

# **Plan van Aanpak**

## **Omgevingsplan Zoetermeer**

Datum: Februari 2022

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>iii</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Leeswijzer	2
<b>2 Het omgevingsplan</b>	<b>3</b>
2.1 Regels in het omgevingsplan	3
2.1.1 Verplichte regels	3
2.1.2 Verboden regels	4
2.1.3 Aanvullende regels facultatief	4
2.2 Eén omgevingsplan	4
<b>3 De Zoetermeerse aanpak</b>	<b>5</b>
<b>4 Uitgangspunten Omgevingsplan Zoetermeer</b>	<b>7</b>
4.1 Een goede wederkerige relatie tussen Omgevingsvisie 2040, de programma's en omgevingsplan	7
4.2 Gemeentelijke regels over de fysiek leefomgeving zoveel als mogelijk opnemen in het omgevingsplan	8
4.3 Beleidsarme overgang met opschonen en integreren van regels	9
4.4 De kansen voor deregulering benutten	10
4.5 Onnodige juridisering van de fysieke leefomgeving voorkomen	10
4.6 Alle relevante regels van bruidsschat overhevelen naar het Omgevingsplan Zoetermeer	11
4.7 Aansluiten bij het casco omgevingsplan en de staalkaarten van de VNG	11
4.8 Voldoen aan de wettelijke vereisten Omgevingswet	12
4.9 Invulling geven aan de beleidsvrijheid onder de Omgevingswet	12
4.10 Projecten mogen de transitie naar nieuw omgevingsplan niet vertragen	13
<b>5 Uitgangspunten transitiefase Omgevingsplan</b>	<b>14</b>
5.1 Situatie bij inwerkingtreding Omgevingswet	14
5.2 Overgang naar Omgevingsplan Zoetermeer	14
5.3 Transitielijnen Omgevingsplan Zoetermeer	17
5.4 Snelheid opbouwen Omgevingsplan	19
5.5 Verbeteren dienstverlening door toevoegen vragenbomen in het Omgevingsloket	20
5.6 Delegatiebevoegdheid gemeenteraad	21
5.7 Frequentie wijzigen omgevingsplan	21
5.8 De winkel blijft open	22
5.8.1 Afwijken van het omgevingsplan van rechtswege	22
5.8.2 Aanpassen regels verordeningen	23

<b>6</b>	<b>Communicatie en participatie</b> -----	<b>24</b>
6.1	<i>Communicatie</i> -----	24
6.2	<i>Participatie</i> -----	24
<b>7</b>	<b>Financiën en risico's</b> -----	<b>25</b>
7.1	<i>Financiën</i> -----	25
7.1.1	Eenmalige implementatie/transitiekosten en opbrengsten -----	25
7.1.2	Tijdelijke frictie/desintegratiekosten en opbrengsten -----	25
7.1.3	Structurele kosten en opbrengsten per jaar -----	26
7.2	<i>Risico's</i> -----	27
<b>Bijlage 1: Instrumenten Omgevingswet</b> -----		<b>I</b>
<b>Bijlage 2: Specificatie kosten opstellen Omgevingsplan</b> -----		<b>IV</b>
<b>Bijlage 3: Specificatie structurele kosten en legesopbrengsten</b> -----		<b>V</b>
	<i>B3.1 Structurele kosten en opbrengsten die onvermijdelijk zijn met een keuzemogelijkheid.</i> -----	<i>V</i>
	<i>B3.2 Toelichting bij de inrichtingsvraagstukken</i> -----	<i>VII</i>

## Samenvatting

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt krijgt de gemeente het nieuwe instrument omgevingsplan. Het omgevingsplan is de vervanger van het bestemmingsplan en de regels in de gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt heeft de gemeente op grond van het overgangsrecht een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan voldoet niet aan alle eisen die de Omgevingswet aan dit instrument stelt. De gemeente krijgt tot en met 31 december 2029 de tijd de regels uit het omgevingsplan van rechtswege en de relevante regels uit de gemeentelijke verordeningen over te zetten naar het Omgevingsplan Zoetermeer. In dit Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer is een voorstel opgenomen op welke wijze deze omvangrijke klus wordt aangepakt en wat de uitgangspunten zijn voor het nieuwe Omgevingsplan Zoetermeer en de transitiefase.

### Zoetermeerse Aanpak

Het Omgevingsplan Zoetermeer kan niet los gezien worden van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, de Strategische Agenda 2040 en de daaruit vloeiende programma's. De Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 geeft richting aan de programma's. Deze richten zich op beleids- of gebiedsontwikkelingen. Met de Strategische Agenda 2040 wordt de volgorde bepaald aan welke programma's de komende jaren wordt gewerkt.

De regels in het Omgevingsplan Zoetermeer 2040 sluiten aan bij de ambities uit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, aangevuld met de uitwerkingen in de programma's. Met deze regels voorkomen we ongewenste activiteiten en beschermen we de kwaliteiten van de fysieke omgeving. Natuurlijk kunnen regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving ook bijdragen aan de doelen die gesteld zijn in het sociale domein. Denk hierbij aan het mogelijk maken van ontmoetingsruimten, sociale voorzieningen, inrichting van de openbare ruimte. Deze zijn van groot belang voor de leefbaarheid van de stad.

### Uitgangspunten Omgevingsplan Zoetermeer

Voorgesteld wordt de volgende uitgangspunten te hanteren bij het opstellen van het Omgevingsplan:

1. een goede wederkerige relatie tussen Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de programma's enerzijds en het omgevingsplan anderzijds;
2. gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk opnemen in het omgevingsplan;
3. beleidsarme overgang met opschonen en integreren van regels;
4. de kansen voor deregulering benutten;
5. onnodige juridisering van de fysieke leefomgeving voorkomen;
6. alle gewenste regels van de bruidsschat overhevelen naar het Omgevingsplan Zoetermeer;
7. aansluiten bij het casco van en de staalkaarten van de VNG;
8. voldoen aan de wettelijke vereisten Omgevingswet;
9. invulling geven aan de beleidsvrijheid onder de Omgevingswet;
10. projecten mogen transitie naar nieuw omgevingsplan niet vertragen.

In hoofdstuk 4 van dit plan van aanpak zijn deze uitgangspunten nader uitgelegd.

## Transitie van omgevingsplan van rechtswege naar Omgevingsplan Zoetermeer

We stellen een gefaseerde aanpak voor, waarbij stapsgewijs het Omgevingsplan Zoetermeer wordt opgebouwd. Hierbij wordt gekozen voor een hybride aanpak bestaande uit:

- gebiedsgewijs (bijvoorbeeld woonwijken, bedrijventerreinen, stadscentrum, etc.) regels toevoegen en
- themagewijs (bijvoorbeeld energietransitie, regels uit de APV) regels toevoegen voor het gehele grondgebied van Zoetermeer.

Voor de transitie zal gebruik gemaakt worden van de gehele overgangperiode (tot en met 31 december 2029).

Voorgesteld wordt de transitie naar het omgevingsplan langs de volgende drie lijnen te laten lopen:

1. De technische lijn: Dit houdt in de huidige regelingen uit het omgevingsplan van rechtswege en de gemeentelijke verordeningen technisch overzetten naar het Omgevingsplan Zoetermeer. Met als doel dat het omgevingsplan voldoet aan de eisen die de Omgevingswet aan het plan stelt. Het gaat hier om een beleidsarme overzetting.
2. De inhoudelijke lijn: Het omgevingsplan zal aangepast/aangevuld worden als de doelen in de omgevingsvisie of een programma vragen om nieuwe of gewijzigde regels. Het proces van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en strategische Agenda 2040 zijn hiervoor bepalend.
3. De projectenlijn: voor de realisatie van een beperkt aantal projecten geldt dat ook de regeling in het omgevingsplan aangepast moet worden. Voor die projecten geldt dat deze pas meegenomen worden in het omgevingsplan, wanneer alle onderzoeken en gegevens gereed zijn.

Verder wordt uitgegaan van een verbetering van de dienstverlening door het opstellen van vragenbomen en toepasbare regels in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Bewoners, ondernemers en organisaties kunnen zelf via het omgevingsloket nagaan welke regels er gelden en of er een vergunning nodig is voor de activiteiten die zij willen verrichten (bijvoorbeeld het kappen van een boom of het plaatsen van een erfafscheiding). Als er een vergunning nodig is, kunnen zij deze op een eenvoudige manier aanvragen via hetzelfde loket.

Gedurende de transitiefase blijft de winkel open. Dus de gemeente blijft haar medewerking verlenen aan initiatieven van derden. Dit zal veelal via het verlenen van een omgevingsvergunning gaan.

Nadat de operatie is afgerond en het nieuwe Omgevingsplan Zoetermeer gereed is, is het de bedoeling dat één keer per jaar een actualisatie van het omgevingsplan aan de raad wordt voorgelegd. Of dit uiteindelijk de beste frequentie is, moet nog blijken. De frequentie van actualisatie van het omgevingsplan zal daarom na 4 jaar geëvalueerd worden.

## Communicatie en participatie

De gemeente zal aan haar bewoners en bedrijven goed moeten uitleggen hoe zij omgaat met hun belangen in het omgevingsplan en hoe en wanneer zij hun inbreng kunnen geven. Ook intern moet duidelijke informatie gegeven worden over het opstellen van het omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan bijdraagt aan het bereiken van de doelen uit het sociale en fysieke domein, is het noodzakelijk dat alle afdelingen ook een goede inbreng kunnen leveren aan dit proces.

Er zal een apart communicatieplan opgesteld worden. Dit zal samen opgepakt worden met de communicatie over de Omgevingsvisie Zoetermeer2040 en Strategische Agenda.

We gaan uit van krachten bundelen en betrekken bij het opstellen van het omgevingsplan onze bewoners, ondernemers en partners. Op het omgevingsplan zal participatie verleend worden conform de eisen die de gemeentelijke participatieverordening daaraan stelt.

## Financiën

De financiën zijn in te delen naar drie hoofdonderdelen. Voor het hoofdonderdeel structurele kosten en opbrengsten is aanvullend budget nodig. De hoogte van het structurele aanvullend budget is deels beïnvloedbaar door te maken keuzen bij het inrichten en opzetten van het omgevingsplan. De inrichtingsonderdelen die beïnvloedbaar zijn opgenomen en nader toegelicht in Bijlage 3 van het Plan van Aanpak. Op basis van de richtlijnen en kaders voor de implementatie Omgevingswet en het behouden van ongeveer het huidige kwaliteitsniveau van de dienstverlening is een voorkeursvariant uitgewerkt waarvoor een structureel aanvullend budget van € 494.000 nodig is. Dit bedrag kan wijzigen als er voor een andere uitwerking van de inrichtingskeuzen wordt gekozen. Daar er extra budget benodigd is wordt dit voorstel in de Perspectiefnota opgenomen voor een integrale afweging en hoe de dekking wordt voorzien.

In het Plan van Aanpak zijn verschillende keuzemogelijkheden met opties opgenomen met de daaruit behorende kosten en opbrengsten. In de onderstaande tabel zijn deze keuzen inzichtelijk gemaakt. Het onderdeel Onvermijdelijk met keuze mogelijk is in twee regels opgenomen, omdat twee keuzemogelijkheden tot de bevoegdheid van de raad behoren.

Omgevingswet; Plan van Aanpak Omgevingsplan					bedragen * 1000	
a	Soort ontwikkeling	Mutatie in exploitatie			waarvoor al dekking	nog geen dekking
		Kosten	Leges	Saldo		
	b	c	d	e=c-d	f	g=e-f
7.1.1	Eenmalige implementatie-/transitiekosten	€ 1.600	€ -	€ 1.600	€ 1.600	€ -
7.1.2	Tijdelijke frictie/desintegratiekosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
7.1.3	Structurele kosten en opbrengsten					
7.1.3.1	Onvermijdelijk zonder keuzemogelijkheden:	€ 350	€ -	€ 350	€ 134	€ 216
7.1.3.2	Onvermijdelijk met keuze mogelijkheid	€ -281	€ -559	€ 278	€ -	€ 278
	Totaal nog geen dekking					€ 494

Tabel S1: Hoofdonderdelen kosten Omgevingsplan.

## Toelichting

### *Eenmalige implementatie/transitiekosten en opbrengsten*

De geprognosticeerde kosten voor het opstellen/maken van het omgevingsplan bedragen € 1,6 miljoen (prijspeil 2021) en worden binnen de bestaande begroting middels nieuw voor oud uitgevoerd. De werkzaamheden zullen gelijkmatig over de transitieperiode worden uitgevoerd.

Een kostenspecificatie is in [bijlage 2](#) opgenomen.

### *Tijdelijke frictie/desintegratiekosten en opbrengsten*

Door de Omgevingswet komen er nieuwe werkzaamheden bij, vervallen werkzaamheden en wijzigen werkzaamheden in volume (bij Beleid, Toezicht en Handhaving). Het uitgangspunt is om de kosten

van deze wijzigingen op te vangen binnen de bestaande begroting (opleiden/omscholing, natuurlijk verloop en aantrekken nieuwe medewerkers).

*Structurele kosten en opbrengsten; Onvermijdelijk zonder keuze mogelijkheid*

Het Rijk heeft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) landelijke voorzieningen ontwikkeld. In dit systeem dient het omgevingsplan actueel beschikbaar en te raadplegen zijn voor de ruimtelijke fysieke ontwikkelingen. Ook de vergunningaanvragen en afhandelingen verlopen via dit systeem. Voor het aansluiten op het DSO is een softwarelicentie nodig daarnaast is jaarlijks vanaf 2020 een beheerbijdrage voor het DSO verschuldigd. De softwarekosten t/m 2023 zijn voorzien in het tijdelijk aanvullend budget Omgevingswet. De jaarlijkse beheerbijdrage DSO vanaf 2020 van € 134.000 wordt ingehouden op de uitkering van het gemeentefonds.

Voor dit onderdeel is vanaf 2024 een aanvullend budget benodigd van € 216.000.

*Structurele kosten en opbrengsten; Onvermijdelijk met keuzemogelijkheid*

Het DSO heeft voor het inrichten van het omgevingsplan een aantal, binnen gestelde grenzen, keuzemogelijkheden beschikbaar die van invloed zijn op de dienstverlening en de structurele kosten. Per saldo nemen de kosten af maar de legesopbrengsten nemen sterker af. Op basis van het behouden van een gelijkwaardig dienstverleningsniveau na de inwerking treden van de Omgevingswet en de kaders/richting gevende lijnen is voor dit onderdeel vanaf 2023 een aanvullend budget benodigd van € 278.000. Dit bedrag kan wijzigen indien voor een andere invulling van de keuzemogelijkheden wordt gekozen. Het bedrag is inclusief een budgetvoordeel van € 63.0000 voor de twee keuzemogelijkheden (zie bijlage 3 onderdeel 5 en 6) met betrekking tot het vergunningenproces, die onder de bevoegdheid van het college vallen.

In dit Plan van Aanpak is voorgesteld een beleidsarme overgang als uitgangspunt te nemen voor de technische transitielijn. Dit betekent dat voor alle activiteiten waar nu een vergunningplicht geldt, dit ook in de toekomst zo zal zijn. Deze keuze voor de inrichting van het omgevingsplan heeft daarmee geen nadelige gevolgen voor de legesopbrengsten.

Een nadere toelichting en specificatie van de kosten is opgenomen in [bijlage 3](#) van dit plan van aanpak.

### Risico's

Als risico's worden gezien:

1. Inzet voor reguliere productieactiviteiten en Omgevingsplan Zoetermeer

Naast de werkzaamheden aan het Omgevingsplan, gaan ook de reguliere werkzaamheden gewoon door. Het is van belang dat bestuurlijke keuze gemaakt worden in de prioritering van de projecten waaraan de gemeente haar medewerking verleent, zodat er ook voldoende tijd en ruimte overblijft voor het opstellen van het Omgevingsplan Zoetermeer.

