

Technische uitgangspuntennotitie omgevingsplan Noordoostpolder  
Projectteam Omgevingsplan

*Programmamanager: Marjan Hazebroek*

*Uitgevoerd door: Esther Steenbergen-Haak*

*Datum: 23 oktober 2023*

*Status: Definitief*

# Inhoudsopgave

<b>1. Aanleiding, doel en leeswijzer .....</b>	<b>3</b>
1.1    Aanleiding .....	3
1.2    Doel.....	3
1.3    Leeswijzer .....	4
<b>2. Technische uitgangspunten.....</b>	<b>5</b>
2.1    Uitgangspunt 1 – We maken een beheersbaar omgevingsplan .....	5
2.2    Uitgangspunt 2 – We maken een dynamisch omgevingsplan .....	8
2.3    Uitgangspunt 3 – We maken een toegankelijk omgevingsplan.....	9
2.4    Uitgangspunt 4 – We zetten onze capaciteit effectief in.....	10
2.5    Uitgangspunt 5 – We kiezen zo duidelijk en effectief mogelijke insteek voor de regels ...	10
2.6    Uitgangspunt 6 – We maken passende en doelmatige regels .....	11
<b>3. Betrokkenheid gemeenteraad transitiefase.....</b>	<b>15</b>

# 1. Aanleiding, doel en leeswijzer

## 1.1 Aanleiding

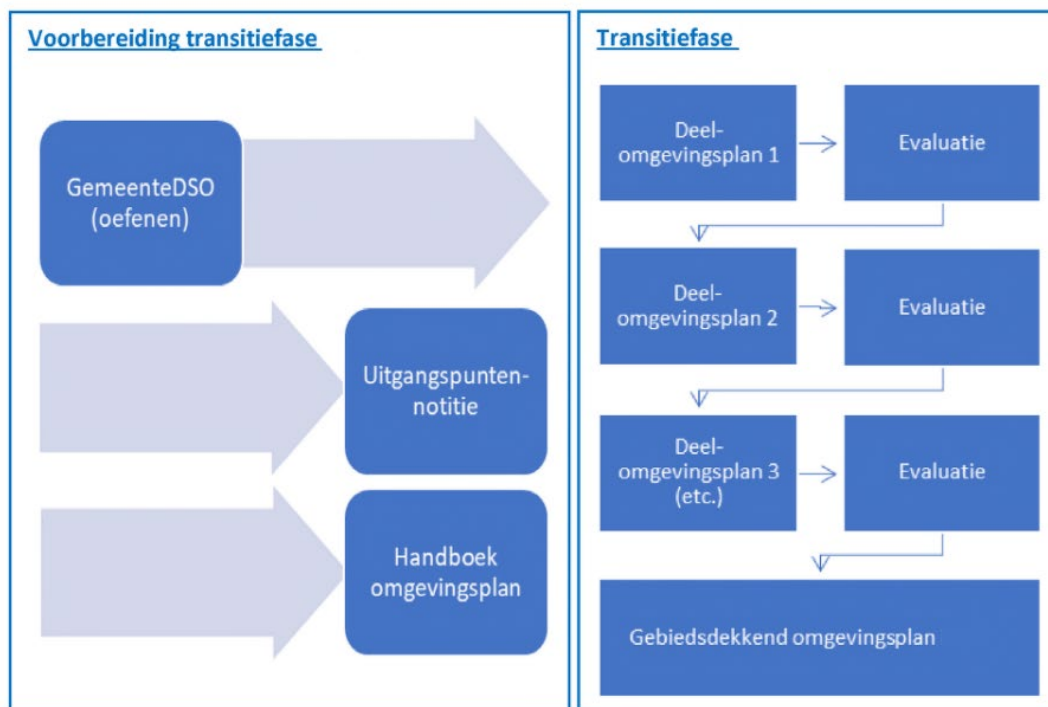
Op 1 januari 2024 hebben we automatisch één omgevingsplan. Dit (tijdelijke) omgevingsplan voldoet op dat moment nog niet aan de eisen uit de Omgevingswet. We hebben tot 1 januari 2032 de tijd om het plan om te bouwen naar een plan dat wél aan deze eisen voldoet. Deze periode noemen we de transitiefase van het omgevingsplan.

Op 1 januari 2024 bestaat het omgevingsplan uit de volgende onderdelen:

- De bruidsschat;<sup>1</sup>
- De ruimtelijke regels (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc.);
- Enkele gemeentelijke verordeningen, waaronder de artikelen uit de verordening fysieke leefomgeving over archeologische monumentenzorg en hemelwaterafvoer.

Op 1 januari 2032 moeten alle regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan staan.

Op 31 januari 2023 stelde de gemeenteraad het plan van aanpak voor de voorbereiding van de transitiefase van het omgevingsplan vast. Deze notitie vormt, samen met het handboek omgevingsplan, het startpunt van de transitiefase. De transitiefase start formeel zodra de Omgevingswet in werking treedt en duurt tot 2032 (deadline gebiedsdekkend omgevingsplan: 31-12-2031).



Bron: plan van aanpak fase 1 (voorbereiding) van de transitiefase van het omgevingsplan gemeente Noordoostpolder

## 1.2 Doel

Voor het omgevingsplan moeten keuzes gemaakt worden. Deze keuzes gaan over:

1. De *inrichting, structuur en de opbouw* van het omgevingsplan (technische uitgangspunten);
2. De *inhoudelijke beleidskeuzes* van het omgevingsplan (inhoudelijke uitgangspunten).

