



**Gemeente  
Zandvoort**



**Gemeente  
Haarlem**

# CONCEPT

**Plan van aanpak omgevingsplannen  
Haarlem en Zandvoort**

December 2018

Nanno Brink

Programma- en Gebiedsmanagement

Vastgesteld in bestuurlijke stuurgroep van 6 december 2018

## Managementsamenvatting

Over de Omgevingswet is al het nodige gezegd en geschreven. Een uitgebreide uiteenzetting blijft in deze notitie dan ook achterwege. De Omgevingswet betreft een majeure wetsoperatie waarbij 26 wetten worden samengevoegd. Dit heeft grote impact op de organisatie en cultuur van iedere gemeente. De nieuwe wet zal op 1 januari 2021 in werking treden. De wetgever zet alle zeilen bij om deze datum te halen.

Om Haarlem en Zandvoort goed voor te bereiden op de Omgevingswet is het programma Implementatie Omgevingswet in het leven geroepen. Een van de projecten die onder het programma valt is het maken van een omgevingsplan Haarlem en een omgevingsplan Zandvoort. Iedere gemeente is namelijk straks verplicht om één omgevingsplan te hebben voor het gehele grondgebied. Met het omgevingsplan waarborg je een goede uitvoering van de omgevingsvisie. Het plan is namelijk het juridische toetsingskader voor projecten die van invloed zijn op de fysieke leegomgeving. Denk bijvoorbeeld aan woningbouwprojecten, transformatie van een gebied of een herinrichting van de openbare ruimte.

Voordat je een omgevingsplan echt maakt heb je een omgevingsvisie nodig. Onder de vlag van het programma Omgevingswet werken zowel Haarlem als Zandvoort aan hun eigen visie. Deze zullen in 2020 worden vastgesteld. Niettemin zijn er voor beide gemeente voldoende bouwstenen aanwezig om het omgevingsplan al in de steigers te zetten.

In afwachting van de omgevingsvisies voor beide gemeenten gaan we in 2019 aan de slag met:

- het maken van Haarlemse en Zandvoortse staalkaarten voor het omgevingsplan;
- de beleidswaarden in kaart brengen om deze om te zetten naar omgevingswaarden;
- het ontwerpen van een participatietraject voor het omgevingsplan.

Wat is een staalkaart eigenlijk? Een staalkaart is feitelijk een beknopte handleiding om het omgevingsplan te maken. Men kan het ook beschouwen als een bouwdoosysteem. Een staalkaart geeft voorbeelden aan van functies die je aan locaties kunt geven met bijbehorende regels. In de loop van 2020 beginnen de omgevingsvisies vaste vormen te krijgen. Aan de hand van de staalkaarten kunnen we dan starten met het 'bouwen' van het omgevingsplan.

De planning is erop gericht om in 2023 voor Haarlem en Zandvoort een omgevingsplan te hebben. De wet treedt 2021 in werking, maar dan hoeft het omgevingsplan nog niet af te zijn (bepaald in het overgangsrecht van de wet). Ook gaan we in 2020 de juridische regels die nodig zijn in een omgevingsplan vertalen naar toepasbare regels. Oftewel regels in een digitale omgeving versimpeld weergeven, zodat iedereen de inhoud snapt.

Het maken van het omgevingsplan is niet alleen een technische oefening. Verschillende vakdisciplines van de werkorganisatie gaan met elkaar en met ketenpartners aan de slag. De projectgroep gaat verschillende workshops organiseren voor de staalkaarten en de andere activiteiten in 2019. Deze werkwijze bevordert het integraal werken en draagt bij aan de cultuurverandering die nodig is met de komst van de Omgevingswet.

Voor beide omgevingsplannen zal een participatietraject worden opgesteld. De uitkomsten van deze trajecten betrekken wij bij het maken van het omgevingsplan. Tijdens het project Omgevingsplan hanteren wij een aantal uitgangspunten. Door deze uitgangspunten te gebruiken zal het project in lijn blijven met de doelstellingen van de Omgevingswet.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
2. Bouwstenen Omgevingsplan.....	2
3. Staalkaarten Haarlem en Zandvoort.....	3
4. Omgevingswaarden.....	4
5. Toepasbare Regels.....	5
6. Planning.....	5
7. Projectgroep.....	6
8. Uitgangspunten.....	8
9. Samenwerken.....	10
10. Periode van transitie.....	11
Bijlage I: bouwstenen omgevingsplan.....	13
Bijlage II: Landelijke staalkaarten.....	15
Bijlage III: onderwerpen staalkaarten Haarlem en Zandvoort.....	17

CONCEPT

A scenic landscape featuring a wooden boardwalk leading to a lake, surrounded by mountains and trees. The boardwalk is made of light-colored wooden planks and has a simple wooden railing. It curves along the edge of a calm, blue lake. In the background, there are snow-capped mountains and a dense forest of evergreen trees. The sky is overcast.

"EEN PAD ONTSTAAT  
DOOR EROP TE  
LOPEN."

— ZHUANG ZI

# 1. Inleiding

## *Programma Implementatie Omgevingswet*

De Omgevingswet is veelomvattend. Haarlem en Zandvoort willen op tijd klaar zijn om de nieuwe wet uit te voeren. Daarom is het Programma Implementatie Omgevingswet in het leven geroepen. Het programma is opgedeeld in vijf hoofdprojecten en een viertal overkoepelende thema's. De vijf hoofdprojecten binnen het Programma Implementatie Omgevingswet zijn:

- Ambities en bestuurlijke richting op hoofdlijnen
- Omgevingsvisie
- Omgevingsplan
- Digitalisering Omgevingswet
- Werkprocessen Omgevingswet

De overkoepelende thema's zijn communicatie & participatie, financiën, opleiding & cultuur en pilots. Voor alle hoofdprojecten, met uitzondering van Ambities en bestuurlijke richting op hoofdlijnen, is een plan van aanpak gemaakt. De plannen zijn op elkaar afgestemd. Voor u ligt het projectplan voor het project Omgevingsplan.