2. Afstemming technische lijn en inhoudelijke lijn

Het heeft de voorkeur dat de inhoudelijke uitwerking van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 gelijk verwerkt kan worden met de technische aanpassing van het omgevingsplan. Er is echter een risico dat de inhoudelijke lijn de technische overzetting gaat vertragen. De afspraak is dan ook dat de technische overzetting zijn eigen koers vaart. Wanneer de inhoudelijke aanvulling vanuit de

Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, Strategische Agenda en de programma's gereed is, zal deze meegenomen worden in de eerstvolgende ronde van aanpassing van het Omgevingsplan Zoetermeer.

### 3. Verschillende regimes

De overgangperiode van inwerkingtreding Omgevingswet tot 2030 en de voorgestelde gefaseerde aanpak zorgen ervoor dat er gedurende een lange periode sprake is van verschillende regimes. Dit komt de overzichtelijkheid van de regels voor de bewoners en bedrijven niet ten goede. Dit bemoeilijkt ook het adviseren van de bewoners en bedrijven. Gedurende de overgangperiode is dan ook extra zorgvuldigheid geboden bij het adviseren van klant.

### 4. Personeel

De doorlooptijd van de activiteiten is lang en er zijn weinig mensen met de benodigde kennis op de markt waardoor er ongewenst verloop in het personeelsbestand kan optreden,. Dit kan leiden tot stagnatie van de voortgang.

# 1 Inleiding

Op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet (Ow) wordt ingezet op een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Door de wetwijziging worden 26 wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur (amvb) en 75 ministeriële regelingen vervangen door één wet, 4 amvb's (Omgevingsbesluit, Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving), en één omgevingsregeling. Bij de Omgevingswet horen ook de vier aanvullingswetten grondeigendom, natuur, geluid en bodem, die uiteindelijk opgaan in de Omgevingswet.

Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken:

1. Het omgevingsrecht is **inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik**.
2. De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer **afwegingsruimte** om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat **sneller en beter**.

De Omgevingswet heeft betrekking op de gehele fysieke leefomgeving en heeft daarmee een breder doel dan de huidige ruimtelijke ordening. De maatschappelijke doelen van de wet (verwoord in artikel 1.3 Ow) zijn:

- Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.
- De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Omdat het huidige instrumentarium voor de ruimtelijke ordening te beperkt is, houdt de stelselherziening ook de introductie in van een compleet nieuw instrumentarium voor de fysieke leefomgeving. Eén van de wijzigingen is dat bestemmingsplannen worden vervangen door het omgevingsplan. Voor een volledig overzicht van het nieuwe instrumentarium en de bevoegdhedenverdeling wordt verwezen naar [bijlage 1](#).

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben gemeenten op grond van het overgangsrecht een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan voldoet echter nog niet aan de eisen die de Omgevingswet aan dit plan stelt. Gemeenten krijgen tot en met 31 december 2029 de tijd om het omgevingsplan van rechtswege en de gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving die in de verordeningen zijn opgenomen over te zetten naar het nieuwe omgevingsplan.<sup>1</sup> In dit plan van aanpak wordt beschreven hoe we het Omgevingsplan Zoetermeer gaan opbouwen.

---

<sup>1</sup> De datum van 31 december 2029 volgt uit de gemaakte interbestuurlijke afspraken tussen Rijk en VNG.

## 1.1 Leeswijzer

Voordat we nader kunnen ingaan op wat we moeten gaan doen voor het Omgevingsplan Zoetermeer, moeten we eerst weten wat het instrument omgevingsplan eigenlijk is. In hoofdstuk 2 zal daarom het instrument omgevingsplan nader worden toegelicht, welke regels moeten, mogen of mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen?

Het omgevingsplan staat niet op zichzelf, maar heeft een belangrijke relatie met de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de Strategische Agenda. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de Zoetermeerse Aanpak.

In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste uitgangspunten voor het Omgevingsplan Zoetermeer benoemd. Deze dienen als leidraad voor het opbouwen van het Omgevingsplan Zoetermeer.

De uitgangspunten voor de wijze waarop we de transitie van het omgevingsplan van rechtswege naar het Omgevingsplan Zoetermeer gaan doen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Communicatie en participatie zijn belangrijke aspecten voor het opstellen van het omgevingsplan.

Bewoners, ondernemers en partners van de stad, maar ook onze eigen medewerkers zullen geïnformeerd moeten worden en erbij betrokken moeten worden. In hoofdstuk 6 wordt hierop ingegaan.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 beschreven welke financiën voor het opstellen van het Omgevingsplan benodigd zijn en de belangrijkste risico's die aan dit project kleven.

## 2 Het omgevingsplan

Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vast waarin de regels voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In het omgevingsplan kunnen regels gesteld worden over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 Ow). Het omgevingsplan bevat in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow). Dit kan onder andere door:

- regels aan activiteiten te stellen voor (een gedeelte van) het grondgebied;
- functieaanduidingen met de toegelaten activiteiten (met regels) te koppelen aan locaties.

### 2.1 Regels in het omgevingsplan

De reikwijdte van het omgevingsplan is veel breder dan die van het bestemmingsplan. Artikel 2.7 Omgevingswet bepaalt samen met het artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit (hierna ook Ob) welke regels verplicht en welke regels verboden zijn in het omgevingsplan op te nemen. Daarnaast mag de gemeente aanvullende regels opnemen die niet onder één van deze twee categorieën vallen.

#### 2.1.1 *Verplichte regels*

In het omgevingsplan moeten alle regels worden opgenomen die de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a van de Omgevingswet. Het gaat hier om het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit betreft feitelijke ingrepen die ook waarneembaar zijn in de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het kappen van een boom. Als de gemeente dergelijke regels wil stellen dan kan dat dus alleen in het omgevingsplan en niet meer in een gemeentelijke verordening.

Regels die gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging, vallen niet binnen het bereik van deze bepaling. Ook regels die gaan over activiteiten die emissies, hinder of risico's veroorzaken (Ow, artikel 1.2, derde lid, onderdeel c) vallen niet onder het bereik van het eerste lid. Dit betekent bijvoorbeeld dat regels over activiteiten die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaken (zoals geluid, geur of fijn stof) wel in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, maar het is niet verplicht. De gemeente heeft dus hierin keuzevrijheid. Deze keuzevrijheid van de gemeente wordt beperkt door instructieregels van het rijk en provincie. In afdeling 2.5 van de Ow is bepaald dat deze instructieregels doorwerken naar de gemeente (zie ook artikel 2.33 en artikel 2.34 Ow). In Hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna ook Bkl) zijn de rijksinstructieregels opgenomen voor het omgevingsplan. Als het omgevingsplan activiteiten toelaat die emissies veroorzaken, zullen in het omgevingsplan regels opgenomen moeten worden om te kunnen voldoen aan de in de (immissie)normen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen. Ook de provincie heeft instructieregels in haar omgevingsverordening opgenomen voor het omgevingsplan (Afdeling 6.2 van de huidige Omgevingsverordening). Het omgevingsplan zal ook aan deze instructieregels moeten voldoen.

### **2.1.2 Verboden regels**

In de Omgevingswet is expliciet bepaald welke regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (artikel 2.7 Ow juncto artikel 2.1, lid 2 van het Ob). Dit zijn ten eerste regels die (deels) betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen.

Het verbod betreft ten tweede financiële regels. Op grond van artikel 216 van de Gemeentewet (Gw) kan de gemeenteraad gemeentelijke belastingen in het leven roepen door het vaststellen van een belastingverordening. In artikel 219 Gw wordt de bevoegdheid om belastingen te heffen afgebakend en in de daarna volgende artikelen wordt aangegeven voor welke belastingen de Gemeentewet een grondslag vormt. Sommige belastingen die op grond van die artikelen mogen worden geheven (zoals onroerende zaakbelasting) zijn niet gerelateerd aan activiteiten in de fysieke leefomgeving. Andere belastingen (zoals parkeerbelasting) zijn wel aan een activiteit in de fysieke leefomgeving gerelateerd, maar daar zijn de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de betrokken activiteit niet (in hoofdzaak) bepalend voor de hoogte en grondslag ervan. Regels die worden gesteld op grond van artikel 216 Gw mogen daarom niet in het omgevingsplan worden gesteld.

Ten slotte mogen ook geen regels in het omgevingsplan worden opgenomen met betrekking tot onderwerpen die in hogere wetgeving uitputtend zijn geregeld met hetzelfde motief (artikel 1.4 Ow). Een voorbeeld van een uitputtende regeling is opgenomen in de Wegenverkeerswet. In het omgevingsplan kunnen geen regels opgenomen worden over de maximale rijsnelheid. Dit geldt ook voor regels op grond van de Telecommunicatiewet voor het waarborgen van de telecommunicatie. In het omgevingsplan mogen wel regels voor telecommunicatievoorziening opgenomen die als doel hebben de fysieke leefomgeving te beschermen.

### **2.1.3 Aanvullende regels facultatief**

In het omgevingsplan mag de gemeente aanvullende regels opnemen met betrekking tot de fysieke leefomgeving die niet vallen onder de hierboven genoemde categorieën. Dit zijn regels met betrekking tot activiteiten die niet een permanente fysieke wijziging van de leefomgeving tot gevolg hebben. Denk dan aan het innemen van een standplaats of het tijdelijk plaatsen van objecten op de weg. Ook emissienormen, voor zover dat niet al verplicht is op grond van het Bkl, met betrekking tot bijvoorbeeld geluid, luchtkwaliteit en trillingen kunnen in het omgevingsplan opgenomen worden.

## **2.2 Eén omgevingsplan**

Iedere gemeente beschikt straks over één omgevingsplan voor haar grondgebied. Zoals het er nu naar uitziet heeft de gemeente tot en met 31 december 2029 de tijd een omgevingsplan op te stellen dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet. Dit betekent dat de regels die betrekking hebben op het zichtbaar wijzigen van de fysieke leefomgeving na de transitiefase (dus vanaf 1 januari 2030) in het omgevingsplan moeten zijn opgenomen. De verplichte regels die niet tijdig zijn overgezet en nog in gemeentelijke verordening zijn opgenomen komen van rechtswege te vervallen. Dus als de gemeente deze regels wil behouden moeten deze regels voor die tijd naar het omgevingsplan zijn overgeheveld.

### 3 De Zoetermeerse aanpak

In de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 is aangegeven welke doelen we op de langere termijn willen bereiken. De doorwerking van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 naar de praktijk gaat uit van de beleidscyclus. Deze cyclus kent vier kwadranten:

1. Beleidsontwikkeling: wat zijn de opgaven voor de toekomst van de stad en hoe gaan we deze uitwerken?
2. Beleidsdoorwerking: wat zijn de gemeentelijke uitvoeringskaders?
3. Uitvoering: binnen de kaders realiseren we via projecten, acties en initiatieven het toekomstbeeld.
4. Terugkoppeling: omkijken, leren en aanscherpen.

In ieder kwadrant zijn instrumenten van de Omgevingswet opgenomen waarmee invulling gegeven kan worden aan de beleidsopgaven. In [bijlage 1](#) zijn deze instrumenten nader beschreven.



Figuur 3.1: Zoetermeerse Aanpak

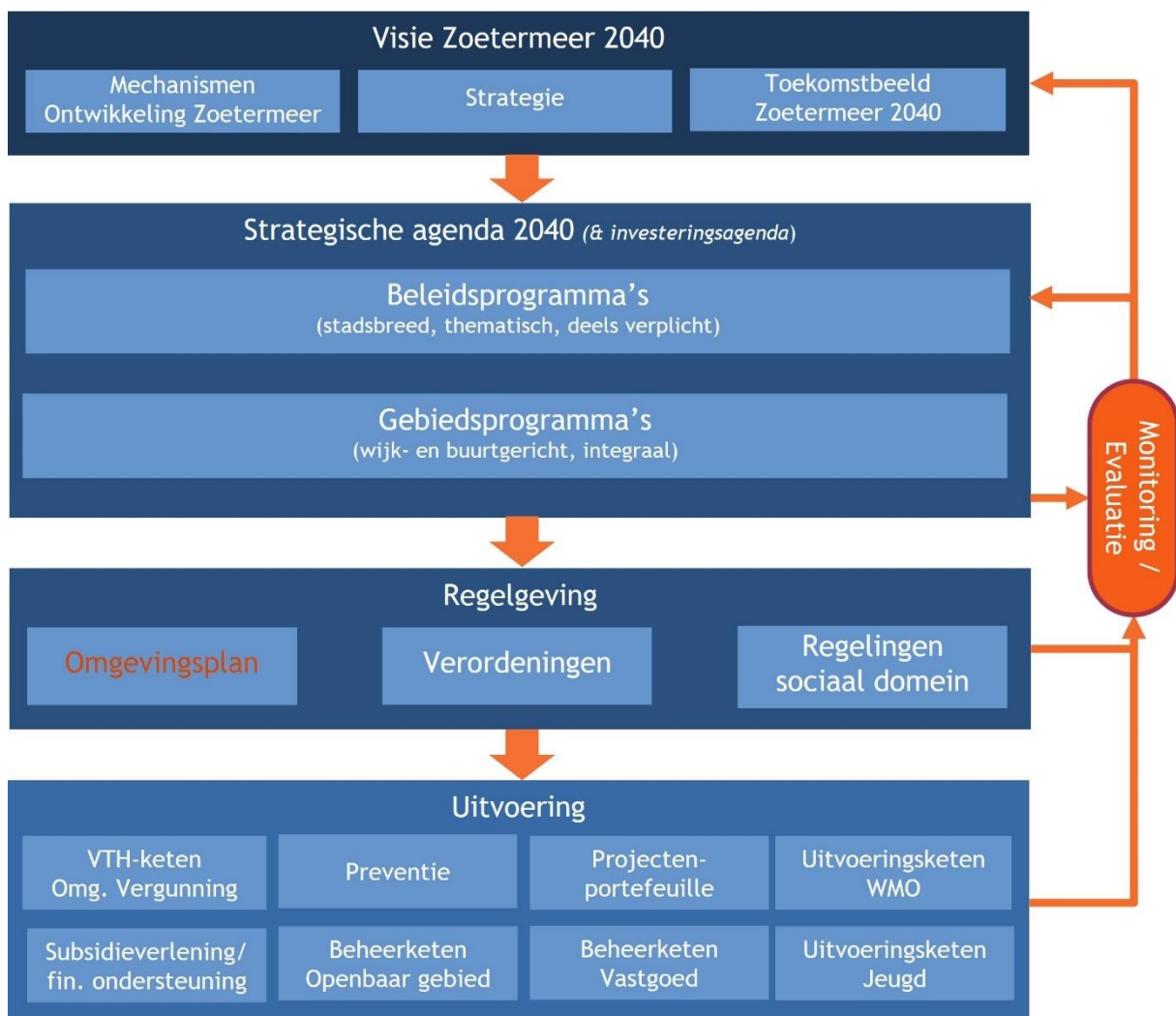
De Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 geeft richting aan programma's. Deze richten zich op beleids- of gebiedsontwikkelingen. We kunnen niet alle programma's in één keer oppakken. Om de volgorde te bepalen gebruiken we in de Zoetermeerse aanpak de Strategische Agenda 2040. In deze agenda staan de programma's opgenomen waaraan de komende jaren wordt gewerkt. De agenda vormt daarmee de schakel tussen de omgevingsvisie (termijn twintig jaar) en de programma's (termijn twee tot acht jaar). Met de Strategische Agenda 2040 wordt ook de samenhang tussen de programma's bewaakt.

Het omgevingsplan is een instrument dat ingezet kan worden voor de doorwerking van de programma's. Door regels op te nemen in het omgevingsplan kunnen gewenste ontwikkelingen gestimuleerd worden en ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen.