<sup>1</sup> Dit zijn regels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op rijksniveau vervallen. Het zijn regels over uiteenlopende onderwerpen, zoals regels over geur, geluid en trillinghinder. Ook de regelgeving over vergunningvrij bouwen staat in de bruidsschat.

In deze notitie staan de belangrijkste keuzes over (1) de *inrichting, structuur en opbouw* van het omgevingsplan. Met het maken van deze keuzes geeft de raad richting aan college en ambtenaren in de wijze waarop de transitiefase wordt vormgegeven. De *inhoudelijke beleidskeuzes* (2) zijn *geen* onderdeel van deze notitie. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de omgevingsvisie, worden de inhoudelijke beleidskeuzes op een later moment aan uw raad voorgelegd. Bijvoorbeeld: in de omgevingsvisie staat dat we onder voorwaarden ruimte bieden aan bedrijfsmatige activiteiten op erven. In de uitgangspuntennotitie worden deze voorwaarden nader geconcretiseerd. Totdat er een omgevingsvisie ligt, stellen we het omgevingsplan beleidsneutraal op.

In sommige gevallen zijn de uitgangspunten in deze notitie wel inhoudelijk van aard, zoals hoe om te gaan met illegale situaties. Deze uitgangspunten zijn nodig om te beginnen met het eerste deel-omgevingsplan en kunnen niet wachten op de inhoudelijke uitgangspuntennotitie.

De gemeenteraad stelt deze nota vast. Want de gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. In deze nota staan de uitgangspunten over de inrichting, structuur en opbouw van het omgevingsplan. Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan treden ongetwijfeld knelpunten op en komen keuzes naar voren, die op dit moment nog niet zijn te voorzien. Het is een leerproces dat flexibel moet zijn om gewijzigde inzichten mee te kunnen nemen.

#### Leidende principes

In 2017 en 2018 is in samenspraak met de samenleving, gemeenteraad en organisatie nagedacht over een visie voor de invoering van de Omgevingswet binnen onze gemeente. Hieruit zijn vier leidende principe naar voren gekomen: *Maatwerk, Dynamisch, Vertrouwen en Belangenafweging* die in juli 2018 door de gemeenteraad zijn [vastgesteld](#).

De leidende principes vormen tot de dag van vandaag de basis voor de wijze waarop we invulling geven aan de 'lokale afwegingsruimte' die de wet ons biedt. Het geeft richting voor de invoering van de Omgevingswet en biedt een inspiratiebron. De leidende principes vormen de basis voor de uitgangspunten van het omgevingsplan.

### **1.3 Leeswijzer**

Na deze inleiding volgen in hoofdstuk twee de uitgangspunten over de inrichting, structuur en de opbouw van ons plan. In hoofdstuk drie wordt beschreven hoe de gemeenteraad betrokken wordt tijdens de transitiefase.

## 2. Technische uitgangspunten

Voor ons omgevingsplan kiezen wij zes uitgangspunten. In dit hoofdstuk leest u die uitgangspunten, met daarbij de uitleg en de argumenten. De zes uitgangspunten zijn:

1. We maken een **beheersbaar** omgevingsplan;
2. We maken een **dynamisch** omgevingsplan;
3. We maken een **toegankelijk** omgevingsplan;
4. We zetten onze **capaciteit effectief** in bij het maken van ons omgevingsplan;
5. We kiezen een zo **duidelijk en effectief** mogelijke insteek voor de regels in ons omgevingsplan;
6. We maken **passende en doelmatige** regels.

### 2.1 Uitgangspunt 1 – We maken een beheersbaar omgevingsplan

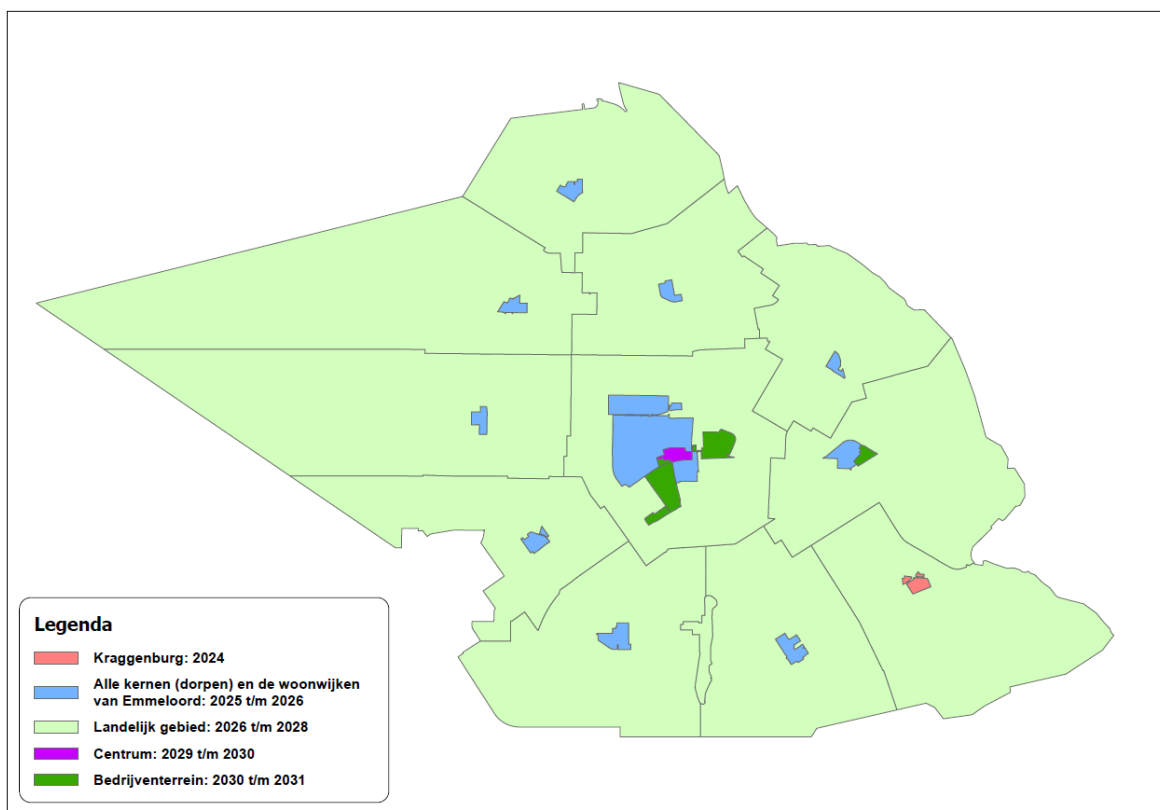
We maken een beheersbaar omgevingsplan. Daarbij hanteren we de volgende basisprincipes:

#### a. We bouwen het omgevingsplan stapsgewijs op

Het omgevingsplan wordt gebiedsgericht en themagericht opgebouwd. Daarbij hanteren we de volgende (deel)gebieden en volgorde:

Jaartal	Gebiedsgericht	Themagericht	Overig
2024-2031 (doorlopend)	Bruidsschat (milieu, bouwen, etc.)	Beleidswijzigingen	Verwerken initiatieven in het omgevingsplan
2024-2025	Kraggenburg		
2025-2026	Alle kernen (dorpen) en woonwijken van Emmeloord		
2026-2028	Landelijk gebied		
2029-2030	Centrum Emmeloord		
2030-2031	Bedrijventerreinen	Verordening fysieke leefomgeving	
2032	Uitloop	Uitloop	

We streven er naar de ruimtelijke regels voor de verschillende deelgebieden in één keer te verhuizen (met één wijzigingsbesluit). Maar als het noodzakelijk, wenselijk of efficiënter is om een deelgebied op te knippen, doen we dat. De praktijk moet uitwijzen welke werkwijze de voorkeur heeft, dat is nu nog moeilijk in te schatten.



### *Kraggenburg (pilot)*

Onderdeel van de voorbereiding op de transitiefase is het handboek omgevingsplan. Het handboek heeft geen juridische status, maar dient als vertrekpunt voor nieuwe gebiedsontwikkelingen én voor de transitiefase. Hierin staan onder andere de inhoudelijke standaarden van de regels. Om de basis voor dit handboek te leggen is onder meer gestart met een pilot voor het vormgeven van de regels. Voor de inhoud van de regels dient het bestemmingsplan 'Kraggenburg' als basis. Daardoor is het een logische stap om Kraggenburg als eerste (deel)omgevingsplan vast te laten stellen.

### *Alle kernen (dorpen) en de woonwijken van Emmeloord*

Het dorp 'Kraggenburg' vormt een mooie afspiegeling van de verschillende dorpen en woonwijken in Emmeloord. Het is een opstapje naar de gebiedsgerichte verhuizing van alle (bestaande) woon- en gemengde gebieden.

### *Landelijk gebied*

Het landelijk gebied is naar verwachting de grootste uitdaging tijdens de transitiefase. Dit komt omdat de planologie in het landelijk gebied dateert uit 2006. Een herziening van het bestemmingsplan in 2010 heeft de eindstreep niet gehaald vanwege stikstof. De planologische kaart is grotendeels ingehaald door de realiteit. Daarnaast zijn de opgaven in het landelijke gebied alleen maar groter geworden. Daarom ruimen we drie jaar de tijd in voor dit gebied.

### *Centrum Emmeloord*

Na het landelijk gebied gaan we bezig met het centrumgebied in Emmeloord. Het centrumgebied is over het algemeen een dynamisch gebied, waar regelmatig ontwikkelingen plaatsvinden. Dit kan aanleiding zijn om het centrumgebied iets naar voren te halen.

### *Bedrijventerreinen*

De bedrijventerreinen schuiven we in de tijd wat verder naar achteren. Dit zijn complexe gebieden. Onder de Omgevingswet krijgen zowel overheden als bedrijven te maken met een geheel andere systematiek. De huidige werkwijze met milieucategorieën komt te vervallen, net

als de term 'inrichting'. Bovendien moet de regelgeving die nu in het Activiteitenbesluit is opgenomen (op termijn) geïntegreerd worden in het omgevingsplan.