### *Doel van het plan van aanpak*

Het doel is te komen tot één omgevingsplan voor Haarlem en één omgevingsplan voor Zandvoort volgens de eisen van de Omgevingswet. Beide omgevingsplannen zijn uiterlijk in 2023 in werking getreden.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 gaat in op de aanwezige bouwstenen voor het omgevingsplan. Deze bouwstenen krijgen hun beslag in de staalkaarten. Zie hiervoor hoofdstuk 3. Het is mogelijk om in het omgevingsplan zogeheten omgevingswaarden op te nemen. De aanpak hiervoor is beschreven in hoofdstuk 4. De Toepasbare Regels krijgen nadere aandacht in hoofdstuk 5. Om de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan te vergroten, is het namelijk verstandig de juridische regels om te zetten naar digitaal toepasbare regels die voor iedereen goed leesbaar zijn. Voor het maken van het omgevingsplan is een planning opgesteld. Zie hiervoor hoofdstuk 6. De inrichting van de projectgroep en de benodigde ureninzet van de organisatie zijn te vinden in hoofdstuk 7.

Het leren werken met de omgevingswet is even belangrijk als het hebben van een omgevingsplan. Om de kansen van de Omgevingswet goed te benutten is in hoofdstuk 8 een aantal uitgangspunten opgesomd die we hanteren tijdens het proces om te komen tot een omgevingsplan. Voor een breed gedragen omgevingsplan is participatie van vitaal belang. Hoofdstuk 9 geeft op hoofdlijnen een schets van het nog te ontwikkelen participatietraject.

## 2. Bouwstenen Omgevingsplan

### *Algemeen*

Er zijn verschillende beleidsnota's die bouwstenen bevatten voor het maken van een omgevingsplan. Denk hierbij aan vastgestelde uitgangspunten en gewenste ontwikkelrichtingen. Bijlage I bevat een overzicht voor zowel Haarlem als Zandvoort. De omgevingsvisie staat centraal bij het maken van een omgevingsplan. Dit is ook logisch want het plan is de juridische vertaling van de visie en waarborgt hiermee een goede uitvoering. De bouwstenen gebruiken we om functies aan locaties toe te kennen met bijbehorende regels. De uitkomsten worden opgenomen in de staalkaarten (zie hiervoor hoofdstuk 3).

### *Bouwstenen omgevingsplan Haarlem*

De Omgevingsvisie en de visies voor de acht ontwikkelzones zijn belangrijke bouwstenen voor het omgevingsplan. De visies behandelen verschillende thema's en hebben zo een integraal karakter. De inhoud zal zich in de loop van 2019 verder uitkristalliseren. De planning van de visies valt samen met de uitgestippelde route voor de staalkaarten. Hierdoor is een goede interactie mogelijk tussen de projecten Omgevingsvisie en Omgevingsplan.

### *Bouwstenen omgevingsplan Zandvoort*

Voor Zandvoort is ook een omgevingsvisie in ontwikkeling. De ambtelijke organisatie doet ondertussen ervaring met de omgevingswet op door de pilot Omgevingsplan Strand. Naar verwachting zal dit plan in 2019 in werking treden. Het plan Strand zal opgaan in het omgevingsplan Zandvoort.

### *Samenwerken*

Omgevingsplan Haarlem en Omgevingsplan Zandvoort zullen een uitgebreid participatietraject kennen. Naast de informatieavonden kunnen digitale middelen iedereen de gelegenheid geven om mee te doen. De uitkomsten van dit traject spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van de inhoud van de plannen. In hoofdstuk 9 gaan wij dieper in op de samenwerking.

### 3. Staalkaarten Haarlem en Zandvoort

Wat zijn staalkaarten eigenlijk? Staalkaarten zijn in feite beknopte handleidingen om een omgevingsplan te maken. Men kan het ook beschouwen als een bouwdoosysteem. Ze bevatten functies die aan verschillende locaties toegekend kunnen worden met bijbehorende regels. Er zijn meerdere van deze handleidingen nodig omdat er verschillende soorten gebieden zijn. Denk bijvoorbeeld aan stedelijk gebied, bedrijventerreinen, agrarische omgeving en natuurgebieden. Aan de hand van de verschillende kaarten kan een omgevingsplan worden opgebouwd.

Het landelijke programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft in samenwerking met de VNG, diverse gemeenten en een aantal bureaus vier staalkaarten gemaakt voor het omgevingsplan. De landelijke staalkaarten geven inhoudelijke en concrete voorbeelden van omgevingsplannen. De eerste vier kaarten zijn klaar. Het programma gaat nu aan de slag met het uitbreiden van het aantal kaarten. In bijlage II gaan wij nader in op de landelijke staalkaarten.

De landelijke staalkaarten zijn algemeen van aard en dus niet één op één toepasbaar. Wij gaan dan ook Haarlemse en Zandvoortse staalkaarten maken. Hiervoor gaan wij workshops organiseren met de vakafdelingen. De landelijke staalkaarten gaan dienst doen als model. De gemeentelijke kaarten gaan functies benoemen die aan locaties gegeven kunnen worden. Ook bevatten zij gestandaardiseerde regels. Uiteraard bouwen wij voldoende ruimte in voor maatwerk. Met behulp van de staalkaarten gaan wij vanaf 2020 het omgevingsplan voor Haarlem en het omgevingsplan voor Zandvoort opstellen. Ook wanneer het omgevingsplan op enig moment deels geactualiseerd moet worden zijn de staalkaarten inzetbaar.

