

Nota van uitgangspunten Omgevingsplan Midden- Drenthe

Versie november 2023



Inhoudsopgave

Overzicht belangrijkste uitgangspunten	2
--	---

Hoofdstukken

1. Inleiding	3
2. Opzet omgevingsplan Midden-Drenthe	6
3. Uitgangspunten omgevingsplan Midden-Drenthe	10
4. De route naar het omgevingsplan Midden-Drenthe	20
5. Bevoegdheidsverdeling raad en college	26
6. Risico's	28

Bijlagen

1. Casco omgevingsplan	
2. Whitepaper 'Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen' van de NEN	

Overzicht belangrijkste uitgangspunten

In deze nota van uitgangspunten staat informatie over het omgevingsplan en wat erbij komt kijken om het omgevingsplan te wijzigen. Ook gaan we in op de route om van het omgevingsplan van rechtswege te komen tot een definitief omgevingsplan (de omzetting).

Hier volgt een opsomming van de belangrijkste uitgangspunten:

Onderwerp	Uitgangspunt
Algemeen	We gaan zoveel mogelijk beleidsneutraal over.
Hoe houden we wat we nu hebben?	We nemen de OPD-adviezen over de bruidsschat over, tenzij dat in een specifiek geval niet kan.
	De huidige binnenplanse afwijkingsmogelijkheden zetten we om naar het nieuwe stelsel indien het mogelijk is regels te stellen waarbij geen nadere afweging meer nodig is. Als dit niet mogelijk is, nemen we ze op in beleidsregels.
	We nemen in het nieuwe omgevingsplan de normen over zoals ze nu in het bestemmingsplan staan: open of gesloten . Als het wenselijk is om een open norm gesloten te maken om onnodige vergunningplichten te voorkomen, dan doen we dat.
	De huidige wijzigingsbevoegdheden zetten we om naar buitenplanse beleidsregels.
	We nemen het bestaande overgangsrecht over. Als er situaties zijn die vragen om ander overgangsrecht, onderzoeken we de mogelijkheid om maatwerk toe te passen.
Hoe gaan we om met nieuwe mogelijkheden in het omgevingsplan?	We nemen tijdens de transitie de huidige standaardwaarden en ons bestaande beleid over.
	We nemen tijdens de transitie geen omgevingswaarden op in het omgevingsplan.
	We onderzoeken de mogelijkheid om te dereguleren . Als een regel niet meer nodig is, dan schrappen we deze. We kiezen voor een algemene regel of een zorgplicht, voor een vergunningplicht.
Integraliteit en harmonisering	We gebruiken het Drents Begrippenkader van het OPD.
	We gaan de verschillen tussen de huidige plannen en verordeningen in regels en begrippen zoveel mogelijk gelijk trekken (harmoniseren).
Leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid	We kiezen voor taalniveau BĈ en vermijden moeilijke woorden en lange zinnen.
	We maken gebruik van toepasbare regels.
Participatie	Bij het maken van het participatieplan en het toetsen van participatieprocessen gebruiken we het whitepaper 'Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen' van de NEN

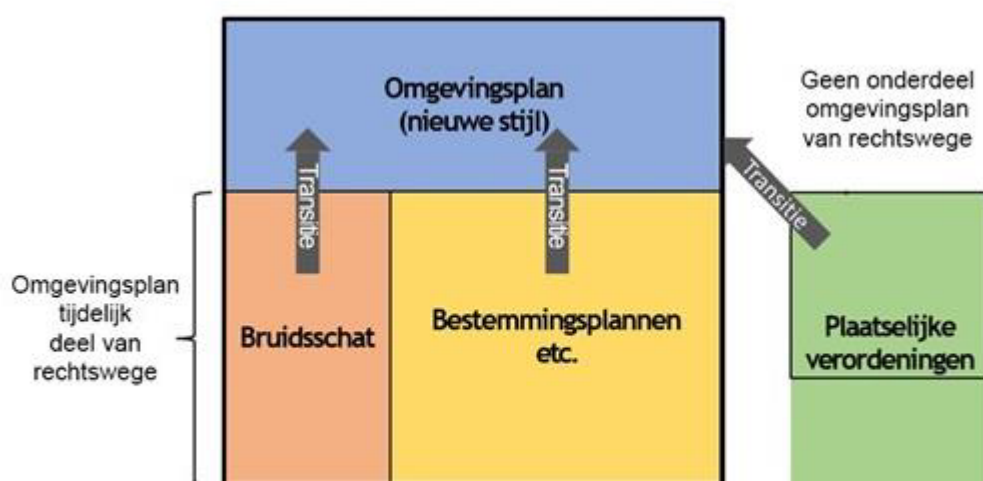
Let op: dit is slechts een overzicht en kan niet los van de Nota gebruikt worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding nota van uitgangspunten

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Vanaf dan werken we niet meer met bestemmingsplannen, maar met het omgevingsplan. Dit is één groot plan dat het hele grondgebied van de gemeente beslaat.