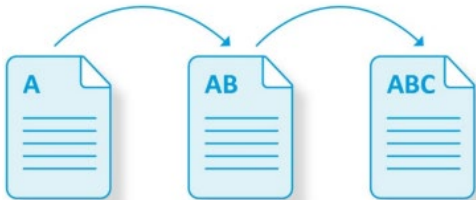
We bouwen het omgevingsplan stapsgewijs op, want:

- ✓ *Ieder gebied heeft zijn eigen dynamiek en complexiteit*  
Complexiteit naar inhoud, naar proces, naar maatschappelijke betrokkenheid of naar politiek-bestuurlijke gevoeligheid. De totstandkoming van een (bestaande) woonwijk verloopt anders dan de totstandkoming van een deel-omgevingsplan voor bijvoorbeeld het landelijk gebied of het centrum van Emmeloord.
- ✓ *Dit is nodig om de transitiefase behapbaar te houden*  
De transitiefase behelst een lange periode en omvat veel onderwerpen.
- ✓ *De complexe gebieden schuiven we naar achteren, zodat er meer jurisprudentie is en we de systematiek van het omgevingsplan goed in de vingers hebben*  
We beginnen met de laag-dynamische gebieden, zoals de woonwijken en de kernen. Hierdoor kunnen we oefenen met de systematiek van het omgevingsplan. In de loop van de tijd zal er steeds meer jurisprudentie ontstaan over het omgevingsplan. Deze informatie kunnen we gebruiken als we met de complexe gebieden aan de slag gaan, zoals het landelijk gebied en de bedrijventerreinen.

#### b. We stellen een planregieteam in

Onder de huidige wetgeving kunnen verschillende bestemmingsplannen in procedure worden gebracht, zonder dat ze afhankelijk van elkaar zijn. Onder de Omgevingswet is dit anders: elke gemeente beschikt over één omgevingsplan. In dit ene plan moet iedere afzonderlijke wijziging verwerkt worden. De wijzigingen zijn afhankelijk van elkaar. De afhankelijkheid kan liggen op diverse vlakken: geografische afhankelijkheid, wijzigen van dezelfde artikelen en de volgorde-afhankelijkheid. Dit noemen we: *parallel wijzigen en besluiten*.

Drie wijzigingen van het omgevingsplan in één raadsvergadering:  
wijziging A, wijziging B en wijziging C.



Als wijziging A niet wordt vastgesteld door de raad, heeft dat gevolgen voor de wijzigingen B en C. Er is immers maar één (geconsolideerd) omgevingsplan. Elke wijziging werkt door in de volgende wijziging en kan besluitvorming van andere wijzigingen (B en C) dus frustreren.



Afbeelding: voorbeeld parallel wijzigen en besluiten.

Dit betekent dat goed moet worden nagedacht hoe de wijzigingen met elkaar samenhangen, in welke volgorde ze in procedure gebracht worden en wanneer er over besloten wordt. De coördinatie hiervan ligt bij het planregieteam. In het handboek omgevingsplan wordt verder ingegaan op de indeling en werkafspraken van het planregieteam.

We stellen een planregieteam in, want:

- ✓ Het parallel wijzigen en besluiten is nieuw en betekent dat de interne processen en werkwijzen moeten veranderen.
- ✓ Er is coördinatie nodig op het wijzigen van het omgevingsplan.

**c. We kiezen voor een structuur waarbij we regie op het omgevingsplan houden**

Het omgevingsplan bestaat uit andere 'bouwstenen' dan een bestemmingsplan. Er is, in tegenstelling tot een bestemmingsplan, geen standaardwijze vastgesteld voor de structuur van het omgevingsplan en hoe deze opgebouwd moet worden. Iedere gemeente mag haar eigen structuur bepalen. De structuur ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- ▼ Regels
  - ▶ Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
  - ▶ Hoofdstuk 2 Doelen
  - ▶ Hoofdstuk 3 Programma's
  - ▶ Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving
  - ▶ Hoofdstuk 5 Activiteiten algemeen
  - ▶ Hoofdstuk 6 Gebruiksactiviteiten
  - ▶ Hoofdstuk 7 Bouwactiviteiten
  - ▶ Hoofdstuk 8 Monumentenactiviteiten
  - ▶ Hoofdstuk 9 Aanlegactiviteiten
  - ▶ Hoofdstuk 10 Kapactiviteiten
  - ▶ Hoofdstuk 11 Milieuaspecten van activiteiten
  - ▶ Hoofdstuk 12 Beheer en onderhoud
  - ▶ Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen
  - ▶ Hoofdstuk 14 Procesregels
  - ▶ Hoofdstuk 15 Handhaving
  - ▶ Hoofdstuk 16 Monitoring en informatie
  - ▶ Hoofdstuk 17 Overgangsrecht
  - ▶ Hoofdstuk 18 Slotbepalingen
  - ▶ Hoofdstuk 19 Bruidsschat

In hoofdstuk 4 gebruiken we alleen de noodzakelijke aanwijzingen: aandachtsgebieden, beperkingengebieden en cultureel erfgoed. In hoofdstuk regelen we activiteit overschrijdende zaken zoals de normadressaat, de algemene zorgplicht en verboden activiteiten. Na hoofdstuk 5 regelen we per hoofdstuk een activiteit.

**d. Illegale situaties worden waar mogelijk gelegaliseerd**

Bij ieder deel-omgevingsplan wordt een inventarisatie gedaan naar de relevante feiten en omstandigheden in een gebied. Deze feiten en omstandigheden vormen input voor het omgevingsplan. De kans is groot dat de feitelijke situatie in een groot aantal gevallen afwijkt van de planologische situatie. Dit zal voornamelijk het geval zijn in het landelijk gebied. In bepaalde gevallen kunnen deze situaties gelegaliseerd worden. In andere gevallen kan het zijn dat de bestaande situatie niet legaliseerbaar is, gelet op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving kan hierdoor extra werkzaamheden verwachten.