Naast de uitwerking van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 in programma's, moeten er ook kaders worden gesteld voor de uitvoering. Kaders die niet alleen van belang zijn voor de gemeente, maar die ook helderheid geven aan andere partijen. Bewoners, ondernemers en organisatie ondernemen immers vele activiteiten. Voor iedereen moet helder zijn welke spelregels er gelden. Op basis van de regels in het omgevingsplan worden omgevingsvergunningen verleend dan wel geweigerd.

De regels uit het omgevingsplan sluiten aan bij de ambities uit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 aangevuld met de uitwerkingen in de programma's. Met deze regels voorkomen we ongewenste activiteiten en beschermen we de kwaliteiten van de fysieke omgeving. Natuurlijk kunnen regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving ook bijdragen aan de doelen die gesteld zijn in het sociale domein. Denk hierbij aan het mogelijk maken van ontmoetingsruimten, sociale voorzieningen, inrichting van de openbare ruimte. Deze zijn van groot belang voor de leefbaarheid van de stad.

In onderstaande afbeelding is de plek van het omgevingsplan aangegeven binnen de Zoetermeerse Aanpak.



Figuur 3.2: Sturingsinstrumenten binnen de Zoetermeerse Aanpak

## 4 Uitgangspunten Omgevingsplan Zoetermeer

In het Omgevingsplan Zoetermeer zullen de gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Voor het opstellen van het Omgevingsplan stellen we de volgende uitgangspunten voor:

1. een goede wederkerige relatie tussen Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de programma's enerzijds en het omgevingsplan anderzijds;
2. gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk opnemen in het omgevingsplan;
3. opschonen en integreren van regels;
4. de kansen voor deregulering benutten;
5. onnodige juridisering van de fysieke leefomgeving voorkomen;
6. alle gewenste regels van de bruidsschat overhevelen naar het Omgevingsplan Zoetermeer;
7. aansluiten bij het casco van en de staalkaarten van de VNG;
8. voldoen aan de wettelijke vereisten Omgevingswet;
9. invulling geven aan de beleidsvrijheid onder de Omgevingswet;
10. projecten mogen transitie naar nieuw omgevingsplan niet vertragen.

Hieronder zijn de uitgangspunten nader toegelicht.

### 4.1 Een goede wederkerige relatie tussen Omgevingsvisie 2040, de programma's en omgevingsplan

In het omgevingsplan zijn algemene regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Deze regels zijn voor iedereen juridisch bindend. Met het omgevingsplan kunnen dus gewenste ontwikkelingen verder geregeld worden en ongewenste ontwikkelingen tegengegaan worden. De inhoud en vorm van de regels (bijvoorbeeld gebod of verbod) worden in grote mate bepaald door de doelen van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de programma's onder de Omgevingswet en de andere beleidsregels van de gemeente.

In de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 zijn de strategische beleidskeuzes van Zoetermeer in hoofdlijnen opgenomen. De sociale en fysieke doelen van de omgevingsvisie zullen doorwerken in de programma's en het omgevingsplan. Bij het uitwerken van de Strategische Agenda 2040 zal ook meegenomen worden de ruimtelijk-functionele vertaling van de visie in één of meerdere programma's. Een programma omvat een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om de doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken. Een voorbeeld van een programma is het Programma Water. Dit is de opvolger van het Gemeentelijk Rioleringsprogramma. In het Programma Water worden maatregelen opgenomen die bijdragen aan de doelen van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. Dit zijn maatregelen op gebied van afvoer van vuilwater en regenwater. Maar ook maatregelen op gebied van klimaatadaptatie.

Per doel in de omgevingsvisie en/of programma zal bezien moeten worden op welke wijze dat doel het beste bereikt kan worden. Soms kan het doel bereikt worden door subsidies te verstrekken en

zijn nadere regels in het omgevingsplan niet nodig. Soms zullen nadere regels in het omgevingsplan wel nodig zijn voor de gewenste inrichting van de fysieke leefomgeving. Daarmee kan ook een bijdrage geleverd worden aan de doelen in het sociale domein.

Het opstellen van een visie en programma's is een dynamisch proces. Bijstellingen van de visie en het opstellen van programma's betekenen meestal ook dat de regels in het omgevingsplan opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. De benodigde wijzigingen zullen we meenemen in het eerst mogelijke volgende onderdeel van het nieuwe omgevingsplan. Wanneer er vanuit Zoetermeer2040, de Strategische Agenda 2040 en de programma's geen gewijzigde inzichten worden meegegeven dan wordt bij het opstellen van het omgevingsplan uitgegaan van het bestaande beleid.

## **4.2 Gemeentelijke regels over de fysiek leefomgeving zoveel als mogelijk opnemen in het omgevingsplan**

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 van dit Plan van Aanpak, is in de Omgevingswet bepaald welke regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en welke regels verboden zijn op te nemen in het omgevingsplan. Regels die niet vallen in één van deze twee categorieën kunnen wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voor deze regels geldt dat de gemeente er ook voor kan kiezen om deze niet in het omgevingsplan maar in een aparte verordening op te nemen. Het voordeel van dit laatste is dat tegen regels in een verordening geen zienswijze en beroep openstaat anders dan tegen regels in een omgevingsplan. Dit maakt ook dat het aanpassen van regels in een verordening gemakkelijker is dan het aanpassen van regels in een omgevingsplan.

Ondanks deze voordelen, wordt geadviseerd de gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen, tenzij dit verboden is dan wel er zwaarwegende argumenten zijn om dit toch niet te doen.

Deze afweging is gebaseerd op:

- **Transparantie en overzichtelijkheid:**  
Meer transparantie en overzichtelijkheid is één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Voor de overzichtelijkheid en transparantie van de gemeentelijke regelgeving is het gewenst dat deze regels zoveel als mogelijk ook in het omgevingsplan worden opgenomen. Voor de burger biedt het voordelen als gemeentelijke regels met betrekking tot het fysieke leefmilieu op één locatie vindbaar zijn. Via het nieuwe Omgevingsloket kunnen personen via 1 klik op de kaart zien welke regels relevant zijn voor een specifieke locatie.
- **Samenhang en integraliteit:**  
Als regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving toch wenselijk zijn, is de insteek deze op te nemen in het omgevingsplan. Het samenbrengen van regels in het omgevingsplan zal zorgen voor een integrale afstemming van de regels en daardoor kan een betere afweging van alle belangen gemaakt worden.
- **Logica:**  
Sommige regels hebben betrekking op het effect van activiteiten op de leefomgeving. In de instructieregels die opgenomen zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving is voor een aantal van die effecten regels opgenomen die in het omgevingsplan vertaald moeten worden. Gelet

hierop is het logisch om de gemeentelijke regels over die effecten ook mee te nemen in het omgevingsplan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het gemeentelijke geluidbeleid.

Om welke regels gaat het dan? Het gaat om regels uit de bestemmingsplannen en regels en ruim 70 verordeningen en beleidsregelingen, waaronder:

- Afvalstoffenverordening Zoetermeer 2019
- Algemene Plaatselijke Verordening (hierin zijn ook de regels voor kappen van bomen opgenomen);
- Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI)
- Beheerverordening gemeentelijke begraafplaatsen Zoetermeer 2020
- Bouwverordening 2018
- Erfgoedverordening (archeologie/monumenten)
- Geurverordening
- Marktverordening Zoetermeer 2010
- Huisvestingsverordening Zoetermeer 2019
- Nota Parkeren en Uitvoeringsregels Zoetermeer 2019
- Welstandsnota.

De regels in deze verordeningen en beleidsregelingen zullen deels of in zijn geheel verwerkt worden in het omgevingsplan. Dit kan door de regel over te nemen in het omgevingsplan zelf of door het opnemen van een verwijzing in het omgevingsplan naar de betreffende beleidsregel in een programma of beleidsnota. Afhankelijk van het onderwerp en de beleidsregel moet bezien worden wat de meest verstandige optie is.

Bij het prioriteren van de volgorde van het overzetten van de regels uit de gemeentelijke verordeningen en beleidsregelingen, zullen eerst de verplichte regels overgezet worden en daarna de niet verplichte regels. Zo wordt voorkomen dat onbedoeld gemeentelijke regels komen te vervallen na 31 december 2029, omdat de regels niet tijdig zijn overgeheveld naar het omgevingsplan Zoetermeer.

### **4.3 Beleidsarme overgang met opschonen en integreren van regels**

De insteek van het omgevingsplan is een beleidsarme overgang, tenzij vanuit de Visie Zoetermeer2040 en de Strategische Agenda/Programma's een andere insteek nodig is. Deze keuze voor een beleidsarme overgang is overeenkomstig het besluit van de gemeenteraad van 2 oktober 2017 over de [Uitgangspunten Implementatie Omgevingswet](#). Een beleidsarme overgang betekent dat waar nu een vergunningplicht voor geldt dit ook in de toekomst zo zal zijn. Deze keuze heeft dan ook geen gevolgen voor de legesopbrengsten. Bij het overzetten van de bestaande regels in de verschillende bestemmingsplannen en verordeningen/beleidsregelingen zullen deze regels gebundeld worden in het omgevingsplan. Dit biedt de kans om de regels op te schonen, waarbij de regels met betrekking tot dezelfde onderwerpen geïntegreerd worden tot één nieuwe regeling. De insteek daarbij is wel de regels zoveel mogelijk over te nemen.

## 4.4 De kansen voor deregulering benutten

Kansen voor deregulering zullen benut worden. Regels die op dit moment al overbodig zijn (omdat deze feitelijk nooit hoeven te worden toegepast of dubbel zijn) zullen niet overgenomen worden. Ook zullen de maatschappelijke ontwikkelingen en wensen van de gemeenteraad vragen om kritisch te kijken naar de regels die gesteld worden en of deze in de huidige vorm wel nodig zijn. Eén voorbeeld hiervan is te bekijken of het mogelijk is het plaatsen van dakkapellen aan de voorzijde van een woning toestemmingsvrij te maken. Deze eerder door de gemeenteraad geuite wens wordt opgepakt bij het actualiseren van de welstandsnota. Hierbij zal ook betrokken worden welke effect deze keuze heeft op de legesinkomsten en de gemeentelijke organisatie.

## 4.5 Onnodige juridisering van de fysieke leefomgeving voorkomen

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is zo min mogelijk regels te stellen. Dat betekent dat het streven erop gericht zou moeten zijn in het omgevingsplan niet meer te regelen dan nodig is. Enerzijds moet er voldoende bescherming gewaarborgd worden, anderzijds moet er ook voldoende ontwikkelingsruimte geboden worden. Daarom adviseert de VNG bij het maken van het omgevingsplan de hieronder genoemde niveaus te doorlopen. Ze zijn hierbij in de afbeelding schematisch weergegeven.



Figuur 4.1: Niveaus voor regels fysieke leefomgeving (bron: VNG)

De Omgevingswet biedt echter wel veel meer mogelijkheden voor gemeenten voor het stellen van regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving dan op dit moment kan. Nu deze mogelijkheden er zijn, ligt het gevaar op de loer dat regels worden opgenomen voor activiteiten die op dit moment geen problemen opleveren, met een onnodige juridisering van de fysieke leefomgeving als gevolg. Het niet regelen hoeft niet tot grote problemen te leiden, omdat op grond van de Omgevingswet een algemene zorgplicht (artikelen 1.6 en 1.7 Ow) geldt. Deze houdt in dat iedereen voldoende zorg moet dragen voor de fysieke leefomgeving. Iedereen is verplicht nadelige gevolgen van zijn activiteit te voorkomen en als dat niet mogelijk is maatregelen te treffen om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Als de nadelige gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, moet de initiatiefnemer (voor zover dat redelijkerwijs van hem verlangd kan worden) de activiteit achterwege laten.

## **4.6 Alle relevante regels van bruidsschat overhevelen naar het Omgevingsplan Zoetermeer**

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt van rechtswege circa 600 rijksregels overgeheveld naar het gemeentelijk niveau. Deze regels staan nu nog in onder andere het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, de Woningwet en het Bouwbesluit 2012.

Uiteindelijk is het aan de gemeente zelf om te bepalen wat zij met deze regels wil doen. De regels mogen geschrapt worden, aangepast worden of ongewijzigd overgenomen worden. Wat dit laatste betreft is nu wel al duidelijk dat voor de meeste regels geldt dat de redactie aangepast zal moeten worden aan de terminologie van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Uitgaande van een beleidsarme overgang, zal de insteek zijn om de huidige regels zoveel mogelijk over te zetten naar het omgevingsplan. Waarbij de overwegingen onder uitgangspunten 4.3 en 4.4 zullen worden meegenomen. Regels die niet voor de gemeente relevant zijn, worden niet overgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels met betrekking tot traditioneel schieten en glastuinbouw.

Ongeacht wat de gemeente doet met de regels uit de bruidsschat geldt dat de gemeente haar keuze wel moet motiveren. Doordat iedere gemeente een eigen afweging kan maken, is het dus mogelijk dat er lokale verschillen gaan ontstaan. De vraag is of dit voor alle thema's wenselijk is. Ook omdat sommige thema's grensoverschrijdend zijn. Bijvoorbeeld indirecte lozingen zullen via het gemeentelijk rioolstelsel uiteindelijk afgevoerd worden naar de afvalwaterzuivering. De Omgevingsdienst Haaglanden heeft aangegeven de gemeenten te willen ondersteunen bij het overzetten van de bruidsschatregels. Ook met de gemeenten in onze regio en de provincie gaan we hierover in overleg. We sluiten aan bij regionale werkgroepen en maken gebruik van landelijke voorbeelden.

## **4.7 Aansluiten bij het casco omgevingsplan en de staalkaarten van de VNG**

De VNG heeft een casco (inhoudsopgave) opgesteld voor het omgevingsplan. Dit casco biedt een goede basis voor de structuur van het nieuwe omgevingsplan. Het casco sluit goed aan bij de structuur en terminologie van de nieuwe wet- en regelgeving (zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving). Ook zal gebruik gemaakt worden van de staalkaarten die de VNG heeft laten opstellen voor de verschillende gebiedstypen (zoals centrum, bedrijventerrein, woonwijk) en integratie van verordeningen. Ook de andere hulpmiddelen van de VNG zullen bij het opstellen van het omgevingsplan benut worden.

## 4.8 Voldoen aan de wettelijke vereisten Omgevingswet

Inhoudelijk zal het Omgevingsplan moeten voldoen aan de wettelijke eisen van de Omgevingswet. De regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving moeten nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en moeten in overeenstemming zijn met de maatschappelijke doelen van de wet (artikelen 4.1, 4.2 en 1.3 Ow).

Verder moeten de regels in het plan voldoen aan de instructieregels van het rijk (die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en provincie (uit de omgevingsverordening Zuid-Holland). Een voorbeeld van een instructieregel van het rijk is dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met omgevingsveiligheid (risico's van branden, rampen en crises). Dit staat in artikel 5.2, lid 1 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Een instructieregel van de provincie is het uitgangspunt dat het omgevingsplan bedrijven op een bedrijventerrein toestaat die behoren tot de hoogst mogelijke milieucategorie. De instructieregels en wettelijke standaarden leggen niet alles vast. Het rijk en de provincie bieden aan gemeenten ook ruimte voor het maken van een eigen afweging over de inhoud en vorm van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld voor het thema geluid zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving standaardwaarden en grenswaarden opgenomen. Voor bijvoorbeeld gemeentewegen geldt als standaardwaarde 53 Lden en een grenswaarde van 70 Lden op de gevel van een woning. De gemeente mag van de standaardwaarde gemotiveerd afwijken tot de bepaalde grenswaarde.

