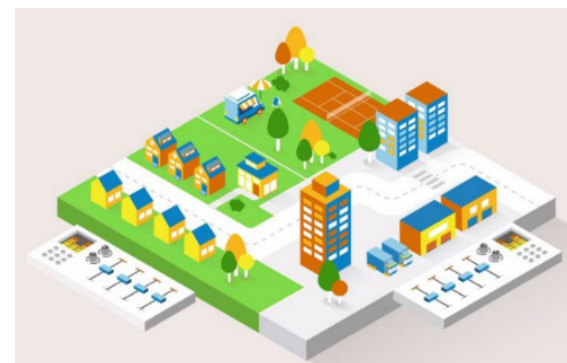
- **Inzichtelijk omgevingsrecht:** De Omgevingswet brengt 26 versnipperde en sectorale wetten over de leefomgeving terug naar één wet. Verschillende onderwerpen (zoals milieu, ruimtelijke ordening en gezondheid) komen voor het eerst samen in één wet. Het beoogde resultaat is dat de regels meer op elkaar zijn afgestemd en zorgen voor meer integraliteit.
- **Leefomgeving centraal en ruimte voor maatwerk:** De fysieke leefomgeving staat centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om lokaal na te denken over welke regels passen bij de kenmerken van het gebied. Regels kunnen per kern of gebied verschillen. Een veilige, gezonde en leefbare omgeving staat daarbij centraal, met ruimte voor maatwerk waar nodig.
- **Sneller en beter:** De Omgevingswet voorziet in een nieuw digitaal stelsel waarin alle regels worden opgenomen die gelden. Efficiëntere procedures en betere integratie van ambities, doelen en regels, moeten ervoor zorgen dat op termijn de kwaliteit van regels en de uitvoering daarvan ook omhoog gaat.

De ambitie en uitdaging is om een omgevingsvisie en een omgevingsplan te ontwikkelen die initiatiefnemers de ruimte biedt hun plannen te realiseren, zonder dat daarbij de belangen van bijvoorbeeld omwonenden of het milieu verloren gaan. Er moet ruimte zijn voor locatie afhankelijke omstandigheden, zonder dat er sprake is van willekeur. En de regels moeten helder en duidelijk zijn met efficiënte procedures en integrale besluitvorming. Al met al geen gemakkelijke opgave.

De Omgevingswet introduceert nieuwe instrumenten en een ander digitaal systeem. Eén van de nieuwe instrumenten is het **omgevingsplan**. Er komt straks één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente waar alle regels in staan die te maken hebben met hoe de fysieke leefomgeving wordt ingericht, behouden en beschermd. Het gaat bijvoorbeeld over

alles wat we in onze omgeving kunnen zien, ruiken, horen of voelen. De gemeente heeft op 1 januari 2024 eerst een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege dat vóór 2030 (stap voor stap) omgezet moet worden naar één gebiedsdekkend omgevingsplan.

Het omgevingsplan wordt anders dan de huidige bestemmingsplannen. Allereerst staat er veel meer in. Het bevat voor het eerst ook regels over andere onderwerpen die onze leefomgeving raken en eerder waren verdeeld over andere wetten. Bijvoorbeeld milieu.



In principe komen regels over openbare veiligheid niet in het omgevingsplan. Wanneer regels over openbare orde en veiligheid samengaan met regels die de fysieke leefomgeving bevatten kan het wel, bijvoorbeeld bij regels over terrassen, parkeren of evenemententerreinen. Ook regels vanuit gezondheid of zorg kunnen hun weg vinden naar het omgevingsplan als zij verweven zijn met de leefomgeving. Denk hierbij aan regels voor mantelzorgwoningen of andere woonvormen met een zorgcomponent. Ten slotte komen er regels in over duurzaamheid en klimaatadaptatie, natuur en landschap, infrastructuur en ondernemen, en alle andere onderwerpen die bijdragen aan de kwaliteit van onze omgeving. Ook de gemeentelijke verordeningen die de fysieke leefomgeving raken worden in het omgevingsplan opgenomen. Het omgevingsplan vormt straks ook het toetsingskader voor initiatieven, maar doet dit idealiter meer vanuit een visie, ervaringen en vanuit ambities.

Een omgevingsplan is een veel dynamischer instrument dan een bestemmingsplan of verordening nu is. Actuele maatschappelijke problematiek of evaluatie kunnen maken dat inzichten veranderen en er, op korte termijn, andere regels nodig zijn. Hier moeten de inwoners en ondernemers goed bij worden betrokken. Het is daarom belangrijk dat de effecten van de regels goed worden gemonitord. Zo wordt inzicht verkregen of de beoogde doelen worden behaald. Als ambities veranderen of de huidige regels niet werken, dan kunnen de regels in het plan aangepast worden. Het omgevingsplan moet ook periodiek worden bijgewerkt door alle vergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) die zijn verleend in afwijking van de regels in het plan op te nemen. Zo is het voor iedereen duidelijk welke regels waar gelden.

Het omgevingsplan is een *interactief instrument*, digitaal raadpleegbaar op de Landelijke voorziening het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Het omgevingsplan bestaat uit vier componenten:

- een kaart (verbeelding);
- de juridische regels;
- de toelichting; en
- daarbij de gekoppelde toepasbare regels.