Vanaf 1 januari 2024 worden al onze bestemmingsplannen automatisch omgezet naar het zogenaamde tijdelijke omgevingsplan. Daar zitten ook rijksregels in die overgaan naar de gemeente (de bruidsschat). Het is vervolgens de bedoeling dat we voor 1 januari 2032 al deze plannen en onze gemeentelijke ruimtelijke verordeningen omzetten naar het omgevingsplan – nieuwe stijl. In een schema ziet dat er zo uit:



Bron: www.vng.nl

In juli 2022 heeft het college de Routekaart Omgevingsplan vastgesteld. Daarin staat hoe we het proces gaan inrichten om per 2032 het omgevingsplan nieuwe stijl te hebben. Deze nota van uitgangspunten is een vervolg daarop.

We moeten voor het omgevingsplan nieuwe stijl van allemaal losse plannen en regelingen naar één verordening, het omgevingsplan. Omdat het nu allemaal losse regelingen zijn, vraagt dit de nodige afstemming en een zorgvuldige voorbereiding. Het is daarom belangrijk om aan de voorkant enkele inhoudelijke keuzes te maken over het omgevingsplan nieuwe stijl. Daarin voorziet deze nota van uitgangspunten.

1.2 Wettelijke kaders omgevingsplan

De Omgevingswet is gericht op het in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het omgevingsplan is één van de instrumenten die we hiervoor kunnen gebruiken. We stellen het omgevingsplan vast met het oog op deze doelen. Dat doen we dus in één gemeentedeekkend omgevingsplan. Uiteindelijk zal alle informatie over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan komen te staan.

Fysieke leefomgeving is een breed begrip. In de Omgevingswet staat dat het bijvoorbeeld gaat over:

- a. het waarborgen van de veiligheid
- b. het beschermen van de gezondheid
- c. het beschermen van het milieu
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening
- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden
- f. het behoud van cultureel erfgoed
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed
- h. de natuurbescherming
- i. het tegengaan van klimaatverandering
- j. de kwaliteit van bouwwerken
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- l. het behouden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten
- m. het beheer van infrastructuur
- n. het beheer van watersystemen
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen
- q. het beheer van natuurgebieden
- r. het gebruik van bouwwerken
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

Bij het maken van het omgevingsplan moeten we ons houden aan de wettelijke kaders van het Rijk en de provincie. Deze zijn bijvoorbeeld te vinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de Provinciale omgevingsverordening Drenthe. Ook moeten we ervoor zorgen dat het omgevingsplan goed aansluit op de waterschapsverordeningen van de waterschappen.

Binnen al deze kaders hebben we veel ruimte voor eigen invulling, zowel op de inhoud als op de techniek van het omgevingsplan. In het Handboek omgevingsplan gaan we vastleggen hoe we omgaan met de technische kant van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld hoe het plan digitaal aangeleverd gaat worden. Deze Nota van uitgangspunten gaat over de inhoud van het omgevingsplan.

3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de opzet van het omgevingsplan Midden-Drenthe. Wat zijn de verschillen met een bestemmingsplan en wat is de verhouding tot de omgevingsvisie? In hoofdstuk 3 komen de algemene uitgangspunten voor het omgevingsplan Midden-Drenthe aan bod. In hoofdstuk 4 beschrijven we de route naar het omgevingsplan Midden-Drenthe. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 5 in op de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college. En tot slot benoemen we in hoofdstuk 6 enkele risico's.

2. Opzet omgevingsplan Midden-Drenthe

2.1 Digitaal plan

Het omgevingsplan bestaat net als een bestemmingsplan uit drie onderdelen:

1. Regels
2. Plankaart
3. Toelichting

De toelichting is het document waarin we uitleggen waarom we de regels in het omgevingsplan hebben opgenomen. Via de plankaart worden de regels zichtbaar in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het omgevingsplan is een digitaal plan. We publiceren het omgevingsplan in het DSO. Het is dan vervolgens in te zien in het digitale Omgevingsloket. Hier zijn na 1 januari 2024 eerst de huidige bestemmingsplannen te zien. Maar het is de bedoeling dat we dit helemaal gaan vullen met het nieuwe omgevingsplan. Dit wordt aangevuld met de regels van het Rijk, de provincie en het waterschap.