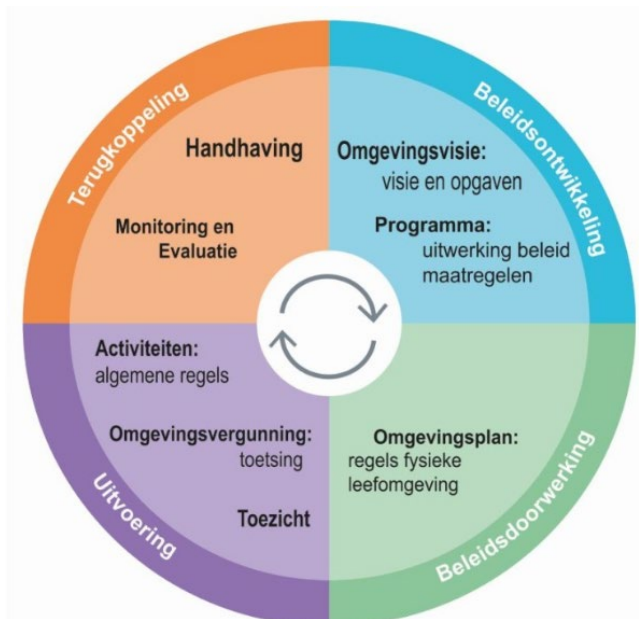
Het kan zijn dat er onderzoeken moeten worden uitgevoerd om uit te zoeken of een illegale situatie legaliseerbaar is. In het plan van aanpak bij ieder deel omgevingsplan wordt bepaald of deze kosten door de gemeente of door de eigenaar van het betreffende perceel betaald moet worden.

## **2.2 Uitgangspunt 2 – We maken een dynamisch omgevingsplan**

We kiezen voor een 'dynamisch plan'. Dat wil zeggen: een plan dat we doorlopend actualiseren en bijwerken. Wij maken een dynamisch plan, want:



- ✓ *Een actueel omgevingsplan is prettig voor de gebruikers*  
Actuele regels geven snel duidelijkheid over wat wel en niet mag. Die duidelijkheid is prettig voor de bewoners en ondernemers die er gebruik van maken. Daarom bieden wij dat graag aan. Dit staat ook in ons coalitieakkoord 'Ruimte voor elkaar'.
- ✓ *Een dynamisch plan past goed bij de Omgevingswet*  
De Omgevingswet gaat uit van een continu proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (programma) en beleidsuitwerking (plan), waarbij beleid via monitoring en evaluatie voortdurend kan worden gevolgd en aangepast. Het is dan logisch om ook de regels in het omgevingsplan daar direct op aan te passen. Het maakt het omgevingsplan tot een dynamisch plan. Dat is anders dan de huidige bestemmingsplannen, die maar één keer in de tien jaar werden geactualiseerd.



### 2.3 Uitgangspunt 3 – We maken een toegankelijk omgevingsplan

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken, is het belangrijk dat mensen snel kunnen zien of een regel voor hen van toepassing is en wat dat betekent. Dit kan met annotaties en 'toepasbare regels'. En we formuleren onze regels in de stijl van de Omgevingswet: positief, kernachtig, helder en eenduidig.

Een *annotatie* is een markering (label, tag etc.) in de tekst, waarmee informatie aan een gedeelte van de tekst in het plan wordt toegevoegd. Met deze annotaties kun je regels filteren: je kunt een selectie van regels oproepen op basis van de aan de teksten toegekende annotatie.

Een *toepasbare regel* is een begrijpelijke vertaling van een juridische regel naar een vergunning check of een aanvraagformulier voor een vergunning. Via het beantwoorden van vragen komt de gebruiker (in het digitale loket) bij het juiste antwoord en/of formulier uit.

Wij maken een plan met annotaties en toepasbare regels, want:

- ✓ *Een toegankelijk omgevingsplan zorgt voor een goede dienstverlening*  
De regels zijn de belangrijkste inhoud van het omgevingsplan. Hoe gemakkelijker bewoners en ondernemers kunnen zien wat wel en niet mag, hoe prettiger dat voor hen is en hoe kleiner de kans op vergissingen wordt. Daarom maken wij graag een toegankelijk plan door annotaties op te nemen en door – voor activiteiten die vaak voorkomen – toepasbare regels te maken. Dit past bij een goede dienstverlening, zoals wij die graag aanbieden. Die ambitie volgt onder andere uit ons coalitieakkoord. Daarin kozen wij voor een goede toegang, duidelijke informatie en eenvoudige procedures en systemen (zie pagina 28 van ons coalitieakkoord 'Ruimte voor elkaar').

- ✓ *Werken met annotaties, toepasbare regels en duidelijke taal, past goed bij de Omgevingswet*

De Omgevingswet gaat uit van inzichtelijkere regels, snellere besluitvorming en meer samenhang in beleid. En ook van regels die duidelijk en positief geformuleerd zijn. Het past daarom in de geest van de Omgevingswet om ons omgevingsplan zo toegankelijk mogelijk te maken: zowel in opzet als in taal. Het werken met annotaties is voor een deel ook een specifieke verplichting uit de Omgevingswet. Het gaat dan om de annotaties die nodig zijn om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening (dat is de website waarop de omgevingsplannen komen te staan).

---

#### *Voorbeeld van een toepasbare regel*

*Juridische regel: In een gebied met bestemming 'groenvoorziening' mag maximaal 500 m<sup>2</sup> zijn ingericht als speelplaats.*

*Toepasbare regel: Is de speelplaats groter dan 500 m<sup>2</sup>?*

---

## **2.4 Uitgangspunt 4 – We zetten onze capaciteit effectief in**

Het maken van een omgevingsplan kost veel capaciteit. Dat komt doordat het een nieuw instrument is, met een bredere scope dan de oude instrumenten (zoals bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen). Bijvoorbeeld het maken van toepasbare regels is veel werk.