Wat betreft vormgeving dient het plan te voldoen aan de wettelijke standaarden van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het omgevingsplan moet voldoen aan de Standaard officiële Publicaties (STOP) en het Toepassingsprofiel OmgevingsDocument (TPOD) dat geldt voor het omgevingsplan. In deze standaarden is opgenomen op welke wijze de regels opgesteld moeten worden en welke verwijzing naar de digitale kaart mogelijk zijn. Het voldoen aan deze standaarden is nodig om het omgevingsplan beschikbaar te kunnen stellen op de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Via het LVBB wordt de regeling van het Omgevingsplan getoond in de databank van lokale regelgeving op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Het omgevingsplan is ook te raadplegen in het nieuwe Omgevingsloket. Het nieuwe Omgevingsloket zal het huidige [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) en het Omgevingsloket zal vervangen.

## 4.9 Invulling geven aan de beleidsvrijheid onder de Omgevingswet

In het omgevingsplan zullen regels voor meer activiteiten worden opgenomen dan in de huidige bestemmingsplannen en verordeningen. Zoals hiervoor al is aangegeven zullen ook rijksregels uit de bruidsschat voor zover dat gewenst is overgenomen worden in het omgevingsplan Zoetermeer. Daarnaast krijgt de gemeente ook op sommige milieuthema's (zoals bodembeleid) meer vrijheid om een afweging te maken op grond van de lokale omstandigheden. De gemeente kan hierover lokale regels opstellen en opnemen in het omgevingsplan. Bij het opstellen van de regels in het omgevingsplan zal aan deze beleidsvrijheid nadere invulling moeten worden gegeven. Hoe we omgaan met deze beleidsvrijheid wordt vooral bepaald door de keuzes die gemaakt worden in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de Programma's. Wanneer in deze documenten geen (andere)

keuzes gemaakt zijn, zal in het omgevingsplan beleidsarm omgegaan worden met het invullen van de beleidsvrijheid.

#### **4.10 Projecten mogen de transitie naar nieuw omgevingsplan niet vertragen**

In het verleden is bij de verplichte actualisering van de bestemmingsplannen gebleken dat lopende projecten het opstellen van het bestemmingsplan bemoeilijken en het proces vertragen. Projecten kennen hun eigen dynamiek. De actualisatie van de andere onderdelen van het bestemmingsplan werd daardoor vertraagd. Voor de lopende projecten waarvoor een wijziging van het omgevingsplan nodig is, zal als dat mogelijk is een aparte procedure gevolgd worden.

Op dit moment is het onzeker of meerdere onderdelen van het omgevingsplan gelijktijdig in procedure gebracht kunnen worden als een apart ontwerpwijzigingsbesluit van het omgevingsplan. Er wordt gekeken of het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) technisch aangepast kan worden, zodat dit toch kan gedurende de transitiefase. Mocht het echter niet mogelijk zijn gelijktijdig meerdere onderdelen van het omgevingsplan in procedure te hebben, dan zullen projecten meegenomen worden in de wijziging van het omgevingsplan op het moment dat alle relevante besluiten zijn genomen en onderzoeken zijn verricht. Hierdoor wordt voorkomen dat de projecten het opstellen van het nieuwe omgevingsplan onnodig vertragen.

## 5 Uitgangspunten transitiefase Omgevingsplan

### 5.1 Situatie bij inwerkingtreding Omgevingswet

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, beschikt de gemeente over een omgevingsplan van rechtswege. Dit wordt ook wel het tijdelijke deel van het omgevingsplan genoemd. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan hoeft nog niet te voldoen aan alle eisen die de Omgevingswet aan een omgevingsplan stelt. In artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald welke bestaande plannen en regelingen van rechtswege onderdeel zijn van het tijdelijk omgevingsplan. Voor Zoetermeer gaat het dan om de bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, een deel van de Erfgoedverordening, de Geurverordening, de bodemkwaliteitskaart en de bodemfunctieklassenkaart.

Verder omvat het omgevingsplan van rechtswege een set van circa 600 rijksregels (onder andere regels met betrekking tot horeca, detailhandel en lozingen van huishoudens) die het rijk overdraagt aan de gemeente. Deze set van rijksregels wordt ook wel de bruidsschat genoemd. De gemeenten mogen naar eigen inzicht beoordelen of deze regels (eventueel aangepast) in het omgevingsplan opgenomen zullen worden of niet. De gemeente moet voor een bij Koninklijk Besluit nader te bepalen datum de regels van het omgevingsplan van rechtswege overgezet hebben naar het Omgevingsplan Zoetermeer. Het rijk en de VNG hebben vooralsnog afgesproken dat de overgangperiode duurt tot en met 31 december 2029.

Met uitzondering van de Geurverordening en deel van de Erfgoedverordening, maken de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving geen onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Tot en met 31 december 2029 mogen deze verordeningen apart gewijzigd en aangevuld worden. Voor regels die uit de (autonome) verordeningen moeten worden overgeheveld naar het omgevingsplan is in het overgangsrecht van de Omgevingswet bepaald dat artikel 122 Gemeentewet<sup>2</sup> gedurende de overgangperiode niet geldt. De regels over de fysieke leefomgeving die op 1 januari 2030 nog niet naar het Omgevingsplan Zoetermeer zijn overgeheveld, maar daar krachtens artikel 2.7 van de Omgevingswet wel in hadden moeten worden opgenomen, vervallen daardoor vanaf dat tijdstip (waarop artikel 122 Gemeentewet herleeft) van rechtswege.

### 5.2 Overgang naar Omgevingsplan Zoetermeer

Tot en met 31 december 2029 krijgt de gemeente de tijd de regels in het omgevingsplan van rechtswege en de verschillende gemeentelijke verordeningen over te zetten naar het Omgevingsplan Zoetermeer (zie figuur 5.1). In het omgevingsplan moeten op dat moment ook de instructieregels van het rijk (opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en de instructieregels van de provincie (opgenomen in de Omgevingsverordening) vertaald zijn.

---

<sup>2</sup> Artikel 122 van de Gemeentewet luidt: De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

## Het startpunt: het omgevingsplan tijdelijk deel



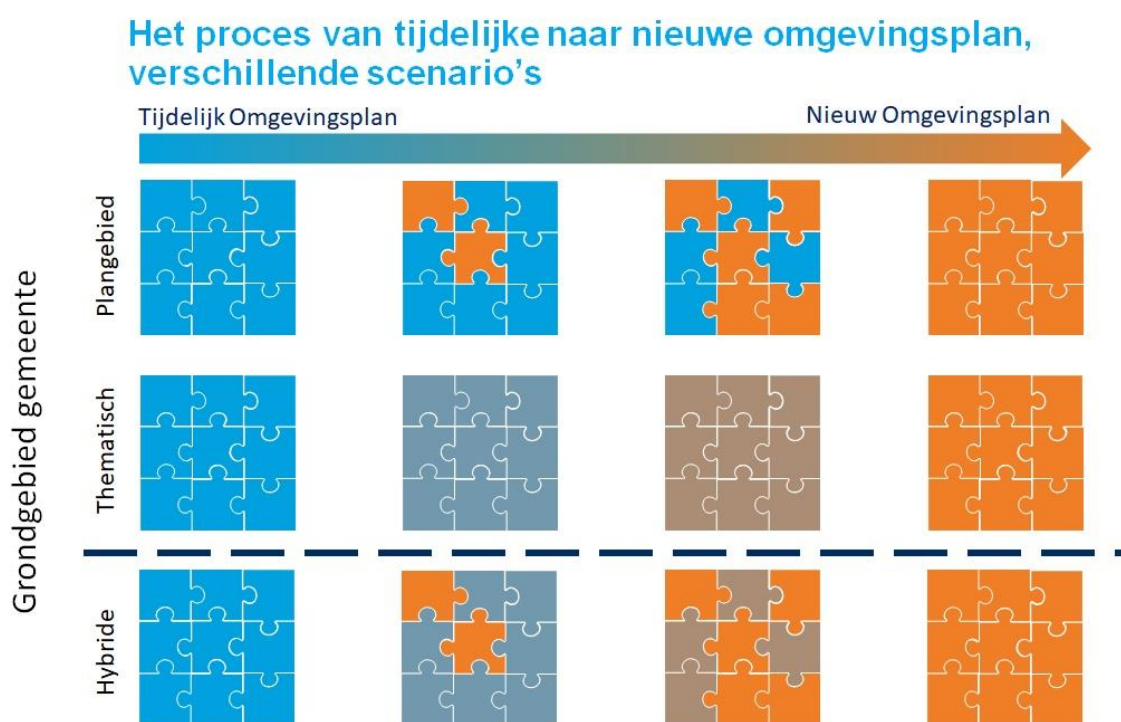
Figuur 5.1: Transitie naar Omgevingsplan nieuwe deel vanaf moment inwerkingtreding Omgevingswet (bron: VNG).

Er zijn verschillende manieren om te komen van het omgevingsplan van rechtswege naar een omgevingsplan Zoetermeer dat voldoet aan alle eisen die de Omgevingswet stelt. Er zijn twee hoofdsmaken:

1. In één keer voor het gehele grondgebied  
Deze optie houdt in dat het gehele omgevingsplan voor het gehele grondgebied in één keer wordt opgesteld. Dit betekent dat alle regels in samenhang met elkaar gelijktijdig worden opgesteld. Praktisch gezien wordt dit eigenlijk niet als uitvoerbaar beschouwd. Het is namelijk te omvangrijk om alle regels in één keer om te zetten. Het risico bestaat dat het proces stroperig verloopt, omdat de meest complexe onderdelen de voortgang van het geheel bepalen en dit kunnen vertragen. Bovendien is het niet mogelijk om burgers en bedrijven geleidelijk mee te nemen in de verandering.
2. Opstellen van omgevingsplan in fasen. In deze optie wordt gedurende de transitieperiode het opstellen van het Omgevingsplan Zoetermeer opgeknipt in onderdelen. Per onderdeel wordt dan het proces van het opstellen van het omgevingsplan doorlopen. De brokstukken worden hierdoor overzichtelijk. Wel is het lastiger om de integraliteit in het oog te houden. Hierop zal dus actief gestuurd moeten gaan worden. De gefaseerde aanpak kan op drie manieren:
  - a. Themagewijs:  
In dit geval wordt per thema (erfgoed, parkeren, energietransitie, etc) regels toegevoegd aan het nieuwe omgevingsplan. Bij deze werkwijze kunnen delen van verordeningen overgezet worden naar het nieuwe omgevingsplan. Dit is een handige werkwijze voor het overzetten van regels uit de verordeningen en de rijksregels uit de bruidsschat. Thema's die vaker terugkomen bij ontwikkelingen zouden dan het eerst opgepakt kunnen worden.
  - b. Gebiedsgewijs:  
Hierbij worden voor een bepaald gebied alle relevante regels opgenomen in het nieuwe omgevingsplan. Gebieden zijn: woonwijken, historische linten, centrum, gebied van een gebiedsontwikkeling, bedrijventerreinen, buitengebied, etc.

Dit is een handige werkwijze voor het overzetten van de regels uit de bestemmingsplannen. Wanneer voor een gebied of locatie de regels uit het bestemmingsplan (het tijdelijk deel van het omgevingsplan) aangepast moeten worden dan zullen alle relevante regels die onderdeel zijn van het omgevingsplan van rechtswege en van toepassing zijn op dit gebied/deze locatie moeten worden overgeheveld naar het Omgevingsplan Zoetermeer. De overige regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan (zoals de bruidsschat) en verordeningen hoeven niet gelijktijdig meegenomen te worden.<sup>3</sup> De keuze welke regels overgeheveld worden, is dan ook afhankelijk van de casus. Bijvoorbeeld bij een woningbouwplan hoeven alleen de instructieregels verwerkt te zijn in het omgevingsplan die relevant zijn voor de activiteiten die plaats gaan vinden in nieuwe woonbuurt en niet de instructieregels die gelden voor bedrijfsmatige activiteiten.

c. Hybride, dit is een combinatie van gebiedsgewijze en themagewijze aanpassing.



Figuur 5.2: Puzzel omgevingsplan (bron: VNG)

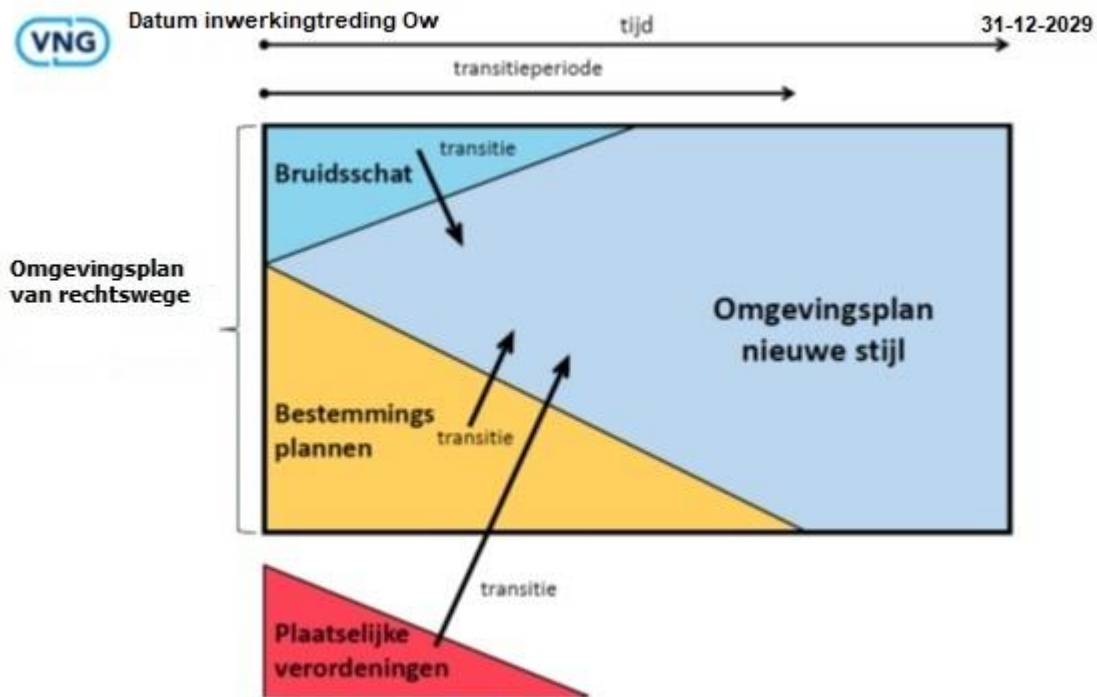
We stellen in dit plan een gefaseerde aanpak voor. Waarbij gekozen wordt voor de hybride aanpak bestaande uit:

- een aanpak per (samenhangend) gebied voor. Bewoners en ondernemers hebben immers binding met het gebied waarin zij wonen en alle kwaliteiten, kenmerken en ruimtelijke opgaven die dat gebied in zich heeft.
- om de uniformiteit van de regels in de diverse gebieden en een soepele doorwerking van de omgevingsvisie verder te bevorderen, gaan we, enkele voor het gehele grondgebied belangrijke thema's (zoals de woningbouwopgave, energietransitie en klimaatadaptatie), ook in een werkgroepverband oppakken. Te denken valt aan een werkgroep welstand, een werkgroep wonen (incl. nieuwe woonvormen) en een werkgroep duurzaamheid. Welke

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 9, p. 20 (Tweede Nota van Wijziging bij de Invoeringswet Omgevingswet).Onderdeel 11 (Onderdeel II; wijziging artikel 22.6 Omgevingswet)

opgaven het eerst opgepakt worden is ook afhankelijk van de Strategische Agenda 2040 die volgt uit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de daaraan gekoppelde programma's.

Een gefaseerde aanpak is het meest pragmatisch en realistisch. Het is een omvangrijke puzzel die de komende jaren gelegd moet gaan worden. Door stapsgewijs het omgevingsplan van rechtswege en de verordeningen over te zetten naar het Omgevingsplan Zoetermeer, wordt geleidelijk het omgevingsplan van rechtswege en de verordeningen kleiner en het Omgevingsplan Zoetermeer groter. In onderstaande figuur is dat uitgebeeld.