Het totaal van deze componenten vormt in het DSO het toetsingskader voor vergunningsaanvragen en initiatieven. Het vullen van de 'bibliotheek' met regels, toelichting en kaartmateriaal (locaties en werkingsgebieden) is een tijdrovende klus. Niet alles kan in één keer worden opgebouwd. Het is van groot belang dat er voortvarend aan het werk wordt gegaan met de opbouw ervan, anders duurt de periode waarin verschillende regelingen naast elkaar bestaan langer. Het omgevingsplan vormt straks het toetsingskader voor alle initiatieven, samen met de omgevingsvisie en (gebieds)programma's. Er moet zorgvuldig worden afgewogen wat we als gemeente willen regelen om zo de ambities en doelen te behalen. Het omgevingsplan is dan ook geen statisch document, maar een continu proces van in gesprek gaan, ambities bepalen, bouwen, monitoren en evalueren. Vóór 1 januari 2030 moet uiteindelijk een volwaardig omgevingsplan voor het gehele ambtsgebied zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Dit lijkt een lange tijd, maar er moet uiteindelijk zo veel in het omgevingsplan opgenomen worden dat dit niet allemaal in één keer kan. Daarom is het noodzakelijk dat er direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet gestart wordt met het wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan naar een volwaardig omgevingsplan.

De kaart

Met een prik op de digitale kaart wordt inzichtelijk welke regels waar gelden. Aan iedere regel wordt een gebied gekoppeld waar deze regel geldt (de werkingsgebieden).

De (juridische) regels

Burgers, bedrijven en overheden kunnen activiteiten uitvoeren die de fysieke leefomgeving beïnvloeden. In het omgevingsplan staan regels over deze activiteiten zoals: bouwen, het gebruik van gronden en gebouwen, kappen, milieuactiviteiten, etc. De regels stem je af op de ambities, doelen en de kernkwaliteiten van het gebied.

De toelichting

Hierin neem je op waarom je voor een bepaalde regel hebt gekozen. Hoe draagt deze regel bij aan je ambities en wat is het gewenste resultaat? Ook de uitgevoerde onderzoeken worden hier opgenomen.

De toepasbare regels

Het omgevingsloket biedt een extra service om het werken met de vaak complexe juridische regeling te vereenvoudigen. Via een vergunningcheck met vragenbomen kan een initiatiefnemer afleiden of er bijvoorbeeld een vergunning nodig is voor zijn idee. De vragenbomen worden zo opgesteld dat ze duidelijk te begrijpen zijn, het liefst met voorbeelden en animaties. De vergunningchecks en aanvraagformulieren moeten de regels dus

3. Strategie wijzigen van het omgevingsplan

Zoals de wet nu aangeeft hebben gemeenten tot 1 januari 2030 om het tijdelijke deel van het omgevingsplan om te vormen tot één gebiedsdekkend volwaardig omgevingsplan volgens de eisen van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe we het omgevingsplan opbouwen en welke processen moeten worden ingericht om tot het gewenste resultaat te komen.

3.1 De transitieperiode

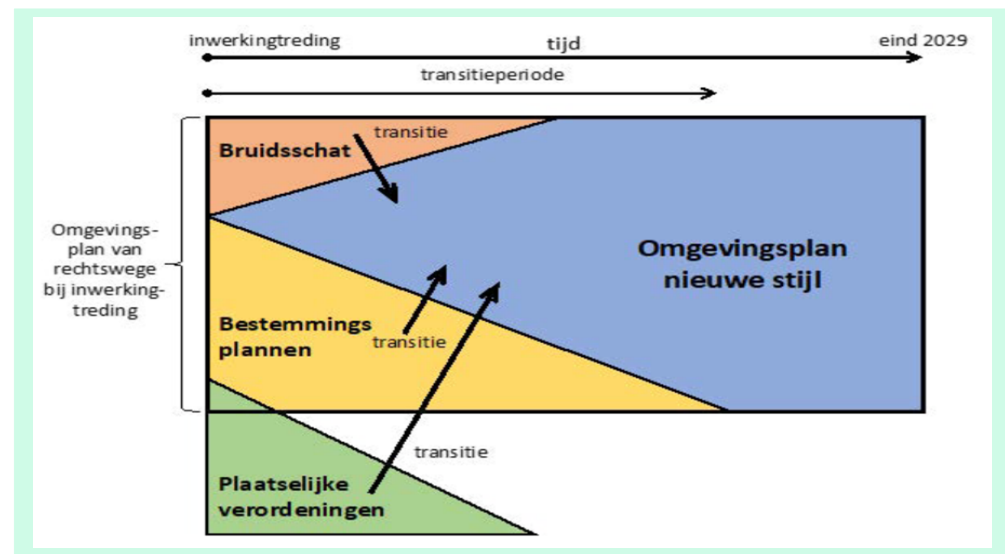
Tot 1 januari 2030 geldt een transitieperiode. In die periode bestaan het tijdelijke en nieuwe omgevingsplan naast elkaar. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit:

- regels uit bestaande bestemmingsplannen;
- regels uit de bruidsschat (de voormalige Rijksregels);
- regels uit gemeentelijke erfgoedverordening, gemeentelijke geurverordening en gemeentelijke verordening afvoer regen- en grondwater.

Het is zo goed als onmogelijk om in één keer, een

integraal en gebiedsdekkend omgevingsplan op te stellen voor de hele gemeente. Het omgevingsplan kan op verschillende manieren worden uitgerold (zie paragraaf 3.2). Gedurende de transitieperiode is het mogelijk een oud (tijdelijk omgevingsplan) en nieuw regime naast elkaar te laten bestaan. Op deze manier kan voor de opbouw en uitrol van het omgevingsplan verschillende snelheden gehanteerd worden.