Sinds jaar en dag werkt Haarlem met de zogeheten Haarlemse bibliotheek. Deze bibliotheek bevat standaard voorschriften die het team Omgevingsbeleid hanteert bij het maken van een bestemmingsplan. De bevindingen van de trendstudie, landelijke deregulering van activiteiten, gemeentelijke verordeningen voor de fysieke leefomgeving en de huidige standaard Haarlemse voorschriften betrekken wij bij het maken van de staalkaarten. Voornoemde punten lichten we in bijlage III nader toe. De staalkaarten gaan ook toepasbaar zijn voor Zandvoort. Ketenpartners zoals de GGD, de veiligheidsregio, ODIJ nodigen wij uit voor de workshops.

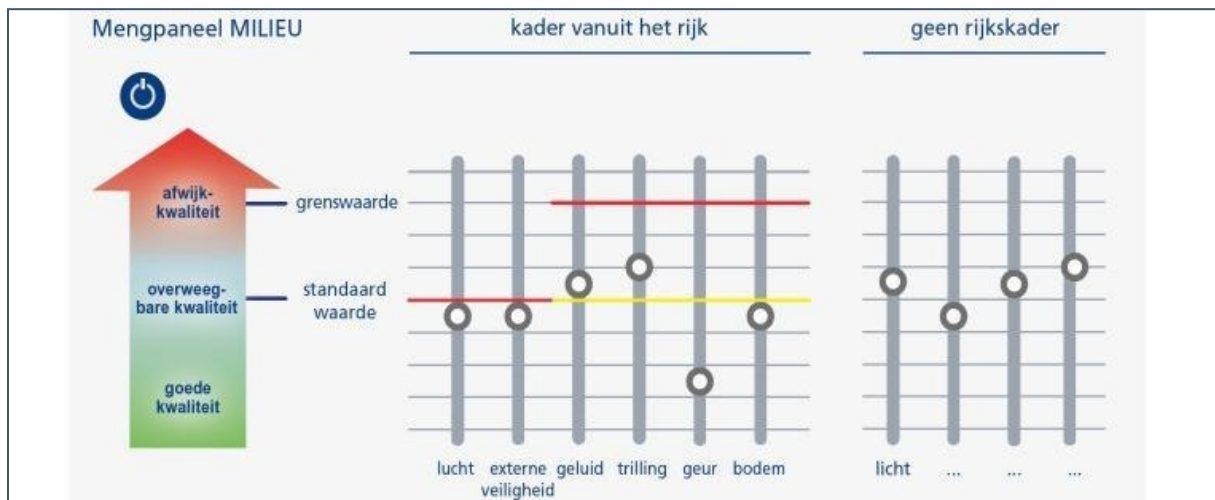
Als de staalkaarten klaar zijn gaan wij niet gelijk een omgevingsplan opstellen. Eerst gaan wij het gesprek aan met de inwoners van Haarlem en Zandvoort. Als de resultaten van de participatie zijn vastgesteld, kan het feitelijk maken van het omgevingsplan starten.

De workshops dragen bij aan de implementatie van de Omgevingswet. Naast de staalkaarten krijgen de betrokken teams en de ketenpartners een unieke kans om integraal met elkaar over de verschillende thema's te praten. De workshops geven een impuls aan samen en ontschot werken. Dit aspect is een van de grootste uitdagingen van de Omgevingswet.



## 4. Omgevingswaarden

In de Omgevingswet zijn landelijk geldende omgevingswaarden opgenomen waar de fysieke leefomgeving aan moet voldoen. Een gemeente krijgt straks de mogelijkheid om te schuiven met de normen voor geluid, trillingen, geur en bodem. Dit om bijvoorbeeld bedrijvigheid te faciliteren of juist om natuurontwikkeling mogelijk te maken. Met de normen voor lucht en externe veiligheid valt niet te schuiven. Deze normen vloeien voort uit Europese regelgeving en zijn dus niet beïnvloedbaar. In de vakliteratuur wordt vaak gesproken over het zogeheten mengpaneel met de volgende verbeelding:



De gemeente krijgt daarnaast de mogelijkheid om eigen omgevingswaarden in het leven te roepen. Een voorbeeld hiervan is de hoeveelheid lichthinder of zwerfafval dat maximaal in een straat of op een plein mag voorkomen.

In het huidige beleid staan diverse beleidswaarden genoemd. Het is een keuze deze om te zetten naar omgevingswaarden. Voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving verdient omzetting de voorkeur. Let wel: als een omgevingswaarde overschreden wordt, is de gemeente verplicht ervoor te zorgen dat de fysieke leefomgeving weer aan de norm voldoet.

De Antea Group heeft recentelijk de Omgevingswaardengenerator ontwikkeld. Met deze applicatie is het mogelijk zowel de verplichte als de gemeentelijke omgevingswaarden in kaart te brengen. Ook geeft de applicatie inzicht in de bestuurlijke afwegingsruimte. De huidige beleidswaarden van beide gemeenten brengen wij nader in kaart. Bij de verdere voorbereiding zullen wij onderzoeken of we de beleidswaarden zelf in kaart brengen of dat we gebruik maken van de Omgevingswaardengenerator dan wel een soortgelijk middel.



## 5. Toepasbare Regels

Door middel van Toepasbare Regels is het mogelijk juridische regels voor iedereen in begrijpelijke taal te presenteren in een digitale omgeving. De raadpleger krijgt met behulp van een 'pop up' in heldere taal uitgelegd wat de bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn voor zijn perceel. In 2019 gaan we werken aan de staalkaarten en het integreren van verordeningen (zie ook bijlage III). Begin 2020 gaat de projectgroep de inhoud omzetten naar toepasbare regels.

## 6. Planning

In onderstaande tabel staat de planning op hoofdlijnen. Tijdens het traject zal de planning een verdere verfijning krijgen. Voor het Omgevingsplan Spaarnesprong is een eigen plan van aanpak opgesteld. Hetzelfde geldt voor het samenvoegen van gemeentelijke verordeningen tot één verordening voor de fysieke leefomgeving. Niettemin hebben wij voor het 'totaalbeeld' deze projecten opgenomen in deze planning.