Figuur 5.3: Naar een omgevingsplan nieuwe stijl

### 5.3 Transitielijnen Omgevingsplan Zoetermeer

Voorgesteld wordt de transitie naar het Omgevingsplan Zoetermeer langs de volgende drie lijnen te laten lopen:

1. De technische lijn: Dit houdt in de huidige regeling technisch overzetten naar de nieuwe systematiek onder de Omgevingswet, zodat het Omgevingsplan Zoetermeer voldoet aan alle eisen die wet eraan stelt. Het gaat om een beleidsarme overzetting van de huidige regels. Deze omzetting kan gebiedswijs en/of themagewijs plaatsvinden.

Als eerste onderdelen van deze lijn zullen de volgende onderdelen worden opgepakt:

- a. Uitbouwen van Omgevingsplan Seghwaert naar andere de woonwijken van Zoetermeer  
Gestart kan worden met de regelset van het Omgevingsplan Seghwaert over te nemen voor de bestaande woonwijken van Zoetermeer. Door hiervoor te kiezen, maken we optimaal gebruik van de kennis die we hebben opgedaan met de Pilot Seghwaert. Ook zorgen we ervoor dat voor alle woonwijken weer dezelfde regeling van toepassing is.
- b. Het eerste thema dat opgepakt gaat worden is het thema Erfgoed. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is namelijk sowieso een actualisatie van de

Erfgoedverordening (monumenten en beschermd stadsgezicht en structuren) nodig. Ook moet de commissie omgevingskwaliteit worden ingesteld waarin ook een adviseur voor rijksmonumenten zitting neemt. Bij deze operatie kan gelijk gekeken worden welke regels in het omgevingsplan met betrekking tot erfgoed opgenomen moeten worden.

- c. Een tweede thema dat op korte termijn opgepakt kan worden is een verdere verkenning van de bruidsschat. Een eerste verkenning van de bruidsschat is inmiddels uitgevoerd. Om echt te beoordelen op welke wijze deze regels overgezet kunnen gaan worden naar het omgevingsplan is nadere samenwerking nodig tussen gemeente, Omgevingsdienst Haaglanden, Hoogheemraadschappen en de Veiligheidsregio Haaglanden. De Omgevingsdienst heeft samen met de andere omgevingsdiensten van Zuid-Holland een Handreiking 2.0 voor de Bruidsschat opgesteld. De VNG biedt ook handvatten voor het verwerken van de bruidsschatregels. Zoetermeer zal graag gebruik maken van deze kennis en kunde, waarbij uiteindelijk de lokale en regionale situatie bepalend is voor de wijze waarop de regels overgenomen zullen worden.
  - d. Een derde thema dat opgepakt wordt is de overzetting van de regels uit de APV naar het omgevingsplan. Het is van belang dat voor het gehele grondgebied de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in één keer overgezet worden naar het omgevingsplan. Dit biedt meer duidelijkheid aan de burger. Ook worden ongewenste verschillen tussen gebieden voorkomen. Als de regels allemaal in het omgevingsplan zijn overgenomen, betekent dit ook dat het gemakkelijker is de regels actueel te houden. Immers de regels hoeven niet meer in twee documenten op elkaar afgestemd te worden.
  - e. Ook voor de overige verordeningen geldt dat wanneer de regels uit een bepaalde verordening aangepast of aangevuld moeten worden, deze gewijzigde regels bij voorkeur gelijk over te zetten in het omgevingsplan. Zo kan werk met werk gemaakt worden en wordt dubbel werk voorkomen.
  - f. Ook wordt gekeken naar activiteiten die door andere partijen worden ondernomen, zoals de Omgevingsdienst Haaglanden, andere gemeenten en de VNG. Door onze activiteiten daarop af te stemmen, kan maximaal gebruik gemaakt worden van opgedane kennis en ervaringen. Dit betekent dat Zoetermeer niet alles zelf hoeft uit te denken. Door handig gebruik te maken van voorbeelden uit den lande kan op een goede afgewogen en efficiënte wijze het omgevingsplan voor Zoetermeer tot stand komen.
2. De inhoudelijke lijn: De Omgevingsvisie en de Strategische Agenda 2040 vragen om een bijstelling van het gemeentelijk beleid en ook de gemeentelijke regelgeving (in het omgevingsplan) om de doelen te bereiken. Ook deze vertaling kan afhankelijk van het onderwerp gebiedsgewijs en/of themagewijs plaatsvinden. Het omgevingsplan zal aangepast/aangevuld worden als de doelen in de omgevingsvisie of een programma vragen om nieuwe of gewijzigde regels. Het proces van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en strategische Agenda 2040 zijn hiervoor bepalend.
  3. De projectenlijn: Voor de meeste projecten die niet passen in het omgevingsplan geldt dat deze mogelijk gemaakt kunnen worden met een omgevingsvergunning (zie paragraaf 5.8). Echter voor een aantal projecten geldt dat ook de regeling in het omgevingsplan aangepast moet worden. Bijvoorbeeld als woningbouw voorzien is nabij bedrijvigheid kan het nodig zijn de niet benutte milieuruimte van die bedrijven te schrappen. Dit kan alleen door het

omgevingsplan te wijzigen. Voor die projecten geldt dat deze pas meegenomen worden in het omgevingsplan, wanneer alle onderzoeken en gegevens gereed zijn. Voorkomen moet namelijk worden dat projecten een vertraging betekenen voor het gehele Omgevingsplan Zoetermeer (zie paragraaf 4.10). Als de informatie nog niet volledig is, dan zal het project in de volgende ronde worden meegenomen.

De volgorde van opbouw van het omgevingsplan is niet in beton gegoten. Per jaar zal moeten bezien worden welke thema's en gebieden het beste kunnen worden opgepakt. Belangrijk daarbij is om aan te sluiten bij lopende activiteiten binnen de organisatie.

## 5.4 Snelheid opbouwen Omgevingsplan

Het Omgevingsplan Zoetermeer moet op 1 januari 2030 aan alle eisen van de Omgevingswet voldoen. Natuurlijk is het niet verplicht de hele overgangperiode te benutten. Het mag sneller. Het heeft ook voordelen om de overgangperiode zo kort mogelijk te houden. Immers zolang er verordeningen en onderdelen in het tijdelijke omgevingsplannen zijn opgenomen, betekent dit dat er twee stelsels naast elkaar in stand gehouden worden. Dit is voor de burger, maar ook voor de gemeente zelf, onoverzichtelijker. Bepaalde regels zijn al opgenomen in het nieuwe omgevingsplan en bepaalde regels nog niet. Terwijl deze regels wel in samenhang met elkaar bezien moeten worden. Het onderhouden van twee stelsels kost ook meer ambtelijke capaciteit.

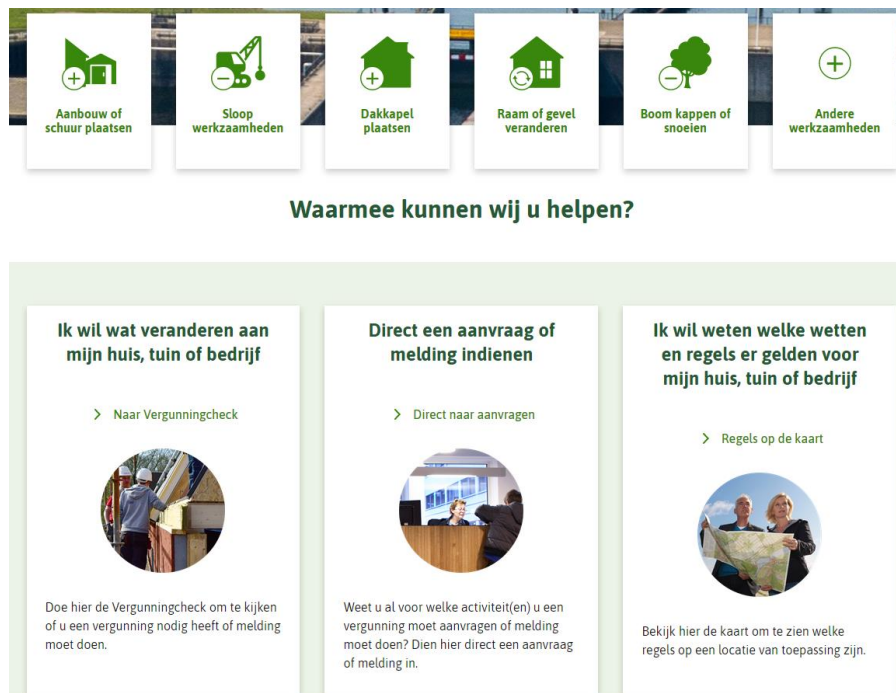
De snelheid waarmee de puzzel echter gelegd gaat worden, is afhankelijk van de capaciteit die daarvoor beschikbaar is. Hoe meer puzzelstukjes tegelijkertijd opgepakt moeten gaan worden, hoe meer ambtelijke capaciteit daarvoor nodig is. Gezien de omvang van het project en de beschikbare capaciteit, wordt in dit plan van aanpak ervan uitgegaan dat de gehele transitieperiode (tot en met 31 december 2029) gebruikt zal worden. Dit komt ook overeen met het besluit van de gemeenteraad van 2 oktober 2017 over de [Uitgangspunten Implementatie Omgevingswet](#). De snelheid is ook afhankelijk van de technische mogelijkheden van het DSO. Op dit moment is nog niet duidelijk of het technisch mogelijk is meerdere onderdelen van het omgevingsplan gelijktijdig in procedure te brengen en op een goede wijze te publiceren via het DSO.

De projectgroep zal een grove planning opstellen voor de gehele transitiefase. Hierbij zal ook een fasering worden opgenomen, waarbij aangegeven wordt welke onderdelen als eerste worden opgepakt. De volgorde van het oppakken van onderdelen is mede afhankelijk van de actualiteit en de keuzes die gemaakt worden in het kader van de Visie Zoetermeer2040 en de Strategische Agenda 2040.

Per jaar zal er een specifiekere planning opgesteld worden. Daarbij wordt bezien welke thema's en gebieden het beste kunnen worden opgepakt. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij lopende projecten in de organisatie.

## 5.5 Verbeteren dienstverlening door toevoegen vragenbomen in het Omgevingsloket

De Omgevingswet beoogt met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) de digitale dienstverlening te verbeteren. De webmodules ruimtelijkeplannen.nl, het Omgevingsloket en het Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) worden vervangen. In de plaats daarvan komt het nieuwe Omgevingsloket.



Figuur 5.4: Homepage van het nieuwe Omgevingsloket

De homepage van het nieuwe Omgevingsloket is eigenlijk de nieuwe digitale voordeur van Zoetermeer voor vragen die bewoners hebben op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hier kunnen burgers zien welke regels er gelden (tegel 'regels op de kaart'), kijken of ze voor hun activiteit een vergunning nodig hebben of een melding moeten doen (tegel 'vergunningcheck') en een aanvraag of melding indienen voor hun activiteit (tegel 'aanvraag/melding'). Voor de vergunningcheck en het doen van het aanvraag moet de initiatiefnemer een vragenboom invullen.

Vragenbomen worden opgesteld aan de hand van toepasbare regels (die een vertaling zijn van de juridische regels in het omgevingsplan). Om de dienstverlening op peil te houden en te verbeteren is het daarom noodzakelijk dat parallel aan het opstellen van het omgevingsplan toepasbare regels en vragenbomen worden opgesteld voor de meest toegepaste activiteiten. Zo kunnen de juridische regels, toepasbare regels en vragenbomen goed op elkaar afgestemd worden.

Het opstellen van toepasbare regels en vragenbomen is onderdeel van het maken van het omgevingsplan.

Aan de hand van de Strategische Agenda 2040 en de informatie afkomstig van de beleidsafdelingen wordt geïnventariseerd welk beleid de komende jaren gewijzigd gaat worden. Voor het opstellen van dit nieuwe beleid kan een kennismodel opgesteld worden, waarin de doelen van het nieuwe beleid

puntsgewijs zijn opgenomen. Op basis van dat kennismodel kunnen de toepasbare regels en juridische regels worden opgesteld.

## **5.6 Delegatiebevoegdheid gemeenteraad**

Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet mag de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit is vooral een geschikt mogelijkheid voor technische en redactionele aanpassingen van het omgevingsplan en het verwerken van reeds genomen besluiten in het omgevingsplan. Voor gebieden zou de raad ook de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan kunnen delegeren aan het college. In een dergelijk geval is het wel wenselijk dat de raad aan het college een kader meegeeft voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Door gebruik te maken van de delegatiemogelijkheid, kan de procedure tot vaststellen van het omgevingsplan worden versneld en kan de druk op de vergaderingen van de gemeenteraad worden verminderd. Het gebruiken van de delegatiebevoegdheid in de transitiefase is wenselijk. Door de technische aanpassingen en het toevoegen van verleende omgevingsvergunningen aan het omgevingsplan aan het college over te laten, kan de gemeenteraad zich focussen op de wezenlijke aanpassingen van het omgevingsplan. Er zal daarom aan de gemeenteraad op een later moment een aanvullend raadsvoorstel worden gedaan voor het toepassen van deze delegatiebevoegdheid.

## **5.7 Frequentie wijzigen omgevingsplan**

Nagedacht moet worden over de frequentie van het actualiseren van het omgevingsplan. Dit is ook van belang om de gemeenteraad niet te veel te belasten. In de transitiefase van het omgevingsplan rechtsweg naar het nieuwe omgevingsplan zal er vaker een deel van het omgevingsplan aan de raad worden voorgelegd ter besluitvorming. Hoe vaak dit zal zijn, is afhankelijk van de mogelijkheden die het Digitaal Stelsel Omgevingswet biedt. Volgens de huidige inschatting zal dit globaal één keer per jaar zijn. Indien het mogelijk is meerdere onderdelen van het omgevingsplan gelijktijdig in procedure te brengen, zullen het mogelijk meerdere besluiten per jaar zijn. De voorkeur heeft het echter om zoveel mogelijk de verschillende wijzigingen van het omgevingsplan te verzamelen en in één en dezelfde ronde voor te leggen aan de gemeenteraad. Dit komt namelijk de overzichtelijkheid en de integrale besluitvorming ten goede.

Nadat de operatie is afgerond en het nieuwe Omgevingsplan Zoetermeer gereed is, is het de bedoeling dat één keer per jaar een actualisatie van het omgevingsplan aan de raad wordt voorgelegd. Dit komt overeen met de wijze waarop op dit moment de provincie haar verordening beheert. Of dit uiteindelijk de beste frequentie is, moet nog blijken. De frequentie van actualisatie van het omgevingsplan zal daarom na 4 jaar geëvalueerd worden. Dit voorgaande staat los van aanpassingen van het omgevingsplan ten behoeve van projecten (zie onder paragraaf 4.10) en de onderdelen van het omgevingsplan die door de gemeenteraad aan het college zijn gedelegeerd (zie paragraaf 5.6).

## 5.8 De winkel blijft open

Tijdens de transitiefase blijft de stad zich natuurlijk ontwikkelen. Nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zullen dan ook, voor zover gewenst, gefaciliteerd moeten blijven worden. Soms passen initiatieven niet in het omgevingsplan van rechtswege en is het gewenst om daarvan af te wijken. Soms past een initiatief niet binnen de regels van de verordening en is een aanpassing of aanvulling daarvan wenselijk.

### 5.8.1 Afwijken van het omgevingsplan van rechtswege

Aan ontwikkelingen die niet passen in het omgevingsplan van rechtswege kan op twee manieren medewerking verleend worden:

1. een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
2. het vaststellen van een nieuw gedeelte van het omgevingsplan of het wijzigen van het omgevingsplan.