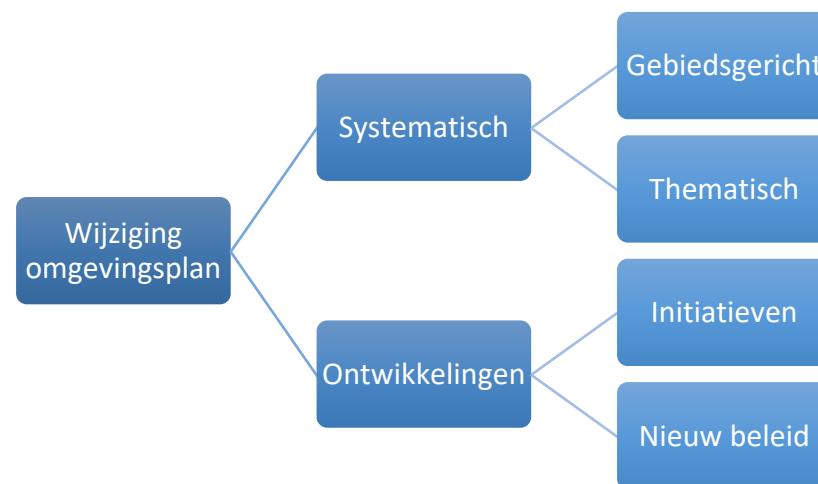
Dit heeft een aantal gevolgen waar rekening mee moet worden gehouden. Het is mogelijk dat tot aan de overgangstermijn er voor een specifiek gebied nog regels uit het tijdelijk deel en regels uit het nieuwe omgevingsplan gelden. Het is dus zaak de



tijdelijke en nieuwe situatie goed in de gaten te houden. Voor de coördinatie van het tijdelijke en nieuwe omgevingsplan moet tijd worden vrijgemaakt. Hiervoor zijn een of meerdere medewerkers nodig die het overzicht heeft en bewaakt over beide plannen. Dit is een taak die tijdens de transitieperiode veel tijd en aandacht vraagt, maar voor elke wijziging van het omgevingsplan van toepassing blijft. Er wordt nog inzichtelijk gemaakt welke aandachtspunten hierbij komen kijken en hoe dit proces wordt ingericht.

3.2 De transitiestrategie

Bij de opbouw van het omgevingsplan hebben we te maken met een systematische aanpak en met verschillende ontwikkelingen rekening te houden. Met de systematische opbouw wordt stelselmatig aan het vormgeven van het omgevingsplan gewerkt. Hierbij ligt de focus op de gebiedsgerichte aanpak waarbij het omgevingsplan per gebied wordt opgebouwd. Dit betekent dat voor een bepaald gebied (grens bestaand bestemmingsplan) in één keer een compleet deel van het omgevingsplan wordt opgesteld. Bewoners en initiatiefnemers hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. Dit is een complex en arbeidsintensief proces omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor dit gebied in het omgevingsplan in één keer gereed moeten zijn. Deze wijze van werken is arbeidsintensief, maar ook klantvriendelijk. Er wordt binnen het plangebied namelijk integraal gewerkt zodat voor alle belanghebbenden inzichtelijk is wat er binnen het gebied allemaal gebeurt. Voor de gebiedsgerichte aanpak zijn een aantal uitgangspunten en criteria opgesteld zoals de huidige grenzen van de bestemmingsplannen, de leeftijd van deze plannen, de complexiteit van een gebied, gebieden met bestuurlijke aandacht, de raadpleegbaarheid en nog te verankeren gebiedsgericht beleid. Deze uitgangspunten en criteria zijn uitgewerkt



in het memo 'Gebiedsgerichte uitrolstrategie omgevingsplan' en hebben geleid tot een volgorde van de gebiedsgerichte uitrol van het omgevingsplan over de gebieden (de huidige bestemmingsplangebieden).

Naast de gebiedsgerichte opbouw hebben we te maken met thematische wijzigingen. Met een themagewijze omzetting wordt voor de gehele gemeente een thema of beleidsveld in een keer in het omgevingsplan geborgd. Daarmee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld voor het grondgebied van de gehele gemeente. Hieronder valt ook het bestaande beleid en de visie zoals die wordt vastgelegd in de omgevingsvisie. Hierbij kan worden gedacht aan de regels voor innovatie en duurzaamheid, parkeren of mogelijkheden voor het verruimen van de regels voor vergunningvrij (straks toestemmingsvrij) bouwen. Ook de regels voor de bruidsschat vallen onder een thematische wijziging. In het memo 'Omgaan met de bruidsschat in relatie tot de uitrol van het omgevingsplan' zijn de uitgangspunten met betrekking tot de bruidsschat uiteengezet en is de vraag beantwoord of het verstandig en noodzakelijk is om eerst een wijziging omgevingsplan van de bruidsschat voor te bereiden. Er is dan ook voor gekozen de bruidsschatregels als eerste thema om te zetten en dit gefaseerd te doen. Eerst worden de bruidsschatregels met betrekking tot bouwen, aangevuld met gemeentebrede regels voor vergunningvrij bouwen (o.a. uit de 'beleidsregel planologische afwijkingen') omgezet in het omgevingsplan en vervolgens de milieuregels. Dit gebeurt voor het hele grondgebied. Voor de omzetting van de verschillende thema's in het omgevingsplan wordt nog een plan opgesteld. In het document 'Overzicht van thema's in het omgevingsplan' is een lijst opgenomen met mogelijke thema's.