Onderwerp	Planning
Staalkaarten opstellen	2019
Omgevingswaarden in kaart brengen	2019
Pilot Omgevingsplan Spaarnesprong	2018-2020
Ontwerpen participatietraject omgevingsplan	2019
Opstellen verordening fysieke leefomgeving	2019
Toepasbare Regels maken omgevingsplan	2020
Maken omgevingsplan Haarlem	2020-2023
Maken omgevingsplan Zandvoort	2020-2023

## 7. Projectgroep

In 2019 staan de volgende deelproducten op de rol:

- staalkaarten
- omgevingswaarden
- participatietraject

De samenstelling van de projectgroep is ingericht op deze deelproducten. In 2020 start het maken van het Haarlemse en Zandvoortse omgevingsplan. In het laatste kwartaal van 2019 zal de samenstelling van de projectgroep opnieuw worden bekeken.

### *Projectgroep:*

Rol
Projectleider
Stedenbouwkundige
Planoloog
Communicatie
Drie juristen OMB
Twee juristen VTH

Het omgevingsplan kent een hoog juridisch gehalte. Het is namelijk het toetsingskader voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Door juristen van zowel OMB als VTH te betrekken wordt er brede kennis opgedaan over de mogelijkheden van het omgevingsplan. Voor de samenhang van de verschillende thema's binnen een staalkaart is het inzetten van een stedenbouwkundige en planoloog verstandig. De inzet van Communicatie is in 2019 nodig voor het samen ontwerpen van een participatietraject.

Bij het opstellen van de omgevingsvisie zijn verschillende teams betrokken. De inzet van deze teams is ook noodzakelijk voor het maken van de staalkaarten. Zoals eerder aangegeven gaat de projectgroep workshops organiseren. In deze workshops gaan de projectgroep en de vakspecialisten met elkaar aan de slag om staalkaarten te maken. Per staalkaart zullen enkele workshops worden gehouden.

In ieder geval betreft de projectgroep vakspecialisten van de volgende thema's:

Wonen	Duurzaamheid	Verkeer
Erfgoed	Beheer openbare ruimte	Cultuur
Milieu & Bodem	Economie	Groen
Evenementen	Water	Klimaatadaptatie
Infrastructuur	Gezondheid	Onderwijs
Jeugd	Maatschappelijk voorzieningen	Sport

### *Ureninzet*

Onderstaand tabel betreft een inschatting van de benodigde uren voor 2019.

Rol	Inzet 2019
Projectleider	750 uur
Stedenbouwkundige	200 uur
Planoloog	200 uur
Communicatie	100 uur
Drie juristen OMB	1200 uur (3 x 400 uur)
Twee juristen VTH	400 uur (2 x 200 uur)
Vakspecialist thema	20 uur per persoon
Tekenaar	50 uur

De inzet van de betrokken personen zal verspreid over het jaar plaatsvinden. Er zijn periodes waar gewerkt wordt aan (deel)producten. Wanneer een product in concept af is volgt consultatie of besluitvorming. Het mag duidelijk zijn dat de betrokken medewerkers meer inspanning moeten leveren wanneer zij werken aan een product, dan wanneer dit product bijvoorbeeld ter goedkeuring voorligt aan de stuurgroep Implementatie Omgevingswet.

Na goedkeuring van het Plan van Aanpak Omgevingsplannen, gaat de projectleider een meer gedetailleerde planning opstellen voor de op te leveren producten in 2019. Hierbij zal afstemming worden gezocht met de betrokken leidinggevenden.

### *Financiën*

De inzet voor 2019 bestaat deels uit ambtelijke uren. Ook zullen kosten gemaakt worden. Denk hierbij aan het vervaardigen van concept van staalkaarten, presentatiemateriaal, het ontwerpen van een participatietraject, deelonderzoeken laten uitvoeren en dergelijke. De komende drie jaar is er jaarlijks een werkbudget beschikbaar van €70.000 voor het omgevingsplan.

## 8. Uitgangspunten

In deze paragraaf staan de uitgangspunten die voor het project gelden. Alle voorstellen die volgen voldoen aan deze uitgangspunten. Hiermee handelt de gemeente in de geest van de Omgevingswet. Door deze manier van werken doen het bestuur en de organisatie ervaring op met de instrumenten en mogelijkheden van deze wet.

### Bestuursorganen

#### *Uitgangspunt 1: de gemeenteraad stelt vooraf de kaders vast*

De gemeenteraad stelt vooraf de kaders vast voor het omgevingsplan. Haarlem en Zandvoort doen dit door de omgevingsvisie vast te stellen.

### Regelgeving

#### *Uitgangspunt 2: minder en eenvoudig*

In het omgevingsplan streeft de gemeente naar minder regels waar mogelijk. Waar wel regels nodig zijn, zijn deze zo simpel en eenvoudig als mogelijk. De gemeente geeft hiermee meer vrijheid en verantwoordelijkheid aan de initiatiefnemers. Uiteraard wel binnen de kaders van het omgevingsplan. De regels die de gemeente stelt zijn makkelijk te begrijpen en voor maar één uitleg vatbaar.

### Beleid

#### *Uitgangspunt 3: verbinding maken*

Er komt een verbinding tussen het fysieke- en sociale domein. De projectgroep onderzoekt of de mogelijkheden van de Omgevingswet gebruikt kunnen worden voor (het bijdragen aan) het realiseren van de doelstellingen binnen het sociale domein. Ook leggen wij verbinding met thema's zoals duurzaamheid, economie en evenementen (zie hoofdstuk 7).