#### Ad 1. Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Voor aanvragen voor omgevingsvergunningen die passend zijn in het omgevingsplan van rechtswege zal de procedure vergelijkbaar zijn met de procedure van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor gewenste ontwikkelingen die niet passen in het omgevingsplan van rechtswege is het mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een omgevingsplanactiviteit is in de Omgevingswet gedefinieerd als:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- b. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De gemeenteraad kan aangeven voor welke soorten ontwikkelingen hij een advies met instemming moet verlenen, alvorens het college van B&W de vergunning kan verlenen. Op 21 september 2020 heeft de raad de [Lijst buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor advies met instemming](#) vastgesteld.

Op welke wijze de raad betrokken wordt bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor buitenplanse activiteiten waarvoor advies met instemming nodig is, worden aparte werkafspraken gemaakt. Er is inmiddels een concept van deze werkafspraken opgesteld.

Ten slotte kan de raad participatie verplicht stellen voor aangewezen categorieën van initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten). Hiervoor zal een apart raadsvoorstel worden opgesteld.

#### Ad. 2. Vaststellen nieuw deel van het omgevingsplan

Voor een initiatief kan het nodig zijn om de algemene regels in het omgevingsplan aan te passen. Bijvoorbeeld het aanpassen van de gebruiksmogelijkheden van een naastgelegen kavel. Het kan zijn dat de mogelijkheden die geboden worden in het omgevingsplan op grond van nieuwe inzichten niet meer wenselijk of mogelijk zijn in combinatie met de nieuwe ontwikkeling (denk aan zwaardere bedrijvigheid naast een woningbouwlocatie). In beide gevallen kan ervoor gekozen worden een gebied of locatie de regels in het omgevingsplan aan te passen. De nieuwe regels worden

toegevoegd aan het omgevingsplan Zoetermeer. De regels uit het omgevingsplan van rechtswege komen te vervallen.

Voor het aanpassen c.q. aanvullen van het omgevingsplan voor deze concrete projecten is het wel van belang dat er een al een inhoudsopgave ligt voor het omgevingsplan Zoetermeer. Immers het kost heel veel tijd als pas op het moment dat een project speelt nagedacht wordt over hoe en waar de regels voor het project in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Om dit te voorkomen wordt er Handboek Omgevingsplan Zoetermeer opgesteld. Dit Handboek bevat de hoofdstukken- en paragrafenindeling van het omgevingsplan en biedt daarmee houvast voor het vullen van het omgevingsplan met de nieuwe onderdelen voor de gebieden, thema's dan wel voor afzonderlijke stedelijke projecten. Aan de hand van deze indeling is het duidelijk waar de gewenste regels opgenomen kunnen worden, zodat deze ook het beste passen in de structuur van het plan. Dit maakt het plan overzichtelijk. Het Handboek zal gedeeld worden met initiatiefnemers om te gebruiken bij het opstellen van een deel van het omgevingsplan dat nodig is voor het project. Zo passen de regels in de afgesproken structuur.

### ***5.8.2 Aanpassen regels verordeningen***

De verordeningen (op de Geurverordening na) maken geen deel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Tot en met 31 december 2029 kunnen de regels van de verordeningen, voor zover deze nog niet zijn overgezet naar het Omgevingsplan Zoetermeer aangepast en gewijzigd worden conform de huidige procedure. Het uitgangspunt moet zijn dat wijzigingen gelijk verwerkt worden in het Omgevingsplan Zoetermeer. Hiervan kan alleen worden afgeweken als dit niet mogelijk is of er andere zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen. Dit is denkbaar in een situatie dat heel snel een regeling aangepast moet worden om een voor de gemeente zeer onwenselijke situatie te voorkomen. En dat het wachten op aanvulling van het omgevingsplan te lang duurt.

## 6 Communicatie en participatie

### 6.1 Communicatie

Voor deze grote operatie is een goede communicatie van groot belang. De gemeente zal aan haar bewoners en bedrijven goed moeten uitleggen hoe zij omgaat met hun belangen in het omgevingsplan en hoe en wanneer zij hun inbreng kunnen geven. Ook intern moet duidelijke informatie gegeven worden over het opstellen van het omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan bijdraagt aan het bereiken van de doelen in het sociale en fysieke domein, is het noodzakelijk dat alle afdelingen ook een goede inbreng kunnen leveren aan dit proces.

Er zal een apart communicatieplan opgesteld worden. Dit zal samen opgepakt worden met de communicatie over de Omgevingsvisie Zoetermeer2040 en Strategische Agenda 2040.

### 6.2 Participatie

We gaan uit van krachten bundelen en betrekken bij het opstellen van het omgevingsplan onze bewoners, ondernemers en partners. Als de gemeente een wijziging van het omgevingsplan gaat opstellen dan moet zij daarvan een kennisgeving doen.<sup>4</sup> De gemeente moet in deze kennisgeving aangeven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding gaat betrekken.<sup>5</sup>

De gemeente moet ook in het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan aangeven of en hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij wordt ingegaan op welke wijze invulling is gegeven aan het gemeentelijke participatiebeleid.<sup>6</sup>

De participatieverordening van de gemeente Zoetermeer zal worden gewijzigd om te voldoen aan de Omgevingswet. In deze wijziging zal ook aangegeven worden op welke wijze omgegaan wordt met participatie bij het opstellen van het omgevingsplan. Per onderdeel van het nieuwe omgevingsplan dat in procedure gebracht zal worden, zal aangegeven worden op welke wijze participatie wordt verleend. Dit kan per onderdeel verschillen, omdat dit ook afhankelijk is van de mate waarin de regeling in het nieuwe omgevingsplan afwijkt van de bestaande regeling.

---

<sup>4</sup> Artikel 16.29 Ow.

<sup>5</sup> Artikel 10.2, lid 1 Ob en artikel 3.12 Awb.

<sup>6</sup> Artikel 10.2 lid 2 Ob.

## 7 Financiën en risico's

### 7.1 Financiën

Het uitgangspunt bij de implementatie- en transitiefase van de Omgevingswet is om maximaal gebruik te maken van de overgangstermijnen, zodat de werkzaamheden zoveel mogelijk kunnen worden uitgevoerd middels de inzet van nieuw voor oud budget. Wanneer de activiteiten niet binnen de overgangstermijnen kunnen worden uitgevoerd, of als uitgangspunten voor/in de uitvoeringsperiode wijzigen, zal dit inzichtelijk worden gemaakt in de actualisatie van het programmaplan Implementatie Omgevingswet. Indien de actualisatie van het programmaplan Implementatie Omgevingswet niet binnen de bestaande exploitatie past en er geen mogelijkheden zijn om activiteiten anders in de tijd te kunnen plaatsen, zal via de Planning en Control Cyclus (Perspectiefnota) een verzoek voor aanvullende middelen worden ingediend.

De kosten met betrekking tot het omgevingsplan zijn onder te verdelen in de volgende hoofdonderdelen

Omgevingswet; Plan van Aanpak Omgevingsplan		bedragen * 1000				
a	Soort ontwikkeling	Mutatie in exploitatie			waarvoor al dekking	nog geen dekking
		Kosten	Leges	Saldo		
b		c	d	e=c-d	f	g=e-f
7.1.1	Eenmalige implementatie-/transitiekosten	€ 1.600	€ -	€ 1.600	€ 1.600	€ -
7.1.2	Tijdelijke frictie/desintegratiekosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
7.1.3	Structurale kosten en opbrengsten					
7.1.3.1	Onvermijdelijk zonder keuzemogelijkheden:	€ 350	€ -	€ 350	€ 134	€ 216
7.1.3.2	Onvermijdelijk met keuze mogelijkheid	€ -281	€ -559	€ 278	€ -	€ 278
	Totaal nog geen dekking					€ 494

Tabel 7.1: Hoofdonderdelen kosten Omgevingsplan.

Hierna wordt per onderdeel een toelichting gegeven.

#### 7.1.1 Eenmalige implementatie/transitiekosten en opbrengsten

De geprognosticeerde kosten voor het opstellen/maken van het omgevingsplan bedragen circa € 1,6 miljoen (prijspeil 2021) en worden binnen de bestaande begroting middels nieuw door oud uitgevoerd. De werkzaamheden zullen gelijkmatig over de transitieperiode tot en met 2029 worden uitgevoerd.

Een kostenspecificatie is in [bijlage 2](#) opgenomen.

#### 7.1.2 Tijdelijke frictie/desintegratiekosten en opbrengsten

Door de Omgevingswet komen er nieuwe werkzaamheden bij, vervallen werkzaamheden en wijzigen werkzaamheden in volume (o.a. bij Beleid, Toezicht en Handhaving). Het uitgangspunt is om deze wijzigingen op te vangen middels omscholing, natuurlijk verloop en aantrekken nieuwe medewerkers.

### 7.1.3 Structurele kosten en opbrengsten per jaar

#### 7.1.3.1 Structurele kosten en opbrengsten; Onvermijdelijk zonder keuzemogelijkheid

##### Digitaal Stelsel Omgevingswet

Structurele financiële effecten beleidskeuzen omgevingsplan, WKB en verplichte onderdelen						
bedragen * 1.000						
	Beleidskeuze/verplicht onderdeel	Mutatie in exploitatie			Waarvoor al dekking?	
	Activiteit	Kosten	Leges	Saldo	Ja	Nee
a	b	c	d	e=c-d	f	g=e-f
7.1.3.1	<b>Onvermijdelijk zonder keuzemogelijkheden</b>					
	<b>Systemen omgevingsplan</b>					
	Bijdrage beheer DSO (€ 280.000 prijspeil 2018) geïndexeerd	€ 300	€ -	€ 300	€ 134	€ 166
	Software om aan te sluiten op het DSO	€ 50	€ -	€ 50	€ -	€ 50
	<b>Totaal</b>	<b>€ 350</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 350</b>	<b>€ 134</b>	<b>€ 216</b>

Tabel 7.2: Structurele financiële effecten beleidskeuzen omgevingsplan, WBK en verplichte onderdelen.

Het Rijk heeft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) landelijke voorzieningen ontwikkeld. In dit systeem dient het omgevingsplan actueel beschikbaar en te raadplegen zijn voor de ruimtelijke fysieke ontwikkelingen. Ook de vergunningaanvragen en afhandelingen verlopen via dit systeem. Voor het aansluiten op het DSO is een softwarelicentie nodig. Daarnaast is jaarlijks vanaf 2020 een beheerbijdrage voor het DSO verschuldigd. De softwarekosten t/m 2023 zijn voorzien in het tijdelijk aanvullend budget Omgevingswet. De jaarlijkse beheerbijdrage DSO vanaf 2020 van € 134.000 wordt ingehouden op de uitkering van het gemeentefonds. (conform mei circulaire 2019). Voor dit onderdeel is vanaf 2024 een aanvullend budget benodigd van € 216.000.

#### 7.1.3.2 Structurele kosten en opbrengsten; Onvermijdelijk met keuzemogelijkheid

##### Inrichting omgevingsplan en vergunningverlening

Structurele financiële effecten beleidskeuzen omgevingsplan, WKB en verplichte onderdelen						
bedragen * 1.000						
	Beleidskeuze/verplicht onderdeel	Mutatie in exploitatie			Waarvoor al dekking?	
	Activiteit	Kosten	Leges	Saldo	Ja	Nee
a	b	c	d	e=c-d	f	g=e-f
7.1.3.2	<b>Onvermijdelijk met keuze mogelijkheid</b>					
	<b>Inrichting omgevingsplan</b>					
	1) De Bruidschat (circa 600 ijsregels) overnemen/aanpassen.	€ 60	€ -3	€ 63	€ -	€ 63
	2) Activiteiten (ca 80) opnemen in omgevingsplan/verordening	€ 199	€ -	€ 199	€ -	€ 199
	3) Regels globaal of gedetailleerd uitwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	4) De regels opnemen als algemene of beoordelingsregels.	€ -424	€ -503	€ 79	€ -	€ 79
	5) Verlengen behandeltermijn voor vergunningaanvragen	€ -157	€ -120	€ -37	€ -	€ -37
	6) Intensiveren vooroverleg	€ 41	€ 67	€ -26	€ -	€ -26
	<b>Totaal</b>	<b>€ -281</b>	<b>€ -559</b>	<b>€ 278</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 278</b>

Tabel 7.3: Structurele financiële effecten beleidskeuzen omgevingsplan, WBK en verplichte onderdelen.

Het DSO heeft voor het inrichten van het omgevingsplan een aantal, binnen gestelde grenzen, keuzemogelijkheden beschikbaar die van invloed zijn op de dienstverlening en de structurele kosten. Per saldo nemen de kosten af maar de legesopbrengsten nemen sterker af. Op basis van het behouden van een gelijkwaardig dienstverleningsniveau na de inwerking treden van de Omgevingswet en de kaders/richting gevende lijnen is voor dit onderdeel vanaf 2023 een aanvullend budget benodigd van € 278.000. Dit bedrag kan wijzigen indien voor een andere invulling van de keuzemogelijkheden wordt gekozen. Het bedrag is inclusief een budgetvoordeel van € 63.0000 voor

de twee keuzemogelijkheden (zie bijlage 3 onderdelen 5 en 6) met betrekking tot het vergunningenproces, die onder de bevoegdheid van het college vallen.

In dit Plan van Aanpak is voorgesteld een beleidsarme overgang als uitgangspunt te nemen voor de technische transitielijn. Dit betekent dat voor alle activiteiten waar nu een vergunningplicht geldt, dit ook in de toekomst zo zal zijn. Deze keuze voor de inrichting van het omgevingsplan heeft daarmee geen nadelige gevolgen voor de legesopbrengsten.

Een nadere toelichting en specificatie van de kosten is opgenomen in [bijlage 3](#) van dit plan van aanpak.

## 7.2 Risico's

### 1. Inzet voor reguliere productieactiviteiten en Omgevingsplan Zoetermeer

Naast het opstellen van het Omgevingsplan Zoetermeer, gaat ook het reguliere werk gewoon door. Ingediende plannen/omgevingsvergunningaanvragen zullen binnen de gestelde termijn afgehandeld moeten worden. Deze termijn zijn voor de grotere afwijkingen van het omgevingsplan onder de Omgevingswet ook nog bekort (reguliere procedure in plaats van uitgebreide procedure). Hierdoor is het op voorhand niet inzichtelijk voor welke activiteiten het personeel wordt ingezet. Het uitgangspunt is dat reguliere productie voor gaat, waardoor de opbouw van het omgevingsplan kan stagneren. Het is van belang dat bestuurlijke keuze gemaakt worden in de prioritering van de projecten waaraan de gemeente haar medewerking verleent, zodat er ook voldoende tijd en ruimte overblijft voor het opstellen van het Omgevingsplan Zoetermeer.

### 2. Afstemming technische lijn en inhoudelijke lijn

Het heeft de voorkeur dat de inhoudelijke uitwerking van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 gelijk verwerkt kan worden met de technische aanpassing van het omgevingsplan. Er is echter een risico dat de inhoudelijke lijn de technische overzetting gaat vertragen. De afspraak is dan ook dat de technische overzetting zijn eigen koers vaart. Wanneer de inhoudelijke aanvulling vanuit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, Strategische Agenda 2040 en de programma's gereed is, zal deze meegenomen worden in de eerstvolgende ronde van aanpassing van het Omgevingsplan Zoetermeer.