Bij ontwikkelingen gaat het om omstandigheden die wij als gemeente niet of maar gedeeltelijk in de hand hebben. Denk aan nieuwe initiatieven die kunnen worden meegenomen bij het opstellen van het omgevingsplan of waarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd. In hoofdstuk 4.2 wordt hier verder op ingegaan. Maar ook actuele ontwikkelingen waar nieuw beleid voor opgesteld moet worden zoals de stikstofproblematiek, opvang van vluchtelingen of flitsbezorgers. Als deze ontwikkelingen zich voordoen dan wordt gekeken welke prioritering moet worden aangehouden en of, en zo ja hoe deze ontwikkelingen kunnen worden meegenomen gelijktijdig met de systematische opbouw van het omgevingsplan.

3.3 De uitrol

Als uitgangspunt voor de transitiestrategie van het omgevingsplan voor Aalsmeer is gekozen voor de gebiedsgerichte uitrol. De gebiedsgerichte en themagewijze uitrol kunnen ook gecombineerd worden. Een thema kan eerder opgepakt worden vanwege nieuwe inzichten voor de uitrol van de bruidsschat, prioriteit van thema's die in het omgevingsplan opgenomen moeten

*Het omgevingsplan is
wezenlijk anders dan
het bestemmingsplan*

worden, de prioriteiten vanuit de omgevingsvisie en capaciteit en tijd. Daarnaast zijn ook ontwikkelingen van invloed op de planning van de uitrolstrategie.

Het maken van een omgevingsplan is wezenlijk anders en in de komende periode ingewikkelder dan het opstellen van een bestemmingsplan. De juridische regels van een omgevingsplan zijn niet gelijk aan de regels die nu opgenomen zijn in het bestemmingsplan. Ook is er geen verbeelding meer waar onder andere bestemmingen en functieaanduidingen op worden weergegeven. Bij het omgevingsplan dient elke juridische regel aan een locatie te worden gekoppeld. Voor het aanmaken van locaties en werkingsgebieden moet een compleet nieuwe structuur opgezet worden. Dit kost veel tijd om op te zetten.

Het bouwen aan een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan wordt dan ook een proces waar veel geleerd wordt en processen, de opbouw van het omgevingsplan en systematiek van opstellen van regels kunnen wijzigen door gewijzigde inzichten en ervaringen die worden opgedaan. Een proces dus met veel oefenen en vallen en opstaan. Een globale inschatting is dat het wijzigen van een omgevingsplan per gekozen onderdeel een doorlooptijd heeft van minimaal een jaar. De uitgangspunten voor het opstellen van regelgeving zijn vastgelegd in het handboek 'Opstellen omgevingsplan'. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op wat er komt kijken bij de uitrol van het omgevingsplan.

4. Aanpak wijzigen van het omgevingsplan

Aan de hand van de gekozen strategie wordt het omgevingsplan gewijzigd. Dit gebeurt vanuit een multidisciplinair team dat integraal vanuit de verschillende elementen van de fysieke leefomgeving werkt met een duidelijke opdracht en planning. Het team bestaat in ieder geval uit de volgende disciplines:

- een projectleider;
- een planjurist;
- een GEO-/ICT-/softwarespecialist;
- een stedenbouwkundige;
- een milieuspecialist;
- een communicatie-/participatie deskundige (indien participatie noodzakelijk is);
- een planeconoom (als sprake is van kostenverhaal).



In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke onderdelen van belang zijn voor dan wel van invloed zijn op de urol van het omgevingsplan..

4.1 Afstemming omgevingsvisie, bestaand sectoraal beleid en programma's

Onder de Omgevingswet zijn het omgevingsplan, het omgevingsprogramma en de omgevingsvisie centrale instrumenten voor de gemeente. De omgevingsvisie en het omgevingsprogramma hebben een strategische insteek waarbij de omgevingsvisie kaderstellend is (het bevoegd gezag ligt bij de raad) en een lange horizon heeft. Het omgevingsprogramma is uitvoeringsgericht (het bevoegd gezag ligt bij het college) met een korte tot middellange horizon. Het omgevingsplan bevat de voor iedereen

geldende juridisch bindende regels over de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. De instrumenten van de Omgevingswet vormen één samenhangend geheel en dragen in gezamenlijkheid bij aan de gemeentelijke ambities en opgaven. In de omgevingsvisie staat de inhoudelijke strategische visie van de gemeente: 'Wat willen we als gemeente?'. Omgevingsprogramma's zijn hier de uitvoeringsgerichte vertaling van: 'Hoe gaan we deze visie realiseren?'. Het omgevingsplan zorgt voor de juridische borging waar dit noodzakelijk en wenselijk is. Bij de transitie moet steeds de vraag gesteld worden: wat hoort thuis in de visie (doelen en kaders), wat in een programma (uitvoering) en wat in het plan (regels) en hoe werkt dit op elkaar door?

In de **omgevingsvisie** legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast. In de omgevingsvisie wordt ingegaan op de samenhang tussen onder meer ruimte, milieu, natuur, mobiliteit, landschap, water en cultureel erfgoed. Er komt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied en de visie is vormvrij. Al het sectorale beleid moet samenkomen in een integrale omgevingsvisie. De ambities en beleidsdoelen hoeven niet per definitie te worden uitgewerkt in

<i>Al het sectorale beleid moet samenkomen in een integrale omgevingsvisie</i>	regels voor het omgevingsplan. De visie en de doelen uit de omgevingsvisie kunnen ook worden bereikt dan wel gestimuleerd door bijvoorbeeld actieve grondpolitiek en subsidies. Bij het opstellen van beleid moet er dus al worden nagedacht of er regels in het omgevingsplan nodig zijn en zo ja, welke regels het meest effectief zijn om de doelen te behalen. Ook dient er bij het opstellen van de omgevingsvisie te worden nagedacht hoe inzichtelijk wordt gemaakt of de beleidsdoelen via het omgevingsplan dan wel programma's worden gerealiseerd. Op dit moment heeft de gemeente nog geen omgevingsvisie. De verwachting is dat deze in 2024 wordt vastgesteld. Op dit moment wordt er nog uitgegaan van het sectorale beleid.
---	---