We beginnen met het maken van toepasbare regels voor activiteiten die vaak voorkomen (de topactiviteiten).

We kiezen er bewust voor om alleen toepasbare regels te maken voor de activiteiten die vaak voorkomen, want:

- ✓ *Voor sommige regels zijn 'toepasbare regels' niet effectief*  
Bij een aantal activiteiten is de regel een open norm. Er is dan een specifieke toetsing per situatie nodig. De 'toepasbare regel' strandt dan al snel in "neem contact op met de gemeente". In dat geval voegt de toepasbare regel niets toe aan de dienstverlening.
- ✓ *We willen onze capaciteit goed inzetten*  
Het is zonde om capaciteit te besteden aan het maken van toepasbare regels die niets toevoegen aan de dienstverlening. Die capaciteit zetten we liever in voor andere acties die gedaan moeten worden bij het maken van het omgevingsplan.

## **2.5 Uitgangspunt 5 – We kiezen zo duidelijk en effectief mogelijke insteek voor de regels**

In het omgevingsplan kunnen regels per activiteit gesteld worden (bijv. bouwen, kappen, graven, etc.). Dit is vergelijkbaar met de bestaande regels uit wetten en verordeningen. Daarnaast mogen ook functies of gebiedsgroepen worden toegekend (zoals nu de bestemmingen in de bestemmingsplannen). Een voorbeeld van een functie is 'woongebied' en een voorbeeld van een gebiedsgroep is 'openbaar gebied'. De Omgevingswet biedt ruimte om daarmee spelen.

Daarnaast is het mogelijk om een algemene grondhouding voor het hele plan te kiezen. Die keuze bestaat uit: 1. 'Alles dat niet geregeld is, is toegestaan' of juist 2. 'Alles dat niet geregeld is, is verboden'.

Daarbij hanteren we de volgende basisprincipes:

**a. We kiezen voor een activiteitgerichte opbouw**

Dit doen we, want:

- ✓ *Activiteiten zijn concreet en gebaseerd op menselijk handelen en zijn daarmee voor de meeste mensen snel duidelijk*  
Het plan wordt duidelijker, overzichtelijker en daarmee gemakkelijker te gebruiken. De lezer ziet immers alleen de regels voor activiteiten die in dat gebied mogen voorkomen.
- ✓ *In tegenstelling tot activiteiten, hebben functies inhoudelijk geen toegevoegde waarde*  
Functies hebben geen rechtsgevolg. Activiteiten hebben dit wel. Een functie laat alleen zien wat de kenmerken van een bepaald gebied zijn. Het idee hierachter is dat in een bepaalde functie vaak dezelfde activiteiten terugkomen. In de functie 'woongebied' zal waarschijnlijk de activiteit 'wonen in woning' terugkomen en soortgelijke bouwactiviteiten.
- ✓ *Een activiteitgerichte opbouw past bij de Omgevingswet*  
Net als in de Omgevingswet gaan we uit van de verschillende activiteiten zoals gebruiken, bouwen, aanleggen, slopen, etc. De regels zijn dan ook conform de activiteiten ingedeeld. Een functiegerichte opbouw past meer bij de huidige bestemmingsplansystematiek en is niet in lijn met de Omgevingswet.

**b. We hanteren het uitgangspunt 'alles dat niet geregeld is, is verboden'**

We kiezen als insteek voor ons omgevingsplan dat alles wat niet specifiek geregeld is, niet is toegestaan. Dat doen wij, want:

- ✓ *Zo houden we ons omgevingsplan het meest overzichtelijk*  
Door alles uit te sluiten dat niet genoemd is, leggen we het accent in het plan op de activiteiten die te verwachten en wenselijk zijn. Dat houdt het plan overzichtelijk, omdat de belangrijkste boodschap dan ook de meeste nadruk krijgt. Zo blijft het plan duidelijk en positief. Als we de insteek van het plan andersom zouden kiezen, zouden we alle ongewenste en onvoorziene activiteiten moeten benoemen. Daarmee komt er dan veel tekst in het plan te staan over zaken die in de praktijk waarschijnlijk weinig voorkomen of niet wenselijk zijn.
- ✓ *Het is moeilijk vooraf in te schatten welke (ongewenste) activiteiten ontstaan*  
Nieuwe activiteiten zijn vooraf niet altijd te voorspellen. Het is dan prettig om pas op het moment dat zo'n ontwikkeling gaat spelen, een beoordeling te kunnen maken over de wenselijkheid ervan en om dan ook kaders ervoor te stellen.

Onze keuze wijkt af van de geest van de Omgevingswet, maar wij kiezen hiervoor om bovengenoemde redenen. Het is juridisch mogelijk en we zien andere gemeenten het ook zo doen. Het omgevingsplan is een nieuw instrument dat nog eigen gemaakt moet worden. Daarnaast kunnen we altijd medewerking verlenen door flexibele algemene regels op te nemen in het omgevingsplan of door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (vergunning).

## **2.6 Uitgangspunt 6 – We maken passende en doelmatige regels**

Een duidelijk doel van de Omgevingswet is: minder regels (deregulering). Dat wil zeggen: afschaffen en vereenvoudigen van regels en procedures. Daarom bekijken we onze huidige regels opnieuw bij het maken van het omgevingsplan. Hoe concreter de regel, hoe duidelijker die is (rechtszekerheid). Maar hoe gedetailleerder de regel, hoe minder ruimte die biedt voor initiatieven die niet binnen die regel passen.