#### *Uitgangspunt 4: wij maken een 3D-omgevingsplan dat objectgericht is*

Met een 3D-omgevingsplan wordt de bodem ook in kaart gebracht en alles wat daarin zit: kabels, leidingen, archeologie, verontreinigingen, kansen tot duurzame maatregelen zoals warmte/koude opslag etc. Op deze wijze komt het integraal afwegen van keuzes echt goed tot zijn recht. Door de plankaart objectgericht te maken is het mogelijk om per perceel de voorschriften digitaal te raadplegen (door middel van pop-ups).

*Veel materiaal is al aanwezig. Voordat we het omgevingsplan 3D maken, brengen wij de kosten in kaart. Als dit leidt tot een grote investering, leggen wij de keuze eerst aan het bestuur voor.*

### Samenwerken

#### *Uitgangspunt 5: ketenpartners schrijven en denken met het plan*

Ketenpartners zoals de ODIJ, VRK, GGD en het Waterschap hebben hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Hiervoor hebben zij beleid ontwikkeld. De Omgevingswet streeft samenwerking en integrale afstemming tussen de verschillende overheden na. Ketenpartners worden betrokken bij het maken van de staalkaarten en het omgevingsplan.

*Uitgangspunt 6: wij doen recht aan de uitkomsten van de participatie*

Wij willen dat het plan een breed draagvlak onder de inwoners en bedrijven heeft. Zij krijgen dan ook de kans mee te doen en met voorstellen te komen. Wij geven aan wat de uitkomsten van de participatie zijn en hoe deze van invloed zijn geweest op de inhoud van het omgevingsplan.

*Uitgangspunt 7: we leren allemaal*

Het is belangrijk dat de organisatie en bestuur leren om te gaan met het omgevingsplan. Dit betekent de zaken op een vernieuwende manier aanpakken en daarvan leren. Gesprekken vinden plaats op basis van gelijkwaardigheid.

## 9. Samenwerken

### *Samen werken aan het omgevingsplan*

Doel van de Omgevingswet is minder regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. Dat vraagt om een andere rol van de gemeente, maar ook van de omgeving. Samenwerking is een van de succesfactoren voor een goede implementatie van de Omgevingswet. Of het nu gaat om samen werken met bewoners, ondernemers en belangenvertegenwoordigers of samenwerken binnen de organisatie met verschillende disciplines.

In dit plan van aanpak geven wij een schets van het te voeren participatietraject. Volgend jaar stellen wij het participatieplan op. De uitgangspunten in het vorige hoofdstuk zijn hierbij leidend. Het is belangrijk dat Haarlem en Zandvoort op herkenbare wijze de samenwerking met de omgeving organiseert. Het participatieplan voor de omgevingsvisie zal dan ook als hulpmiddel dienen om keuzes te maken in de wijze van samenwerken voor het omgevingsplan.

### *Participatiedoel: breed gedragen omgevingsplan*

Inwoner krijgen een kans mee te doen en voorstellen in te dienen. Vooraf geven wij duidelijk de kaders aan waarbinnen ruimte voor beïnvloeding is. Het streven is een breed gedragen omgevingsplan. Door de nauwe betrokkenheid wordt duidelijk wat de Omgevingswet voor alle partijen betekent.

### *Aanpak: eerst aansluiten en informeren, dan on- en offline samenwerken*

Breed samenwerken vraagt om een andere manier van doen: van de gemeente, maar ook van de omgeving. Dat moet duidelijk zijn. Voordat je met de omgeving kunt samenwerken, moet de omgeving eerst weten dat de gemeente het plan mét de omgeving wil ontwikkelen. Brede betrokkenheid vraagt daarnaast om verschillende mogelijkheden om te kunnen participeren: van letterlijk om tafel tot online in gesprek. Van interactieve sessies tot eventueel een online samenwerkingsplatform.

### *Besluitvorming: raad heeft laatste stem*

Na het in kaart brengen van alle belangen maken we onderscheid in waarover we het eens zijn (vaak 80% van de dingen) en waarover we van mening verschillen. Ook geven wij aan wat de gemeente wel kan realiseren dan wel faciliteren en voor welke onderwerpen andere partijen aan zet zijn. Komt men er niet uit dan heeft de raad het laatste woord.

### *Participatietoets: evaluatie van de participatie*

De gemeente vraagt deelnemers hoe zij dit proces hebben beleefd, of ze – in alle fases - voldoende inbreng hebben gehad. Deze evaluatie zal samen met de deelnemers worden georganiseerd.

## 10. Periode van transitie

### *Algemeen*

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2021 in werking. Het plan van aanpak is erop gericht om een omgevingsplan te hebben in 2023. In de tussenliggende periode is het overgangsrecht van toepassing. Dit houdt in dat alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen automatisch worden aangemerkt als één omgevingsplan. Ook voegt het Rijk alle landelijke regels die komen te vervallen samen in de zogenoemde bruidsschat (zie paragraaf Activiteiten van bijlage III). Dit is dus een verzameling van verschillende regelgeving die het omgevingsplan aanvult, zodat er geen witte vlekken ontstaan.

Deze situatie duurt voort totdat Haarlem en Zandvoort een omgevingsplan hebben opgesteld conform de eisen van de Omgevingswet. Het overgangsrecht loopt uiterlijk tot 1 januari 2029. Als een gemeente op dat moment geen omgevingsplan nieuwe stijl heeft, gelden er geen functies en regels voor de betreffende locaties.

Het eerste omgevingsplan ontstaat dus van rechtswege. Belangrijk om te weten is dat de bestaande situatie als het ware wordt bevroren. De regels van dit omgevingsplan kunnen niet worden aangepast buiten de Omgevingswet om. Ook kan er geen gebruik worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheden die vaak standaard in een bestemmingsplan zitten<sup>1</sup>. Als nieuwe regels nodig zijn, dan moeten de betreffende locaties een functie krijgen met bijbehorende regels conform de eisen van de Omgevingswet.