Naast de regels die zoveel mogelijk uit de huidige bestemmingsplannen worden overgenomen, de bruidsschatregels en de regels voor de fysieke leefomgeving uit de (verplichte) verordeningen, kunnen de visie en de doelen uit de omgevingsvisie dus

worden uitgewerkt in regels. Die regels komen in het omgevingsplan. Van belang is dan dat het beleid voldoende SMART is zodat dit, zonder verdere keuzes te hoeven maken, kan worden vertaald in regels en werkingsgebieden. Dit is mogelijk aan de hand van de ontwerp vragen voor het omgevingsplan. Het doorlopen van deze vragen kan de beleidsmedewerker helpen het beleid SMART op te leveren en de 'omgevingsplanmaker' helpen doelmatige regels te ontwerpen. Deze exercitie is een gezamenlijke taak.

*Is je beleid voldoende
SMART?*

Hierbij zijn de volgende vragen relevant:

- Wat zijn de doelen van het beleid? (Hier kan gebruik worden gemaakt van de doelen uit het meest recente H2 VNG-casco omgevingsplan¹)
- Voor welke begrensde gebieden worden deze doelen gesteld of juist niet gesteld?
- Hoe verwerken we de ambities en de doelen uit de omgevingsvisie en zetten we deze om in begrijpelijke, transparante en handhaafbare regels?
- Hoe verwerken we het huidige beleid in het plan? Is het beleid nog actueel en is er samenhang/is het niet innerlijk tegenstrijdig?
- Hoe moeten regels worden opgesteld om de uitgewerkte doelen van de programma's te bereiken?
- Hoe worden alle betrokkenen betrokken en zorgen we dat uitvoerbaar beleid wordt opgesteld?
- Hoe krijgen we inzicht binnen welke termijn een doelstelling moet zijn behaald, hoe en wat we gaan meten en wanneer een doelstelling is behaald.

Het wordt een andere manier van werken voor de beleidsmakers met een integrale samenwerking met de planmakers. Dit heeft ook gevolgen voor de capaciteit. Hier wordt in hoofdstuk 4.4 verder op ingegaan.

¹ Het-casco-omgevingsplan-jan-2020.pdf (vng.nl)

4.2 Strategie aanvraag wijzigen omgevingsplan en ontwikkelingen

Als een initiatiefnemer een project wil realiseren dat in strijd is met het omgevingsplan, kan hij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aanvragen. Dit is een eenvoudigere procedure dan een wijziging van het omgevingsplan. Onder bepaalde omstandigheden kan het echter beter zijn om een wijziging van het omgevingsplan aan te vragen. Bijvoorbeeld bij initiatieven waarbij gelijktijdig in samenhang een aanpassing van andere regels uit het omgevingsplan nodig is. Zoals bijvoorbeeld de situatie dat ook buiten het perceel waarvoor de aanvraag wordt gedaan aanpassingen nodig zijn zoals een geur- of geluidscontour bij het afschalen van de gebruikruimte van omliggende bedrijven om woonbebouwing mogelijk te kunnen maken of het schrappen van niet-benutte bouw- of gebruiksmogelijkheden. Maar ook grote gebiedsontwikkelingen kunnen niet met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden verleend. Voor diverse ontwikkelingen en initiatieven is het van belang dat een omgevingsplan kan worden opgesteld als de wet in werking is getreden.

Onder bepaalde omstandigheden kan het beter zijn om een wijziging van het omgevingsplan aan te vragen

Redenen voor de gemeente om het omgevingsplan niet te wijzigen zijn:

- De gewenste ontwikkeling past niet binnen gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld de omgevingsvisie en programma's) of bovenlokale instructieregels. Dan is er geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of is er strijd met andere doelen van de Omgevingswet.
- Voor de gewenste ontwikkeling zijn regels nodig die in strijd zijn met de doelen van de Omgevingswet.
- Er is geen bereidheid bij de gemeenteraad om het omgevingsplan aan te passen (bijvoorbeeld uit financiële overwegingen).

Als de gemeente besluit een omgevingsplan op aanvraag te wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via LVBB en het DSO-LV. Het is dus van belang om een overzicht te maken en een proces in te richten hoe om te gaan met aanvragen om wijziging van het omgevingsplan aan de hand van de volgende vragen en uitgangspunten:



- Wat is er allemaal nodig om een omgevingsplan te maken?
 - Er moet worden voldaan aan het wettelijk stelsel en dat wettelijk stelsel (systematiek, structuur en instrumentarium) moet bekend zijn bij de medewerkers zodat men weet wat moet worden geregeld én wat wel en niet kan.
 - Een vaste structuur (casco) voor het omgevingsplan moet worden opgesteld. De ontwerpkeuzen voor de structuur van het omgevingsplan die een gemeente bij de eerste wijzigingsbesluiten maakt, hebben langdurige gevolgen. Dat komt doordat een omgevingsplan het hele grondgebied omvat. Dat geeft minder vrijheid om het plan voor een of meer deelgebieden een afwijkende structuur te geven.
 - Er moet worden aangesloten op de landelijke voorziening van het DSO. Het omgevingsplan is een interactief instrument dat straks digitaal raadpleegbaar is in het DSO-LV. Als gemeente moeten we hierop aansluiten met onze lokale software.
 - Het is wenselijk een regelset (bibliotheek) te hebben opgesteld van de meest voorkomende 'activiteiten'. Dit betreft o.a.: bouwen, wonen, verkeer/ parkeren, groen, archeologie, geluid, water en luchthavenindelingbesluit. In deze regelsets worden de standaardregels opgenomen en kennen de indeling zoals deze in het volwaardig omgevingsplan eruit zullen gaan zien.