### 3. Verschillende regimes

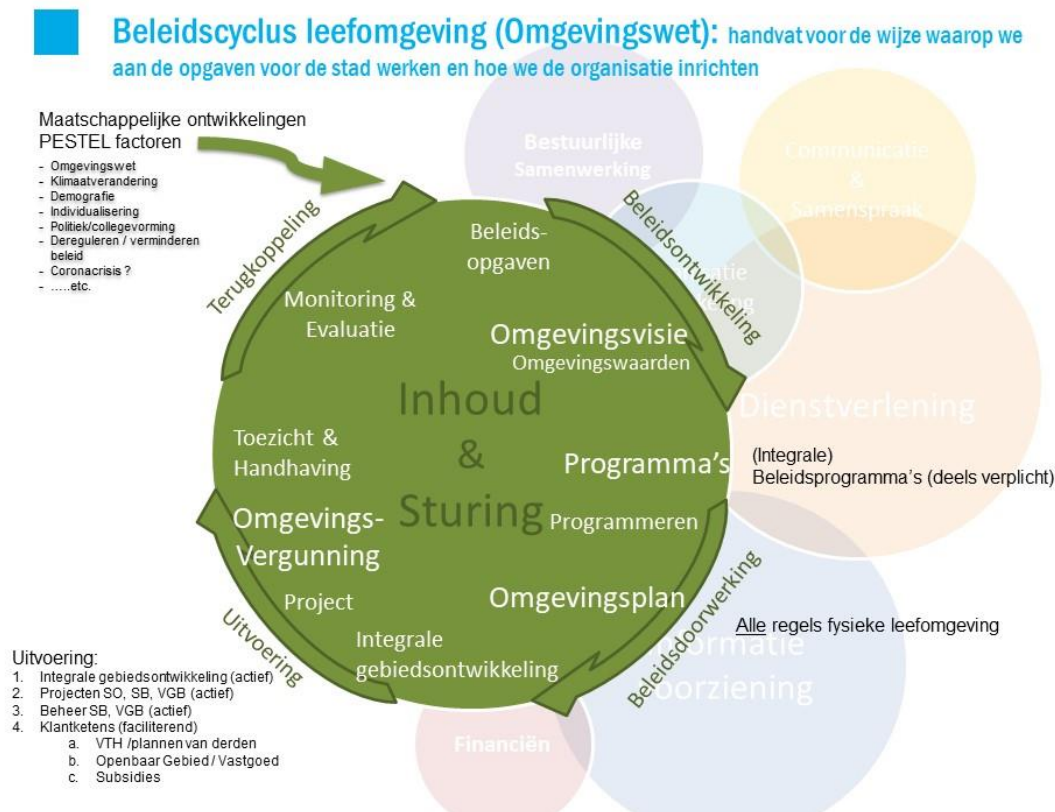
De overgangperiode van inwerkingtreding Omgevingswet tot 2030 en de voorgestelde gefaseerde aanpak zorgen ervoor dat er gedurende een lange periode sprake is van verschillende regimes. Dit komt de overzichtelijkheid van de regels voor de bewoners en bedrijven niet ten goede. Dit bemoeilijkt ook het adviseren van de bewoners en bedrijven. Gedurende de overgangperiode is dan ook extra zorgvuldigheid geboden bij het adviseren van klant. Als hulpmiddel hierbij kan het logboek gebruikt worden waarin een overzicht is opgenomen van alle wijzigingen van en toevoegingen aan het omgevingsplan en het tijdelijke omgevingsplan zijn benoemd.

#### 4. Personeel

De doorlooptijd van de activiteiten is lang en er zijn weinig mensen met de benodigde kennis op de markt waardoor er ongewenst verloop in het personeelsbestand kan optreden,. Dit kan leiden tot stagnatie van de voortgang.

## Bijlage 1: Instrumenten Omgevingswet

Met de Omgevingswet worden ook nieuwe instrumenten geïntroduceerd waarmee de gemeente de ontwikkelingen in haar stad kan sturen. De instrumenten van de Omgevingswet zijn geordend op basis van de beleidscyclus:



Figuur B1: Beleidscyclus Omgevingswet

De kerninstrumenten zijn:

- **Omgevingsvisie:** Dit is een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving.
- **Programma's:** zijn soms ook visievormend. Bijvoorbeeld als de overheid in het programma het beleid uit de omgevingsvisie voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of gebied uitwerkt. Daarnaast kan een programma ook ingezet worden voor de doorwerking van het beleid. In het programma wordt beschreven op welke wijze de doelen of vastgestelde omgevingswaarden behaald zullen worden door het vaststellen een pakket van maatregelen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten programma's:
  - o **Verplichte programma's:** Dit zijn programma's die verplicht zijn op grond van de Omgevingswet. Deze verplichting vloeit meestal voort uit Europese regelgeving. Eén verplichting programma dat relevant is voor Zoetermeer is het Actieplan Geluid.
  - o **Onverplichte programma's:** Dit zijn programma's die niet verplicht zijn op grond van de Omgevingswet, maar die de gemeente wil opstellen om haar beleidsdoelen van

de Omgevingsvisie nader uit te werken. Eén voorbeeld van een dergelijk programma is het Gemeentelijk Rioleringsprogramma.

- **Programmatische Aanpak:** Dit zijn programma's die opgesteld moeten worden wanneer vastgestelde omgevingswaarden niet gehaald worden. Een voorbeeld van een dergelijk programma is het Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.
- **Omgevingswaarden:** Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving. Dus kunnen opgenomen worden in het omgevingsplan. Deze waarden gelden niet voor derden, maar enkel voor de gemeente. Als de omgevingswaarde niet gehaald wordt, moet er een programma opgesteld worden met maatregelen om alsnog de omgevingswaarde te halen. Een andere optie is de omgevingswaarde aanpassen.
- **Omgevingsplan:** In het omgevingsplan zijn algemene regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Het plan is niet alleen voor de doorwerking van beleid, maar ook voor de uitvoering van activiteiten. De algemene regels in het plan vormen de kaders voor de uitvoering van deze activiteiten.
- **Omgevingsvergunning:** Een omgevingsvergunning is een toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren.
- **Toezicht en handhaving:** De wijze waarop toezicht wordt gehouden op naleving van de regels uit het omgevingsplan en indien deze regels gehandhaafd worden.
- **Monitoring en evaluatie:** Bijgehouden moet worden of de doelstellingen en omgevingswaarden zoals deze zijn vastgelegd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan ook gehaald worden. Op basis van evaluatie moet bepaald worden of een programma opgesteld moeten worden voor het behalen ervan of dat de doelstellingen/omgevingswaarden bijgesteld worden.

## **Bevoegdhedenverdeling**

In onderstaande tabel is per instrument aangegeven bij welk bestuursorgaan de beslissingsbevoegdheid ligt.

Instrumenten	Vaststellen	Afwijken	Herzien
Omgevingsvisie	Gemeenteraad	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Programma's: – Verplichte programma's – Onverplichte programma's, zoals het GRP – Programmatische aanpak	College Voor de programma's die vallen onder de programmatische aanpak geldt dat in het omgevingsplan aangegeven wordt welk bestuursorgaan het programma vaststelt.	College, voor programma's programmatische aanpak kan dit anders zijn.	College, voor programma's programmatische aanpak kan dit anders zijn.
Omgevingsplan	Gemeenteraad, met mogelijkheid tot delegatie bevoegdheid aan college: - wijzigen/uitwerken - onderwerpen nader reguleren en - gebieden nader reguleren.		Gemeenteraad of na delegatie college
Omgevingswaarden in het omgevingsplan	Gemeenteraad, met mogelijkheid tot delegatie bevoegdheid aan college: - wijzigen/uitwerken - onderwerpen nader reguleren en gebieden nader reguleren.		Gemeenteraad of na delegatie college
Omgevingsvergunning	College	Afwijken van het omgevingsplan: College.  In bepaalde gevallen is advies met instemming van de raad nodig voordat het college de vergunning kan verlenen.	n.v.t.
Toezicht en Handhaving	College	n.v.t.	n.v.t.
Monitoring en Evaluatie: monitoringsplicht omgevingswaarden	Gemeenteraad (wie, frequentie en methode) Uitvoerder college	Gemeenteraad	Gemeenteraad

Tabel B1: Overzicht instrumenten Omgevingswet en bevoegdheden

## Bijlage 2: Specificatie kosten opstellen Omgevingsplan

De inzet voor het omgevingsplan bestaat grotendeels uit ambtelijke uren. In onderstaande tabel is een grove inschatting van de benodigde uren opgenomen.

Rol	Inzet (uren)
Projectleider	3.000
Planjuristen	15.000
Juristen Vergunningverlening	1.000
Jurist Handhaving	300
Jurist APV	100
Jurist SB	500
Beleidsmedewerker Sociaal Domein kerngroep	200
Tekenaar	2.000
Vakspecialist thema	1000 (20 uur per persoon, 16 thema's, 3 pers.)
Communicatie	200
Omgevingsbalie	200
<b>Totaal</b>	<b>23.500 uur</b>

Tabel B2: Inschatting ambtelijke uren voor opstellen Omgevingsplan Zoetermeer

De verwachte kosten voor het opstellen van het omgevingsplan bedraagt circa € 1,6 miljoen (prijspeil 2021) op basis van een gemiddeld uurtarief van € 70 (eigen personeel). Voor projectcontrol zijn separate kosten begroot. Deze zijn bij uitzondering belegd bij de businesscontroller. De werkzaamheden worden uitgevoerd gedurende de transitieperiode (tot en met 2029) waardoor de jaarlijkse kosten circa € 200.000 bedragen, indien de activiteiten gelijkmatig in de tijd worden uitgevoerd.

## Bijlage 3: Specificatie structurele kosten en legesopbrengsten

### B3.1 Structurele kosten en opbrengsten die onvermijdelijk zijn met een keuzemogelijkheid.

Het Rijk heeft het digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Het DSO is een verplicht systeem waar alle wet en regelgeving over de fysieke leefomgeving geografisch (op de kaart) en tekstueel (wet- en regelgeving) bij elkaar gepresenteerd en uitgewisseld worden. Ook het vergunningenproces verloopt via dit systeem. Het omgevingsplan is de basis. Het Rijk laat een zestal inrichtingskeuzen met betrekking tot het omgevingsplan en de vergunningverlening aan de gemeenten, die hierin elk een eigen keuze maken.

De VNG heeft voor het verkrijgen van inzicht in de keuzemogelijkheden de denkwijze financiële structurele effecten ontwikkeld. Hiermee wordt inzicht in de verwachte financiële mutaties verkregen voor zowel de gemeente als voor de initiatiefnemers.

De denkwijze heeft zes onderdelen waarvan er vier variabel zijn en twee alleen aan of uit kunnen. In onderstaande tabel is per onderdeel de mogelijkheden benoemd en voorzien van een uiterste bandbreedte, het grijs gekleurde gedeelte (voor de goede orde de keuze in een mogelijkheid heeft een uitwerking op het resultaat bij een volgende keuze waardoor de uitersten van de bandbreedte niet kunnen worden opgeteld tot één minimum of maximum bedrag). In het groen gekleurde gedeelte is de uitwerking van de Zoetermeerse voorkeur opgenomen, gebaseerd op een beleidsneutrale overgang en het behouden van de kwaliteit van het huidige dienstverleningsniveau.

De Zoetermeerse voorkeur geeft een toename van de structurele financiële last van € 278.000. dit komt door de afname van de leges opbrengsten met € 559.000 en een afname van de kosten van € 281.000. Hierin is het effect van de Wet kwaliteit/zorg voor het bouwen (Wkb) nog niet in verwerkt.

In onderstaande tabel zijn de keuzemogelijkheden met betrekking tot het omgevingsplan en de vergunningverlening weergegeven.

**Uitwerking keuzemogelijkheden bij inrichting omgevingsplan met een structureel financieel effect.** bedragen \* € 1.000

Inrichtingsvraagstukken	Bandbreedte per uiterste mogelijkheid				Zoetermeerse voorkeur			
	Opties verdeling	Kosten	Leges opbrengst	Totaal	voorkeur	Kosten	Leges opbrengst	Totaal
a	b	c	d	e=c-d	f	g	h	i=g+h
<b>1) De Bruidsschatregels (circa 600 voormalige rijksregels)</b> binnen gestelde grenzen keuzen maken hoe de regels verwerken:								
1a) Overnemen	100%	€ 285	€ -	€ 285	70%			
1b) Lokaal maken via aanpassen	100%	€ 403	€ -	€ 403	20%	€ 60	€ -3	€ 63
1c) Lokaal maken via schrappen	100%	€ -807	€ -630	€ -177	10%			
<b>2) Activiteiten: waar op te nemen? (circa 80 activiteiten)</b> De (mogelijk) te regelen activiteiten kunnen worden								
2a) Omgevingsplan	100%	€ 260	€ -	€ 260	80%			
2b) Verordening	100%	€ 1.567	€ 504	€ 1.063	10%	€ 199	€ -	€ 199
2c) Nergens	100%	€ 787	€ -63	€ 850	10%			
<b>3) Hoe regels uitgewerkt in het omgevingsplan?</b>								
3a) Gedetailleerd (huidige situatie/werkwijze)	100%	€ -	€ -	€ -	90%			
3b) Globaal (beschrijven effecten)	100%	€ 9	€ -	€ 9	10%	€ -	€ -	€ -
<b>4) Hoe worden de regels opgenomen in het omgevingsplan?</b>								
4a) Algemene regels (beperken kosten en legesopbrengsten)	100%	€ -1.607	€ -2.074	€ 467	30%	€ -424	€ -503	€ 79
4b) Beoordelingsregels (vergunningplicht)	100%	€ 1.619	€ 2.074	€ -455	70%			
<b>5) Behandeltermijn voor vergunningaanvragen verlengen?</b> Voor een aantal typen vergunningen wordt de behandeltermijn teruggebracht van 26 naar 8 weken; het is mogelijk om deze termijn								
5a) Nooit	100%	€ -	€ -	€ -	0%	€ -157	€ -121	€ -36
5b) Altijd (bij voorkeursvariant afwijking door keuzen bij bovenstaande vraag)	100%	€ -384	€ 77	€ -307	100%			
<b>6) Vooroverleg intensiveren ?</b> Keuze om vooraf meer overleg ==> Doel meer afstemming vooraf en								
6a) Minimaal	100%	€ -	€ -	€ -	0%	€ 41	€ 68	€ -27
6b) Maximaal (bij voorkeursvariant afwijking door keuzen bij bovenstaande vraag)	100%	€ 398	€ 188	€ 210	100%			
<b>Totaal structureel financieel effect Zoetermeerse voorkeur op basis van beleidsuitgangspunt raad</b>						€ -281	€ -559	€ 278

Tabel B3.1: Uitwerking keuzemogelijkheden bij inrichting omgevingsplan en vergunningverlening met een structureel effect.

Voor het omgevingsplan zijn de keuzen van 1 tot en met 4 relevant. Op grond van de uitgangspunten opgenomen in het Plan van Aanpak is daarvoor de volgende inschatting gemaakt (zie onderstaande tabel B3.1):

1. De bruidsschatregels (circa 600) deze regels worden door het rijk overgedragen.
  - a. 70 % van de regels wordt ongewijzigd overgenomen in het omgevingsplan;
  - b. 20 % van de regels wordt gewijzigd overgenomen in het omgevingsplan;
  - c. 10 % van de regels wordt niet overgenomen in het omgevingsplan.
2. De omgevingsplanactiviteiten (circa 80) worden beschreven:
  - a. 80 % van de activiteiten wordt opgenomen in omgevingsplan;
  - b. 10 % van de activiteiten gewijzigd overgenomen in het omgevingsplan;
  - c. 10 % van de activiteiten niet overgenomen in het omgevingsplan.
3. De regels in het omgevingsplan dienen te worden uitgewerkt:
  - a. 90 % van de regels wordt gedetailleerd uitgewerkt;
  - b. 10 % van de regels wordt globaal uitgewerkt.
4. De regels in het omgevingsplan worden opgenomen:
  - a. 30 % van de regels wordt opgenomen als algemene regels;
  - b. 70 % van de regels wordt opgenomen als beoordelingsregels (vergunningplicht).