### *Opties*

Er zijn twee opties wat betreft het omgevingsplan:

- Haarlem en Zandvoort maken in één keer een omgevingsplan ter vervanging van het omgevingsplan van rechtswege;
- Beide gemeenten vervangen locatiegewijs het omgevingsplan van rechtswege.

Hieronder een aantal overwegingen bij beide opties.

#### Omgevingsplan in één keer

Met deze optie maken zowel Haarlem als Zandvoort in één keer een omgevingsplan voor hun grondgebied. Hierdoor is voor inwoners, bedrijven, instellingen en de gemeente zelf duidelijk welke regels van toepassing zijn. De regels staan namelijk in het omgevingsplan. Ook zijn alle locaties voorzien van op maat gemaakte voorschriften die flexibiliteit bieden en faciliteren in gewenste ontwikkelingen. De regels van het omgevingsplan van rechtswege zijn veelal ontoereikend voor gewenste ontwikkelingen.

Grote delen van beide gemeenten zijn feitelijk uitontwikkeld. Het omzetten van de betreffende bestemmingsplannen naar een omgevingsplan zal voor een groot deel een technische exercitie zijn. De omzetting kost tijd en daarom is het hanteren van een periode van 3 à 4 jaar verstandig. Hierdoor hoeven Haarlem en Zandvoort maar ongeveer 2 jaar terug te vallen op het omgevingsplan van rechtswege.

---

<sup>1</sup> Dit geldt ook voor de bevoegdheid een bestemmingsplan nader uit te werken (als het plan hierin voorziet).



### Vervanging locatiegewijs

Met deze optie gaan beide gemeenten per gebied nieuwe functies toedelen aan locaties met bijbehorende voorschriften. Het omgevingsplan van rechtswege wordt zo stapsgewijs vervangen. Met deze aanpak kan de benodigde inzet worden verspreid over de jaren 2021 tot en met 2028.

In deze optie zijn er voor de diverse gebieden verschillende planologische regimes van toepassing. In de loop van de tijd zullen deze regimes ook verschuiven. In het begin zal het omgevingsplan van rechtswege van toepassing zijn op de meeste locaties. Dit plan is onder te verdelen in een bestemmingsplan, beheersverordening en de bruidsschat<sup>2</sup>. Op enig moment zal voor een locatie het omgevingsplan nieuwe stijl van toepassing zijn. Het mag duidelijk zijn dat deze situatie niet bijdraagt aan de duidelijkheid en dus een risico voor de bedrijfsvoering oplevert.

Met het omgevingsplan van rechtswege wordt de regelgeving bevroren. Het leveren van maatwerk of flexibiliteit binnen dit plan is niet mogelijk. Als een initiatief zich aandient waar de gemeente medewerking aan wil verlenen, zal alsnog een omgevingsplan nieuwe stijl gemaakt moeten worden.

Wanneer een gemeente per locatie gaat werken aan het omgevingsplan is een integrale benadering van het gehele grondgebied niet meer aan de orde. De focus ligt namelijk op de betreffende locatie. Dit heeft als risico dat er voor de verschillende locaties andere regels gaan gelden. Dit hoeft niet bezwaarlijk te zijn, maar deze afweging kan je alleen goed maken wanneer je het gehele grondgebied in ogenschouw neemt.

### Uitgangspunt plan van aanpak

Om optimaal de kansen van de Omgevingswet te benutten en de risico's in de bedrijfsvoering zoveel als mogelijk te beperken, is het verstandig om de overgangsfase zo kort als mogelijk te houden. Het plan van aanpak heeft dan ook als uitgangspunt om in één keer een nieuw omgevingsplan te maken. Streven hierbij is om in 2023 klaar te zijn.

Naarmate de staalkaarten vorderen doet de organisatie meer ervaring op met de mogelijkheden van de Omgevingswet. Dit geldt ook wanneer het proces begint om het omgevingsplan te bouwen. Indien op enig moment blijkt dat het toch beter is een gefaseerde aanpak te volgen kan hiertoe altijd nog besloten worden.

### *Werkprocessen*

De projectleider is dit jaar gestart met het maken van nieuwe werkprocessen die nodig zijn wanneer de Omgevingswet in werking is getreden (zie ook de inleiding van het plan van aanpak). Onderdeel van het project is hoe om te gaan met de aanvragen om een vergunning tijdens de transitieperiode.

---

<sup>2</sup> Bestemmingsplannen en beheersverordeningen blijven raadpleegbaar via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Gemeentelijke verordeningen kunnen worden ingezien via [www.decentraleregelgeving.overheid.nl](http://www.decentraleregelgeving.overheid.nl). De bruidsschat en omgevingsplannen nieuwe stijl zijn in te zien via het Digitale Stelsel Omgevingswet.

## Bijlage I: bouwstenen omgevingsplan

*Bouwstenen Haarlem (geen volledige opsomming)*

Document	Gereed
Haarlem 2040: onze stad in de toekomst	✓
G32 Trendstudie Haarlem	✓
Nota Ruimtelijke Kwaliteit	✓
Nota Dak	✓
Nota De Nieuwe Haarlemse participatiepraktijk	✓
Nota Bodembeheer en bodemkwaliteitskaart	✓
Bodemenergieplan Waardepolder	✓
Structuurvisie Openbare Ruimte: groen en bereikbaar	✓
Woonvisie Haarlem 2017-2020	✓
Coalitieprogramma 2018-2022	✓
Ontwikkelvisie Spaarnesprong	✓
Milieubeleidsplan	✓
Ecologisch beleidsplan	✓
Nota Lokaal Volksgezondheidsbeleid 2017-2020	✓
Afvalscheidingsplan	✓
Handboek inrichting openbare ruimte	✓
Verbreed gemeentelijk rioleringsplan	✓
Nota erfgoed en ruimte	✓
Beleidsnota archeologie	✓
Programma Groei van Haarlem, producten	1 <sup>e</sup> helft 2019
Programma Duurzaamheid, producten	1 <sup>e</sup> helft 2019
Leefbaarheidstoetsen	Q4 2018
Omgevingsvisie Haarlem	Q1 2020
Verdichtingsstudie	Q1 2019
Ontwikkelvisies Europaweg, Orionweg/Planetenlaan, Spaarndamseweg, Zijlweg en Zuidwest	Q2 2019
Ontwikkelvisie Schipholweg	Q3 2019
Ontwikkelvisie Oostpoort	Q3 2019
Nota Parkeerbeleid (vervangt huidig beleid)	Q4 2019