Ten opzichte van de huidige mogelijkheden om zaken te regelen in het bestemmingplan, komen in het omgevingsplan meer mogelijkheden. Die zijn meer vergelijkbaar met hoe nu de landelijke wetten zijn gericht en hoe ze ook in de gemeentelijke verordeningen al gehanteerd worden:

- Zorgplicht;
- Algemene regels (eventueel met melding);

- Maatwerkvoorschriften (dit is een individuele aanvulling of afwijking op de algemene regels, die via een beschikking kan worden opgelegd);
- Vergunningplicht;
- Omgevingswaarde (soort doelstelling voor de gemeente zelf bij het maken van omgevingsprogramma's en voor het uitvoeren van monitoring);
- Niets regelen (vanwege de algemene verbodsbepaling is niets regelen hetzelfde als een verbod).

### *Wat is..?*

<b>Zorgplicht:</b>	Verplichting voor iedereen (personen, ondernemers, organisaties, overheden) om zorgvuldig om te gaan met een bepaald aspect (bijvoorbeeld om vervuiling te voorkomen of om de natuur te beschermen).
<b>Algemene regels:</b>	Regels die voor iedereen gelden die een specifieke genoemde activiteit uitvoert. Soms moet degene daarvan wel een melding doen bij de gemeente.
<b>Maatwerkvoorschrift:</b>	Een individuele aanvulling of afwijking op de algemene regels, die via een beschikking kan worden opgelegd. Met een maatwerkvoorschrift kan voor concrete gevallen afgeweken worden van algemene regels.
<b>Vergunningplicht:</b>	Een verplichting om een vergunning aan te vragen voor een bepaalde activiteit. Hierbij hoort altijd een verbod om die activiteit zonder vergunning uit te voeren. In de vergunning staan meestal voorschriften waaraan de vergunninghouder bij de uitvoering van de activiteit moet voldoen.
<b>Niets regelen (verbod):</b>	Geen regels stellen. Vanwege de algemene verbodsbepaling in het omgevingsplan is de activiteit hiermee verboden (zie: uitgangspunt 5).
<b>Omgevingswaarde:</b>	Doelstelling voor de gemeente zelf bij het maken van programma's en voor het uitvoeren van monitoring).

Bij het beoordelen of de regels afgeschaft of vereenvoudigd kunnen worden, zoeken we naar passende en doelmatige regels. Daarbij hanteren we de volgende basisprincipes:

**a. We stellen alleen regels die een duidelijk doel hebben en handhaafbaar zijn**

We willen doelmatige regels. Dat wil zeggen: regels die een duidelijk en algemeen belang beschermen (zoals de veiligheid, gezondheid of beeldkwaliteit). Het wil ook zeggen: regels die handhaafbaar zijn. Dit doen wij, want:

- ✓ *Zo werken we aan een veilige en gezonde leefomgeving*  
Regels die nodig zijn voor het beschermen of bereiken van een veilige en gezonde leefomgeving, blijven we stellen. Want dat zijn de doelen die de Omgevingswet stelt en die wij als gemeente ook nastreven. Bij regels die daar níet aan bijdragen, bekijken we of ze kunnen worden losgelaten.
- ✓ *Handhaving maakt regels effectief*  
De meeste regels zijn voornamelijk bedoeld om mensen eraan te kunnen houden. Regels waarop niet of nauwelijks kan worden gehandhaafd, hebben weinig zin.

**b. We stellen regels die goed aansluiten op de andere regels (op elkaar, maar ook op regels van andere overheden)**

Regels die niet duidelijk genoeg zijn of niet goed op elkaar aansluiten, zorgen voor onduidelijkheden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als twee verschillende overheidsorganen beide regels stellen over hetzelfde onderwerp. Daarom streven we in het omgevingsplan naar

eenvoudige en begrijpelijke regels die voor alle partijen op dezelfde manier begrijpelijk en uitvoerbaar zijn. Dat doen we, want:

- ✓ *Dit geeft duidelijkheid voor bewoners/gebruikers, handhavers en in juridische procedures*  
Regels werken het beste als ze duidelijk zijn voor iedereen die ermee moet werken of zich eraan moet houden.

**c. We vermijden onnodige procedures: waar mogelijk gebruiken we algemene regels**

Bij de keuze tussen 'zorgplicht' tot 'vergunningplicht' hanteren we de volgende voorkeursvolgorde:

1. Zorgplicht
2. Algemene regels (eventueel met melding)
3. Vergunningplicht

Wij kiezen voor deze volgorde want:

- ✓ *Algemene regels zijn eenvoudiger en sneller toe te passen*  
Met algemene regels zijn de administratieve lasten lager, zowel voor de initiatiefnemer als voor de gemeente. Het proces verloopt sneller, omdat er geen aanvraag gedaan en beoordeeld hoeft te worden. De initiatiefnemer hoeft dus niet te wachten tot hij zijn vergunning ontvangt.
- ✓ *Zoveel mogelijk in 'algemene regels' zetten, past goed bij de Omgevingswet*  
De bedoeling van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk met algemene regels te werken. Het past daarom goed om voor elke regel eerst te kijken of dit met algemene regels geregeld kan worden en daarna past naar een vergunningplicht te kijken.