In het Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer is een beleidsarme overgang als uitgangspunt voor de technische transitie voorgesteld. Dit uitgangspunt is bepalend voor de keuzen 1, 3 en 4. Een beleidsarme overgang betekent dat de bruidsschatregels voor zover deze relevant zijn voor Zoetermeer in hoofdzaak inhoudelijk ongewijzigd worden overgenomen. Niet alle bruidsschatregels kunnen ongewijzigd overgenomen worden. Enige aanpassing zal nodig zijn om te voldoen aan de

instructieregels van het rijk en provincie. De regels die niet relevant zijn voor Zoetermeer (zoals bijvoorbeeld de regels met betrekking tot het traditioneel schieten) worden geschrapt. De huidige regels in de bestemmingsplannen zijn gedetailleerd. Bij de overzetting naar het omgevingsplan zal dit ook niet wijzigen. Daarnaast gaan we er bij een beleidsarme overzetting ervan uit dat activiteiten die nu vergunningplichtig zijn dat ook in de toekomst zullen zijn. Daarom zal voor het merendeel van activiteiten beoordelingsregels in het plan opgenomen worden en geen algemene regels.

De keuze 2 wordt beïnvloedt door het uitgangspunt in het Plan van Aanpak dat de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk samengebracht worden in het omgevingsplan (zie paragraaf 4.2 van het Plan van Aanpak).

Keuzen 5 en 6 hebben betrekking op het de verlening van omgevingsvergunningen. Dit betreft een bevoegdheid van het college. Deze hebben dus geen invloed op de kosten van het omgevingsplan.

Hieronder wordt per keuze een nadere toelichting gegeven.

## **B3.2 Toelichting bij de inrichtingsvraagstukken**

De in de grijs en groen vermelde kosten hebben betrekking op de mutatie in de jaarlijkse beheerlasten en opbrengsten bij de betreffende keuzemogelijkheid ten opzichte van de financiële huidige situatie. De percentages die zijn benoemd bij de Zoetermeerse voorkeur zijn gebaseerd op een beleidsneutrale overgang en het behouden van de kwaliteit van het huidige dienstverleningsniveau.

### **Vraagstuk 1 De bruidsschat.**

De gemeente krijgt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de bruidsschat overgedragen. Dit zijn 600 (voormalige rijks-) regels ten aanzien van het omgevingsdomein. De gemeente kan, binnen bepaalde grenzen, zelf keuzes maken ten aanzien van deze regels. Zij kan ze onverkort in het omgevingsplan opnemen, zij kan de regels aanpassen aan de lokale situatie, en zij kan de regels schrappen dan wel een mix van deze drie mogelijkheden toepassen. Omdat wij uitgaan van een beleidsarme overgang zullen de voor Zoetermeer relevante regels uit de bruidsschat overgezet worden naar het omgevingsplan. Voor de meeste regels geldt dat er bij de overzetting geen inhoudelijke wijzigingen zullen worden doorgevoerd. Voor sommige regels geldt dat inhoudelijke aanpassing onvermijdelijk is, om goed te kunnen voldoen aan de instructieregels van het rijk en de provincie. Een beperkt aantal regels uit de bruidsschat zal geschrapt worden, omdat deze niet relevant zijn voor Zoetermeer (bijvoorbeeld regels met traditioneel schieten). Het overnemen van de bruidsschatregels in het omgevingsplan betekent dat de beheerlasten van het omgevingsplan hoger zullen zijn dan wanneer we de regels zouden schrappen. De toename van de kosten is wel minder dan wanneer we de regels allemaal zouden aanpassen aan de lokale situatie. Door deze keuze blijven wel de vergunningplichten gelijk aan de huidige situatie (legesinkomsten en kosten behandeling vergunningen blijft gelijk). Verder betekent deze keuze dat bedrijven mogen en moeten doen wat ze nu ook doen. We hoeven dan ook geen claims te verwachten. Als we regels gaan wijzigen of schrappen kan dit mogelijk wel claims tot gevolg hebben.

## **Vraagstuk 2 Activiteiten in de fysiek ruimtelijk omgeving**

Voor Zoetermeer zullen er circa 80 activiteiten in de regelgeving worden opgenomen. Iedere gemeente bepaalt zelf waar de activiteiten worden opgenomen, hiervoor zijn drie opties beschikbaar.

In het Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer is als uitgangspunt voorgesteld dat zoveel mogelijk regels samen te brengen in het omgevingsplan. Deze keuze zorgt voor meer transparantie en duidelijkheid, integraliteit en samenhang en logica (zie ook paragraaf 4.2). Door alle regels in het omgevingsplan op te nemen, heeft de ambtenaar meer overzicht. Dit heeft voor uitvoering van de werkzaamheden voordelen. Dit betekent dus minder uitvoeringskosten dan in de andere varianten. Wel betekent het opnemen van regels in het omgevingsplan dat deze regels gedigitaliseerd moeten worden. De beheerkosten van het omgevingsplan nemen toe. Maar daar staat tegenover dat de beheerkosten van verordeningen afnemen. Verder is van belang dat tegen aanpassing van het omgevingsplan bezwaar en beroep open staat en niet tegen een verordening. Deze procedure vergt meer tijd en kosten. De keuze om zo veel mogelijk regels in het omgevingsplan op te nemen betekent dat de kosten toenemen. Maar deze toename is minder groot dan de toename van kosten wanneer gekozen wordt voor een mix Omgevingsplan/Verordening of als de regels nergens worden opgenomen.

## **Vraagstuk 3 Uitgewerkt van de regels in het omgevingsplan**

De activiteiten die in het omgevingsplan worden opgenomen kunnen gedetailleerd (huidige situatie) of globaal (effect beschrijven) worden uitgewerkt. De huidige situatie zal voor 90 % worden gehandhaafd. Deze keuze volgt uit het uitgangspunt om beleidsarm over te gaan.

De regels zijn nu gedetailleerd en blijven in eerste instantie dus ook gedetailleerd. Deze keuze heeft geen wezenlijk financieel effect ten opzichte van de huidige situatie.

## **Vraagstuk 4 Soorten regels in het omgevingsplan**

Waar de activiteiten in het omgevingsplan worden geregeld, heeft de gemeente de keuze om dit met algemene regels te doen, of met beoordelingsregels. Omdat er bij een beoordelingsregel altijd een oordeel gevormd moet worden, leidt een beoordelingsregel altijd tot een vergunningplicht. De keuze voor algemene regels versus beoordelingsregels heeft veel invloed op de structurele effecten. Daarbij is de invloed niet lineair: het gebruik van een paar algemene regels zal het aantal vergunningplichten niet zo sterk beïnvloeden, het 'schrappen' van de laatste paar beoordelingsregels zal juist heel veel effect kunnen hebben.

In het Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer is een beleidsarme overgang als uitgangspunt voorgesteld. Dit houdt in dat activiteiten waarvoor nu een vergunning voor nodig is, daar in de toekomst ook een vergunning voor nodig zal zijn. Voor het beoordelen van de vergunningaanvragen zullen dus beoordelingsregels in het omgevingsplan opgenomen worden. blijven. De beheerlasten van het omgevingsplan zijn door die beoordelingsregels wel hoger dan wanneer het omgevingsplan meer algemene regels zou bevatten. Per saldo betekent deze keuze toch een afname in de kosten, omdat meer legesinkomsten gegarandeerd. Bij algemene regels komt de nadruk meer op Toezicht & Handhaving. Dit betekent een toename van de kosten, omdat voor deze werkzaamheden geen leges geïnd worden.

#### **Vraagstuk 5 De behandeltermijn voor vergunningaanvragen : standaard verlengen**

Een belangrijke verandering door de Omgevingswet is de verkorting van de wettelijke termijn waarin een vergunningaanvraag moet zijn behandeld. Dit betekent dat in beginsel ook voor afwijkingen van het omgevingsplan de reguliere procedure van 8 weken geldt. De gemeente kan de keuze maken om de behandeltermijn standaard te verlengen met 6 weken (tot 14 weken). Deze keuze valt buiten de scope van dit Plan van Aanpak. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunning ligt bij het college. Het college zal hierover nog een keuze moeten maken.

#### **Vraagstuk 6 Het instrument vooroverleg: intensiveren**

De inrichtingskeuze om (meer) met vooroverleg te gaan werken in vergunning trajecten brengt de betrokken partijen in een vroeg stadium bij elkaar, en geeft daarmee vooraf meer duidelijkheid. Dat moet de kwaliteit van de indiening van de vergunning en ook de kwaliteit (en efficiëntie) van de besluitvorming ten goede komen. Ook moet dit ervoor zorgen dat de formele procedure van vergunningverlening soepeler kan verlopen. Dit is wenselijk gelet op de kortere behandeltermijn. De wijze waarop het vooroverleg georganiseerd wordt, staat los van de inrichting van het omgevingsplan en dit Plan van Aanpak. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunning ligt bij het college. Het college zal hierover nog een keuze moeten maken.

## Specificatie van de kosten naar activiteiten

### Onvermijdelijk keuzemogelijkheden inrichting omgevingsplan: uitwerking voorkeurscenario; vng Model structurele effecten exclusief WKB

extra mutatie in activiteiten tov bestaand	Uren		Personeelskosten		Overige kosten		Totaal kosten			Leges	Totaal		
	SO	VVH	SO	VVH	SO	VVH	SO	VVH	Totaal	VVH	SO	VVH	Totaal
a	b	c	d=b*€100	e=c*€100	f	g	h=d+f	i=e+g	j=h+i	k	l=h	m=i-k	n=l+m
<b>1 Bruidschatregels</b>													
minder kosten ODH	-	-	€ -	€ -	€ -	€ -5.875	€ -	€ -5.875	€ -5.875	€ -	€ -	€ -5.875	€ -5.875
minderbeheer DSO omgevingsplan	-25	-	€ -2.500	€ -	€ -	€ -	€ -2.500	€ -	€ -2.500	€ -	€ -2.500	€ -	€ -2.500
Minder vergunningen	-	-31	€ -	€ -3.100	€ -	€ -	€ -	€ -3.100	€ -3.100	€ -3.100	€ -	€ -	€ -
claims door aanpassen schrappen	294	-	€ 29.400	€ -	€ 86.400	€ -	€ 115.800	€ -	€ 115.800	€ -	€ 115.800	€ -	€ 115.800
Minder Toezicht/Handhaving	-	-447	€ -	€ -44.700	€ -	€ -	€ -	€ -44.700	€ -44.700	€ -	€ -	€ -44.700	€ -44.700
<b>Totaal Bruidschat</b>	<b>269</b>	<b>-478</b>	<b>€ 26.900</b>	<b>€ -47.800</b>	<b>€ 86.400</b>	<b>€ -5.875</b>	<b>€ 113.300</b>	<b>€ -53.675</b>	<b>€ 59.625</b>	<b>€ -3.100</b>	<b>€ 113.300</b>	<b>€ -50.575</b>	<b>€ 62.725</b>
<b>2 locatie vermelding Activiteiten</b>													
beheer omgevingsplan	1.992	-	€ 199.200	€ -	€ -	€ -	€ 199.200	€ -	€ 199.200	€ -	€ 199.200	€ -	€ 199.200
<b>Totaal activiteiten</b>	<b>1.992</b>	<b>-</b>	<b>€ 199.200</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 199.200</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 199.200</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 199.200</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 199.200</b>
<b>3 Uitwerking regels</b>													
nvt	-	-	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
<b>Totaal activiteiten</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>
<b>4 Soort regels</b>													
Beheerkosten omgevingsplan	-37	-	€ -3.700	€ -	€ -	€ -	€ -3.700	€ -	€ -3.700	€ -	€ -3.700	€ -	€ -3.700
Handhaving minder door aantal	-	-1.285	€ -	€ -128.500	€ -	€ -	€ -	€ -128.500	€ -128.500	€ -	€ -	€ -128.500	€ -128.500
Handhaving controle verzoeken	-	309	€ -	€ 30.900	€ -	€ -	€ -	€ 30.900	€ 30.900	€ -	€ -	€ 30.900	€ 30.900
handhaving bronnenonderzoek	-	902	€ -	€ 90.200	€ -	€ -	€ -	€ 90.200	€ 90.200	€ -	€ -	€ 90.200	€ 90.200
Vergunningen afname aantal	-	-3.840	€ -	€ -384.000	€ -	€ -	€ -	€ -384.000	€ -384.000	€ -384.000	€ -	€ -	€ -
Vergunningen minder complex	-	-1.193	€ -	€ -119.300	€ -	€ -	€ -	€ -119.300	€ -119.300	€ -119.300	€ -	€ -	€ -
Participatie	788	-	€ 78.800	€ -	€ -	€ -	€ 78.800	€ -	€ 78.800	€ -	€ 78.800	€ -	€ 78.800
ICT Extra tool beheer	-	120	€ -	€ 12.000	€ -	€ -	€ -	€ 12.000	€ 12.000	€ -	€ -	€ 12.000	€ 12.000
<b>Totaal soort regels</b>	<b>751</b>	<b>-4.987</b>	<b>€ 75.100</b>	<b>€ -498.700</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>€ 75.100</b>	<b>€ -498.700</b>	<b>€ -423.600</b>	<b>€ -503.300</b>	<b>€ 75.100</b>	<b>€ 4.600</b>	<b>€ 79.700</b>
<b>5 Behandeltermijn</b>													
Extra ict tool; jaarlijks beheer	-	15	€ -	€ 1.500	€ -	€ -	€ -	€ 1.500	€ 1.500	€ -	€ -	€ 1.500	€ 1.500
standaard verlengingen schrijven	-	67	€ -	€ 6.700	€ -	€ -	€ -	€ 6.700	€ 6.700	€ -	€ -	€ 6.700	€ 6.700
minder dwangsommen door tijdige afhandeling	-	-	€ -	€ -	€ -	€ -12.000	€ -	€ -12.000	€ -12.000	€ -	€ -	€ -12.000	€ -12.000
betere besluitvorming/efficiency/minder herstel	-	-1.300	€ -	€ -130.000	€ -	€ -	€ -	€ -130.000	€ -130.000	€ -120.000	€ -	€ -10.000	€ -10.000
minder beroep en bezwaar	-115	-115	€ -11.500	€ -11.500	€ -	€ -	€ -11.500	€ -11.500	€ -23.000	€ -	€ -11.500	€ -11.500	€ -23.000
<b>Totaal behandeltermijn</b>	<b>-115</b>	<b>-1.333</b>	<b>€ -11.500</b>	<b>€ -133.300</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -12.000</b>	<b>€ -11.500</b>	<b>€ -145.300</b>	<b>€ -156.800</b>	<b>€ -120.000</b>	<b>€ -11.500</b>	<b>€ -25.300</b>	<b>€ -36.800</b>
<b>6 Vooroverleg</b>													
Kosten ketenpartners	-	-	€ -	€ -	€ -	€ 14.400	€ -	€ 14.400	€ 14.400	€ -	€ -	€ 14.400	€ 14.400
Vergunningen minder complex	-	-405	€ -	€ -40.500	€ -	€ -	€ -	€ -40.500	€ -40.500	€ -	€ -	€ -40.500	€ -40.500
Participatie	-	672	€ -	€ 67.200	€ -	€ -	€ -	€ 67.200	€ 67.200	€ 67.200	€ -	€ -	€ -
<b>Total vooroverleg</b>	<b>-</b>	<b>267</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 26.700</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 14.400</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 41.100</b>	<b>€ 41.100</b>	<b>€ 67.200</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -26.100</b>	<b>€ -26.100</b>
<b>Totaal onvermijdelijk met keuze</b>	<b>2.897</b>	<b>-6.531</b>	<b>€ 289.700</b>	<b>€ -653.100</b>	<b>€ 86.400</b>	<b>€ -3.475</b>	<b>€ 376.100</b>	<b>€ -656.575</b>	<b>€ -280.475</b>	<b>€ -559.200</b>	<b>€ 376.100</b>	<b>€ -97.375</b>	<b>€ 278.725</b>

Verdeling uren VVH naar hoofdactiviteit

Vergunning	-6.010
Handhaving	-521
<b>totaal</b>	<b>-6.531</b>

Tabel B3.2. Specificatie van de kosten naar activiteiten