*Bouwstenen Zandvoort (geen volledige opsomming)*

Document	Gereed
Raadsprogramma Zandvoort 2018-2022	✓
Structuurvisie Zandvoort 2025 (2040)	✓
Sectorale beleidsstukken	✓
Welstandsnota Zandvoort	✓
Parkeernormennota 2012	✓
Nota Participatiebeleid 2013	✓
Nota Bodembeheer en bodemkwaliteitskaart	✓
Nota lokaal gezondheidsbeleid	✓
Milieubeleidsplan	✓
Woonvisie	✓
Afvalstoffenbeleidsplan	✓
Gemeentelijk rioleringsplan	✓
Archeologische beleidsadvieskaart	✓
Omgevingsplan Strand	Q1 2020
Omgevingsvisie Zandvoort	Q1 2020

## Bijlage II: Landelijke staalkaarten

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het programma Aan de slag met de Omgevingswet staalkaarten ontwikkelt die gebruikt kunnen worden voor het opstellen van een omgevingsplan. Het is verstandig deze staalkaarten model te laten staan voor de Haarlemse en Zandvoortse staalkaarten. Gemeenten krijgen met het omgevingsplan inhoudelijk gezien veel vrijheid om maatwerk te leveren voor de diverse locaties. Niettemin zal er zich voor de digitale leesbaarheid en uitwisseling een standaard ontwikkelen<sup>3</sup>. De staalkaarten die nu worden ontwikkeld houden rekening met de eisen die het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) stelt. Gefaseerd in 2018 en 2019 komen de elf landelijke staalkaarten beschikbaar. Het gaat om de volgende kaarten:

Staalkaart	Beschrijving	Functies
Centrum Stedelijk	Stedelijk centrum gebied met sterk door elkaar heen lopende functies m.u.v. grootschalige bedrijvigheid.	Wonen, detailhandel, dienstverlening, cultuur, recreëren, groen, horeca, kleine bedrijven e.d.
Buiten Centrum	Vergelijkbaar met Centrum Stedelijk, alleen grotere rol voor verkeer bijvoorbeeld een ring.	Zie hierboven. Toevoeging: wijken, rustige woonwijk, solitaire woningen, gemengd gebied.
Groen Stedelijk	Parken, groene woonwijken, brede linten.	Zie beschrijving
Centrum Dorps	Beschermd stadsgezicht, cultureel erfgoed	Wonen, horeca e.d.
Industrie	Industriële bedrijvigheid. Milieuaspecten spelen grote rol: geluid, geur, trillingen.	Stedelijke industrieterreinen
Bedrijven	Standaard bedrijventerrein zonder hinder.	Standaard bedrijventerrein, eventueel vermenging met andere functies zoals kantoren, hotels, grootschalige detailhandel.
Kantoren & publieksintensief	Kantoren, maar ook grootschalige ontwikkelingen met grote publieksaantrekkelijke werking	Kantoren, detailhandel, ziekenhuizen, onderwijs, zorginstellingen, horeca, discotheek, sportcomplex.
Landelijk Gebied: Stedelijk Uitloopgebied	Rond intensieve bebouwing een overgangsgebied met wisselende functies	Wonen, gemengde functies
Landelijk Gebied Agrarisch	Agrarisch gebied	Verschillende vormen van agrarische bedrijven
Landelijk Gebied Verweving van functies	Agrarisch gebied, maar met verschillende functies.	Klooster, vervolgfuncties (na bedrijfsbeëindiging).
Landelijk Gebied Hoofd functie Natuur	Natuurgebieden	Natura 2000, Bos, Natuurnetwerk Nederland

<sup>3</sup> Zo is voor bestemmingsplannen sinds jaar en dag de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen van toepassing. Deze standaard ziet erop toe dat alle bestemmingsplannen in Nederland qua opbouw en representatie er hetzelfde uitzien.

De eerste vier kaarten, waaronder Centrum Stedelijk, zijn eind 2018 ter beschikking gekomen. Iedere staalkaart zal drie benaderingsvarianten kennen: conserveren, herstructureren of transformeren. Bij conserveren wil je behouden wat je hebt. Bij herstructureren blijft de functie van de locatie hetzelfde, maar krijgt het een ingrijpende herinrichting. Bij transformeren geef je de locatie een geheel andere functie.

Het is mogelijk om de fysieke leefomgeving in lagen, en daarmee ook het omgevingsplan, op te delen. Naast de 11 gebiedstypen draagt de lagenbenadering verder bij aan een integrale afstemming. In de literatuur lijkt zich de volgende standaard te ontwikkelen:

Laag	Beschrijving
Occupatie	Het feitelijke ruimtegebruik aan de oppervlakte: wonen, werken, landbouw, recreatie etc.
Ondergrond	Bodem, (grond)watersysteem, archeologie
Infrastructuur	Weg-, spoor-, water- en luchtverbindingen. Groene aders, blauwe netwerken, energienetwerken, luchtruim, leidingsystemen.
Kwaliteit	De omgevingswaarden (zie hoofdstuk 4).