*Kanttekening: Bij algemene regels ontvangen we geen leges*

Aan deze vereenvoudiging zit wel een nadeel. Voor het beoordelen van een vergunningaanvraag mogen wij leges vragen. Maar voor het beoordelen van een melding niet. Dit is een nadeel, omdat het beoordelen van een melding meestal voor de gemeente eenzelfde toetsing vraagt, maar de kosten van die toetsing dan niet langer gedekt worden uit leges.

Daarnaast betekent dit iets voor het personeelsbestand. Er zijn bijvoorbeeld minder of andere functies nodig. Ook de VTH-kwaliteitscriteria 2.3 hebben hier invloed op. Daarom gaan we pas bij de inhoudelijke uitgangspuntennotitie in kaart brengen of er vergunningplichten vervallen en wat dit betekent voor de leges en het personeelsbestand. Voor die tijd gaan we beleidsneutraal over.

- ✓ *Voor activiteiten die een specifieke beoordeling vragen, blijft de vergunningplicht nodig*  
Sommige normen zijn direct duidelijk, zoals 'de bouwhoogte mag maximaal 10 meter zijn'. Dit soort normen zijn in algemene regels te beschrijven. Maar andere normen bieden ruimte voor interpretatie. Bijvoorbeeld: 'het bouwwerk moet passen binnen de bestaande stedenbouwkundige structuur'. Voor de toepassing van dit soort normen, is een nadere afweging per bouwobject nodig. Daarom houden we dit soort normen verbonden aan een vergunningplicht.

---

### **Voorbeeld**

*In de huidige bestemmingsplannen staan mogelijkheden om kleine afwijkingen toe te staan door middel van een omgevingsvergunning. Denk aan afwijking van bouwnormen (bouw- en goothoogte of afstanden) en afwijking van de gebruiksmogelijkheden (zoals een bed- en breakfast). Er wordt nu vaak gebruik gemaakt van deze afwijkingsmogelijkheden.*

*Bij het maken van het omgevingsplan kijken we of we deze afwijkingsmogelijkheden direct als algemene norm kunnen stellen (eventueel met een meldingsplicht).*

---

### **d. We stellen specifieke doelen in het omgevingsplan**

In artikel 1.3 van de Omgevingswet staan de maatschappelijke doelen van de wet. Deze doelen moeten doorwerken in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan. Daarnaast kunnen we er als gemeente voor kiezen om specifieke doelen en ambities in het omgevingsplan op te nemen. Deze doelen vloeien voort uit het gemeentelijk beleid (de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's). Per gebied/thema kunnen deze doelen verschillen. Daarom wordt per (deel)omgevingsplan gekeken naar de doorwerking van ambities uit de omgevingsvisie en de omgevingsprogramma's. Als er nog geen omgevingsvisie ligt, worden de ambities uit de Structuurvisie Noordoostpolder 2025 gebruikt.

We vertalen de ambities uit de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's door in het omgevingsplan, want:

- ✓ *Specifieke doelen geven stuur en richting aan de eventuele afwegingsruimte in de regels*
- ✓ *Specifieke doelen kunnen gezien worden als motivering voor het stellen van regels in het omgevingsplan.*

### 3. Betrokkenheid gemeenteraad transitiefase

De transitiefase van het omgevingsplan is een grote opgave met een lange doorlooptijd (tot 1 januari 2032). Daarom is het wenselijk om afspraken te maken over de frequentie en de wijze waarop de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd wordt.

De gemeenteraad wordt op de volgende momenten betrokken:

#### 1. Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van ieder (deel)-omgevingsplan

Voorafgaand aan de start van de totstandkoming van elk deel-omgevingsplan, zal een projectplan worden gemaakt, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in het betreffende gebied of ten aanzien van het thema én de complexiteit. Elk projectplan zal inhoudelijk van elkaar verschillen. In het model-projectplan wordt in elk geval aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- Doel van het project;
- Scope van het project en afbakening (deelgebied, thema of concrete ontwikkeling);
- Aannames en randvoorwaarden;
- Producten (op te stellen documenten, uit te voeren onderzoeken, inventarisaties etc.);
- Projectorganisatie;
- Aanpak en fasering (planning);
- Middelen;
- (Personele) capaciteit en benodigde inzet derden;
- Financiën;
- Risico's;
- Communicatie en participatie.

Elk projectplan van de verschillende deel-omgevingsplannen wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. Omdat ieder deel-omgevingsplan een andere benadering vraagt, wordt per deel-omgevingsplan bekeken hoe de raad het beste betrokken kan worden. Het landelijk gebied vraagt bijvoorbeeld om een andere wijze van betrokkenheid dan de kernen en de woonwijken. Ook kan juist in het begin een andere strategie nodig zijn dan later in de transitiefase.

#### 2. Tijdens de besluitvorming

In deze fase van het proces zal het deel-omgevingsplan aan de raad worden voorgelegd ter besluitvorming (vaststelling van het deel-omgevingsplan).

#### 3. Tijdens de evaluatie

Om lerend vermogen te creëren, zal elk deel-omgevingsplan worden afgerond met een evaluatie. Daarbij wordt beoordeeld wat er goed ging en wat anders of beter kan. De evaluatie vindt plaats met betrokken ambtenaren, bestuurders, politiek én stakeholders. De bevindingen uit de evaluatie worden meegenomen in het projectplan voor het volgende (deel-omgevingsplan). Op die manier worden verbeteringen doorgevoerd in het proces en leert de gemeente door te doen.