- Om het omgevingsplan op een eenvoudige manier te kunnen gebruiken is het onder andere van belang dat mensen regels kunnen lezen en kunnen zien en zoeken op welke locatie een regel van toepassing is. Om dit mogelijk te maken moeten de regels uit het omgevingsplan worden geannoteerd. De werkwijze wordt vastgelegd in een handboek en richtlijn.
- Er dient tijd te worden vrijgemaakt om te oefenen met het aanmaken van locaties en werkingsgebieden, het publiceren van wijzigingsbesluiten, beslisbomen maken, vergunningaanvragen te ontvangen en bekend te raken met het digitaal publiceren van het omgevingsplan op het LVBB (Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen), de werking van het wijzigen van het omgevingsplan en het opstellen van het vaststellingsbesluit.
- Het kostenverhaal (grondexploitatie) moet in het omgevingsplan opgenomen worden. Daarnaast kunnen er regels in het omgevingsplan opgenomen worden als het gaat om anterieure overeenkomsten. Het gaat dan om onder meer het verhalen van ambtelijke uren, maar ook over ingrepen in het openbaar gebied.
- De kosten voor het maken van een omgevingsplan op aanvraag moeten in kaart worden gebracht (onderzoeken, tekenen, publiceren etc.).
- Er dient inzichtelijk te worden gemaakt wat de initiatiefnemer moet aanleveren om een aanvraag in behandeling te kunnen nemen.

De diverse verzoeken die binnenkomen om het omgevingsplan te wijzigen en de lopende ontwikkelingen waarvoor een omgevingsplanwijziging nodig is, hebben invloed op de systematische uitrol van het omgevingsplan en bijbehorende planning. Dit proces is van invloed op de systematische uitrol en het proces van leren van ervaringen uit hoofdstuk 3.

4.3 Strategie verwerken verleende BOPA's

Direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen er initiatieven worden ingediend die afwijken van het tijdelijke omgevingsplan. Dit kan via het wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan, maar ook middels het afwijken van het tijdelijk omgevingsplan. Het afwijken van het tijdelijk omgevingsplan gaat met behulp van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is. Er zijn twee varianten:

1. Een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een omgevingsvergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. Een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De BOPA is een eenvoudigere procedure dan een wijziging van het omgevingsplan. Verwacht wordt dat in de periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet veel procedures doorlopen zullen worden via de BOPA. De BOPA's moeten, nadat hier een omgevingsvergunning voor is verleend, worden verwerkt in het volwaardige omgevingsplan. Dit moet uiterlijk vijf jaar na een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een BOPA zijn gebeurd (artikel 4.17 Omgevingswet). Maar dit is nog niet direct na het in werking treden van de Omgevingswet het geval. De verwachting is dat deze verplichting pas vanaf eind 2029 gaat gelden (artikel 22.5, lid 2 Omgevingswet). Dan is de situatie zo dat omgevingsvergunningen voor BOPA's:

- Die voor of op 1 januari 2025 onherroepelijk zijn geworden, op 1 januari 2030 in het omgevingsplan moeten zijn verwerkt;
- Die na 1 januari 2025 onherroepelijk zijn geworden, binnen vijf jaar na de datum van onherroepelijkheid in het omgevingsplan moeten zijn verwerkt.

Deze verplichting geldt alleen voor een BOPA die bestaat uit het in stand houden van een bouwwerk en niet overeenstemt met een functie van een locatie. Ook moet de activiteit een blijvend karakter hebben. Het geldt dus niet voor tijdelijke activiteiten,

zoals het kappen van een boom. Verleende vergunningen worden in de loop van de transitieperiode per gebied dat wordt gewijzigd en waarin de vergunning valt meegenomen. Voor de vergunningen die niet op deze manier kunnen worden meegenomen wordt nog een strategie opgesteld. In deze strategie wordt bepaald wanneer deze BOPA's worden verwerkt en hoeveel capaciteit hiervoor nodig is. Het aantal omgevingsvergunningen dat verleend wordt per jaar is ook van invloed op de strategie en benodigde capaciteit.

4.4 Capaciteit en financiën

De strategie tot het wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan is opgesteld met de disclaimer dat de volgorde en tempo van de uitrol afhankelijk is van diverse factoren, zoals de beschikbare capaciteit, gewijzigde inzichten in de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet en ontwikkelingen die moeten worden opgepakt. Er wordt onderzocht welke extra capaciteit nodig is om in de periode tot 1 januari 2030 het tijdelijke omgevingsplan te wijziging naar een gebiedsdekkend volwaardig omgevingsplan. Er is extra capaciteit nodig omdat het stapsgewijs opstellen van het omgevingsplan structureel meer werk gaat kosten en er meer medewerkers bij het opstellen/wijzigen betrokken moeten worden dan bij het wijzigen van een bestemmingsplan. Ook gaan de lopende werkzaamheden (waaronder de vergunningaanvragen en andere ruimtelijke procedures) gewoon door. Zo biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om ontwerp bestemmingsplannen onder de huidige wetgeving nog voor 1 januari 2024 ter inzage te leggen. Dit betekent dat ook na die tijd deze procedures nog lange tijd door zullen lopen. Denk hierbij aan: het beantwoorden van zienswijzen, het vaststellen van bestemmingsplannen en het doorlopen van beroepsprocedures. Als het omgevingsplan niet voor 1 januari 2030 is gewijzigd heeft dit voornamelijk de consequentie dat er vanaf 2030 geen regels meer mogen staan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De gemeente heeft dus tot eind 2029 de tijd om de regels uit



het tijdelijke deel te laten vervallen en om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De regels in het tijdelijke deel vervallen niet vanzelf. Alle regels moeten dus worden nagelopen en worden overgenomen dan wel worden gewijzigd of ingetrokken. Daarnaast is er sprake van een hele andere structuur en opbouw van het omgevingsplan dan een bestemmingsplan. Deze werkzaamheden kosten veel extra capaciteit.