Door deze vier lagen met elkaar te verbinden ontstaat er samenhang in de benadering van de fysieke leefomgeving. Ook creëert de gemeente kansen voor duurzame ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan systemen voor warmte- en koudeopslag in relatie tot woningbouw. Het realiseren van een dergelijk systeem kan het beste wanneer het vroegtijdig in de planvorming voor een woonwijk wordt meegenomen. De lagenbenadering is ook belangrijk vanwege de uitdagingen van het veranderende klimaat.

### Hoofdfuncties en nevenfuncties

In het omgevingsplan krijgen locaties functies. Er zijn hoofd-, neven- en subfuncties te onderscheiden. Hoofdfuncties zijn feitelijk de huidige bestemmingen zoals wonen, bedrijf, groen, water etc. Nevenfuncties beïnvloeden de hoofdfuncties. Denk bijvoorbeeld aan een milieuzone, geluidzone en beschermd stadsgezicht. In een bestemmingsplan noemen we dit een dubbelbestemming. Bij subfuncties geven een nadere detaillering dan wel beperking van de hoofdfunctie. Voorbeelden hierbij zijn gedoogplichten, bodemenergiesystemen en waterberging.

## Bijlage III: onderwerpen staalkaarten Haarlem en Zandvoort

### Trendstudie

Platform31 heeft voor Haarlem een trendstudie gedaan (G32 Trendstudie Haarlem, 16 mei 2017). In onderstaande tabel staan de belangrijkste bevindingen.

Onderwerp	Bevindingen
Demografie, wonen en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Behoeftte aan nieuwe en andere woonvormen</li><li>- Toename bevolking</li><li>- Stagnerende woningbouw</li><li>- Stijging prijzen koopwoningen</li></ul>
Cultuur, erfgoed	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aantrekkingskracht van de stad</li><li>- Blijven investeren in cultuur en erfgoed is belangrijk</li></ul>
Economie	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ondernemingsklimaat kan beter</li><li>- Leegstand winkels niet wenselijk</li><li>- Economische kansen persoonlijke dienstverlening, nieuwe vormen zorg, sociaal ondernemerschap en duurzame economie</li></ul>
Gezondheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- Levensverwachting iets lager t.o.v. van gemiddelde</li><li>- Stimuleer bewegen (walkable city)</li><li>- Experimenteer met leefstraten</li></ul>
Groen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Haarlem heeft minder groen t.o.v. vergelijkbare steden</li><li>- Stadsparken e.d. dragen bij aan de leefbaarheid en klimaatbestendigheid</li></ul>
Energie en duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- Energietransitie, circulaire economie en eiwittransitie (minder rood vlees en zuivelproducten consumeren) stellen Haarlem voor een opgave</li><li>- Verduurzaamde woningen moeten betaalbaar blijven</li></ul>
Sociaal maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"><li>- Transformatie en innovatie binnen het sociale domein is een moeilijke opgave</li><li>- Beleid blijft gericht op het langer zelfstandig laten wonen van ouderen</li></ul>
Overheid en maatschappij	<ul style="list-style-type: none"><li>- Overheidsrol wordt faciliteren en stimuleren van ontwikkelingen</li><li>- Regionale samenwerking is belangrijk</li></ul>

De standaardregels en functies zullen aansluiten dan wel een antwoord geven op de bevindingen van Platform31. Veel van de bevindingen zijn ook van toepassing op Zandvoort.

## Activiteiten

Een aantal activiteiten is bij invoering van de Omgevingswet niet meer landelijk geregeld. Dit houdt in dat de gemeente in het omgevingsplan zelf regels, dus maatwerk, kan leveren. Het gaat om de volgende activiteiten:

Hotels	Pensions	Conferentieoorden	Restaurants
Cafetaria's	Discotheken	Concertpodia	Evenementenhallen
Muziektheaters	Muziekscholen	Muziekoefenlokalen	Verblijfsrecreatie
Dagrecreatie	Sportscholen	Sporthallen	Sportterreinen
Detailhandel	Ambachten	Supermarkten	Bouwmarkten
Onderwijsgebouwen	Kantoorgebouwen	Dierenpensions	Dierenasiel
Dierenkliniek	Hondenfokkers	Maneges	Inrichting voor model-, vaar- en voertuig

De staalkaarten bevatten regels voor deze activiteiten. In de voorbereiding beoordelen wij de zogeheten bruidsschat Omgevingswet op praktische bruikbaarheid. Wellicht hoeft het wiel niet twee keer te worden uitgevonden. De bruidsschat bevat overgangsregels die gelden zolang een gemeente nog geen omgevingsplan heeft gemaakt conform de Omgevingswet.

## Verordeningen

Gemeentelijke verordeningen die regels bevatten over de fysieke leefomgeving moeten straks opgenomen worden in het Omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan de voorschriften over kappen van bomen of het maken van een uitrit. Deze onderwerpen staan nu nog in de Algemene Plaatselijke Verordening. Door de verordeningen op te nemen in het omgevingsplan, is het voor iedereen duidelijk welke eisen de gemeente stelt aan een ontwikkeling. In hoofdlijnen gaat het in ieder geval om de volgende verordeningen:

Afvalstoffenverordening	Verordening afvoeren hemel- en grondwater	Beheerverordening begraafplaatsen	Bouwverordening
Destructieverordening	Verordening kabels- en leidingen	Kapverordening	Welstandsverordening
Brandbeveiligingsverordening	Erfgoedverordening	Geur-, geluid-, trillingenverordening	Marktplaatsverordening
Milieuverordening	Huisvestingsverordening	Parkeerverordening	Reclameverordening
Rioleringsverordening	Routering vervoer gevaarlijke stoffen	Standplaatsverordening	Straatnaamverordening
Telecomverordening	terrasverordening	wegsleepverordening	APV

Bij het maken van de staalkaarten nemen wij de diverse verordeningen voor Haarlem en Zandvoort onder de loep. Hiervoor is al een project gestart, waarbij het omgevingsplan zal aansluiten.