Er is extra inzet nodig om de nieuwe werkwijze voor het opstellen en wijzigingen van het omgevingsplan, het evalueren (zie hoofdstuk 5.3) en de bijbehorende procedures 'eigen' te maken. Hiervoor zijn trainingen en opleidingen nodig. Ook dient bepaald te worden tot wanneer verzoeken voor opstellen van bestemmingsplannen en uitgebreide procedures onder de huidige wetgeving nog in behandeling genomen worden. Gezien de huidige capaciteit kunnen er nog maar een bepaald aantal plannen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in behandeling worden genomen.

Bij de actuele ontwikkelingen (als omschreven in hoofdstuk 3.2) gaat het om omstandigheden die wij als gemeente zelf niet of maar gedeeltelijk in de hand hebben. Als deze ontwikkelingen zich voordoen dan wordt gekeken welke prioritering moet worden aangehouden en of, en zo ja hoe deze ontwikkelingen kunnen worden meegenomen gelijktijdig met de systematische opbouw. Het is nog niet duidelijk welke extra uren nodig zijn voor het opnemen van ontwikkelingen in het omgevingsplan. Op basis van cijfers van voorgaande jaren wordt hiervoor een inschatting gemaakt. Bij het verwerken van beleidsregels, verordeningen en visies is intern integraal werken noodzakelijk. Er wordt in beeld gebracht hoe dit proces gaat lopen en wie wat gaat doen. Hierover worden duidelijke afspraken gemaakt en planningen op elkaar afgestemd.

Een andere ontwikkeling die van invloed is op de capaciteit en planning van de uitrol van het omgevingsplan betreft TAM-IMRO plannen. Het omgevingsplan moet worden gepubliceerd op het LVBB (Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen). Het omgevingsplan wordt dan raadpleegbaar op het DSO-LV. Voor gemeenten die op 1 januari 2024 nog geen gebruik

kunnen maken van (delen van) het DSO en waarvan de software nog onvoldoende werkt zijn er tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) beschikbaar gesteld. Met een TAM-IMRO plan is het mogelijk om via de IMRO-standaard (huidige bestemmingsplan software) en de bestaande voorziening Ruimtelijke Plannen het omgevingsplan te kunnen wijzigen. Dit betekent dat in onze huidige software waarin nu bestemmingsplannen worden opgesteld een omgevingsplan opgesteld moet worden volgens de regels van de Omgevingswet. De huidige software waarin regels worden opgesteld is hiervoor niet ingericht. Onduidelijk is hoe dit moet gebeuren, wat voor juridische consequenties dit heeft en hoeveel tijd hiermee gepaard gaat. We streven er als gemeente naar om geen gebruik te maken van de TAM. Het gebruik van een TAM-IMRO plan wordt vooralsnog echter nog niet uitgesloten. We houden deze ontwikkeling in de gaten en nemen waar noodzakelijk de nodig aanvullende maatregelen om aan de wettelijke vereisten te voldoen. Dit kan onverwachte extra capaciteit vereisen.

4.5 Participatie

Met de komst van de Omgevingswet moet een overheid bij bepaalde plannen (bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan) aangeven wie er bij de plannen zijn betrokken, wat de uitkomsten daarvan zijn, hoe deze zijn verwerkt in het plan en hoe invulling is gegeven aan het gemeentelijk participatiebeleid. Voor Aalsmeer is participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving opgesteld, deze dient nog te worden vastgesteld. Conform dit beleid zal ook participatie plaatsvinden bij het opstellen/wijzigen van het omgevingsplan. Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type gebied, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. De verplichtingen voor participatie bij het omgevingsplan staan in artikel 10.2, lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit (motiveringsplicht). Een en ander heeft consequenties. Er zal hiervoor capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Deze nieuwe manier van werken kost zeker in de eerste jaren meer tijd en er moet kennis komen om te beoordelen



of er wordt voldaan aan het participatiebeleid en vraagstukken zoals privacy. Naast het participatiebeleid wordt per wijziging van een deel van het (tijdelijke) omgevingsplan een aparte participatiestrategie opgesteld aan de hand van het participatiebeleid. Er wordt daarbij gekeken welke strategie het beste past bij de betreffende wijziging van het omgevingsplan/verschillende typen omgevingsplannen.

Aanvullend aan participatie is communicatie een belangrijk onderdeel. Hoe maken we ons als gemeente zichtbaar met wat we doen, hoe delen we kennis over de Omgevingswet en het omgevingsplan en hoe nodigen we uit om aan te haken? Als gemeente kiezen we ervoor om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de campagne die landelijk wordt uitgerold in het kader van de Omgevingswet, maar er zijn ook keuzes als gemeente te maken. Niet alleen extern, ook intern. Voor de interne communicatie geldt dat het proces tot het wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan niet los kan worden gezien van de andere kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie en programma's. Het is belangrijk om ook intern te communiceren over wat er gaat veranderen en welke gevolgen dit heeft voor de verschillende werkzaamheden en de benodigde samenwerking.

5. Samen aan de slag

In de Omgevingswet wordt het integraal samenwerken nog meer benadrukt. Van belang is dat geluisterd wordt naar de wensen uit de samenleving en verder wordt gekeken dan onze eigen taakvelden. Ook worden experts, belanghebbenden en ervaringsdeskundigen in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken. Deze manier van samenwerking vraagt oog voor de behoefte van de medewerkers. Waar nodig moeten medewerkers worden bijgeschoold. Daarnaast is het van belang dat wordt geëvalueerd hoe de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar een volwaardig omgevingsplan verloopt en of de juiste werkwijze gehanteerd wordt. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke uitgangspunten daarbij belangrijk zijn.

5.1 Integraal (samen)werken

In de huidige tijd worden we geconfronteerd met tegenstellingen, zeker bij het inrichten en beheren van onze fysieke leefomgeving. Er zijn veel betrokkenen (in- en extern) met eigen wensen, maar ook zo veel regels en wetten. De uitdaging is dus om op zoek te gaan naar gemeenschappelijke doelen en gezamenlijke waarden. Samen op zoek gaan naar wat wél kan.

Bij integraal werken gaat het om het met open blik zoeken naar de samenhang tussen verschillende onderwerpen en het afwegen van verschillende perspectieven en belangen. De beleidsvelden binnen het fysiek domein zijn behoorlijk divers. In de nieuwe instrumenten komen veel activiteiten en thema's samen zoals geluid, water, bodem of erfgoed. De maatschappelijke opgaven waarvoor we beleid willen maken, zijn zo mogelijk nog meer divers. Denk aan energietransitie, mobiliteit, gezondheid of circulaire economie. Het aanleggen van kabels en leidingen heeft bijvoorbeeld mogelijke gevolgen voor de ondergrond: archeologische vondsten, bodemverontreiniging, waterstanden, etc. Een integrale aanpak is daarom nodig om de doelstellingen van beleid te bereiken en indien gewenst op een zorgvuldige manier in het omgevingsplan te verwerken. Hierbij is het van belang dat de verschillende vakdisciplines elkaar eerder bij hun werk gaan betrekken. Door middel van trainingen en het maken van werkafspraken gaat de organisatie hiermee aan de slag.

In de Omgevingswet is opgenomen dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemmen (inspanningsverplichting tot afstemming). Regionaal samenwerken is dan ook van belang bij het opstellen van het omgevingsplan. Bestuursorganen dan wel ketenpartners die onder andere bij het opstellen van het omgevingsplan betrokken moeten worden zijn: provincie, waterschappen, veiligheidsregio, Omgevingsdienst, buurgemeenten, etc. Per te wijzigen omgevingsplan komen partners in beeld die worden uitgenodigd om mee te denken.



5.2 Leren en ontwikkelen

Zoals in de voorgaande hoofdstukken uiteengezet, gaat er veel veranderen onder de Omgevingswet. Voor de medewerkers is het van belang om te weten wat er verandert en wat er van hen wordt verwacht. Er zijn specifieke trainingen nodig, zowel op inhoudelijk niveau, de (regel)techniek als op competentieniveau. Deze trainingen zijn nodig om te kunnen werken in de geest van de Omgevingswet, te voldoen aan de wettelijke eisen en 'de winkel open te kunnen houden'. Vanuit HRM in samenwerking met alle teamleiders is een opleidingsmatrix opgesteld waarin in kaart is gebracht voor welke rol welke opleidingen noodzakelijk zijn. Voor het specifiek opstellen van het omgevingsplan zijn aanvullende opleidingen/trainingen noodzakelijk.

Voor het raadplegen en wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan worden de volgende rollen onderscheiden: planmakers (opstellers omgevingsplan) en planraadplegers (de plantoetsers in het kader van aanvragen om toestemming of vergunningen).

Raadplegers: zij worden ingewerkt hoe het tijdelijke en nieuwe omgevingsplan is opgesteld en dient te worden uitgelegd, hoe de bruidsschat in elkaar zit, hoe de instructieregels werken en hoe overgangsrecht werkt. Planmakers: zij worden onder meer ingewerkt hoe de regels (vereisten) van het omgevingsplan worden opgesteld, hoe de software (Rx.Base) werkt waarmee de regels worden opgesteld, hoe de planprocedure eruitziet en hoe het omgevingsplan moet worden gepubliceerd. Medewerkers die het omgevingsplan gaan opstellen (wijzigen) moeten ingewerkt worden in het opstellen van de regels (vereisten), de werking van de software (Rx.Base) waarin ze opgesteld worden, de procedure en publiceren van het omgevingsplan, etc.

Zoals eerder aangegeven is het proces om te komen tot een volwaardig gebiedsdekkend omgevingsplan een proces van veel oefenen en leren wat er goed gaat en wat beter kan. Om te kijken of de werkwijze die we (gaan) hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan werkt, is het belangrijk om regelmatig te evalueren. Door aandacht te hebben voor hoe het proces verloopt kunnen we onder andere:

- onderzoeken of de eerder opgestelde regels nog passen in de actuele situatie. De fysieke leefomgeving is immers doorlopend in beweging;
- evalueren of de te doorlopen procedures goed verlopen;
- onderzoeken of de samenloop van diverse wijzigingsplannen goed verloopt;
- onderzoeken of de gekozen structuur van het omgevingsplan voldoende ruimte biedt om alle regels goed in het omgevingsplan op te nemen; en
- indien nodig hierop te anticiperen.