Vervolgens geven we van iedere regel aan op welk perceel of binnen welk gebied deze regel geldt. Dat noemen we *annoteren*. Zo houden we overzicht tussen alle geldende regels. Het DSO regelt dan dat wanneer iemand op een bepaald perceel klikt, vervolgens alleen de regels te zien zijn die daar gelden. Dat maakt het veel overzichtelijker en werkbaarder. Het is wel belangrijk dat wij dat goed inregelen, anders werkt dat niet. Het omgevingsplan heeft dus een belangrijke technische kant, die ook aan de voorkant de nodige aandacht gaat vragen.

2.2 Van bestemmingen naar activiteiten

In de huidige bestemmingsplannen heeft ieder perceel een bestemming. Vervolgens ga je naar de planregels van die bestemming en daar kan je lezen wat binnen deze bestemming allemaal is toegestaan aan gebruik en wat je er mag bouwen. Digitaal worden al deze bestemmingen met hun vaste set regels aan de juiste percelen gekoppeld en zo kunnen we ze zien op www.ruimtelijkeplannen.nl. Dit wordt anders onder de Omgevingswet.

In het omgevingsplan hoeven eigenlijk alleen maar activiteiten te staan en welke regels daarvoor gelden. Dus in het omgevingsplan worden regels aan activiteiten gekoppeld, niet aan bestemmingen. Bijvoorbeeld de activiteiten Bouwen, Agrarisch bedrijf, detailhandel, horeca, etc. Op de plankaart staat dus niet langer de bestemming van een perceel. Er is ook niet een directe link tussen een perceel, de activiteit en de daarvoor geldende regels. Binnen een bepaald gebied (en dat hoeft niet perse maar één perceel te zijn) kunnen meerdere activiteiten van toepassing zijn. Dit gebied wordt een werkingsgebied genoemd. Regels die horen bij de activiteit kunnen we in het ene werkingsgebied van toepassing verklaren en in het andere

werkingsgebied kunnen we besluiten dat niet te doen door een uitzondering te maken, of andersom. Er is dus veel meer mogelijkheid tot maatwerk.

Dit gebeurt allemaal nog achter de schermen. Vervolgens wordt door het annoteren de link naar de plankaart gelegd. Als je dan op de plankaart op een willekeurig perceel klikt, komt er een opsomming van alle regels voor activiteiten die door annoteren aan dat perceel gelinkt zijn. Dus die op dat perceel van toepassing zijn.

Als we dit annoteren goed doen, verandert er voor de inwoner niet zoveel. Als hij klikt op zijn perceel, krijgt hij alle regels te zien. Het wordt juist overzichtelijker: de inwoner ziet straks alleen nog maar de regels die op dat perceel van toepassing zijn en niet ook alle andere regels.

2.3 Casco Omgevingsplan Midden-Drenthe

Met behulp van een extern adviesbureau hebben we een casco voor het omgevingsplan opgesteld. Dat is het raamwerk voor het nieuwe omgevingsplan.

Inhoudsopgave Omgevingsplan Midden-Drenthe

- 1 Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**
- 2 Hoofdstuk 2 Gebiedsaanwijzingen**
- 3 Hoofdstuk 3 Algemene regels voor alle activiteiten**
- 4 Hoofdstuk 4 Gebruiksactiviteiten**
- 5 Hoofdstuk 5 Bouwactiviteiten**
- 6 Hoofdstuk 6 Aanlegactiviteiten (en werkzaamheden)**
- 7 Hoofdstuk 7 Milieubelastende activiteiten**
- 8 Hoofdstuk 8 Regels ter voorkoming van (milieu)hinder**
- 9 Hoofdstuk 9 Overige bepalingen**

Het eerste hoofdstuk van het casco bevat algemene bepalingen. Dit is een verplicht hoofdstuk.

In het tweede hoofdstuk geven we aan wat er allemaal aan werkingsgebieden is in onze gemeente en welke doelen of oogmerken we daarmee hebben:

- de ruimtelijke gebieden, bijvoorbeeld centrumgebieden, woongebieden, werkgebieden, landelijke gebieden;
- de functies, zoals woonfunctie detailhandel, recreatief, natuur;
- de waardegebieden, dat zijn de gebieden waar we een bijzondere waarde aan toekennen, zoals beschermde dorpsgezichten en archeologische waarden;
- de milieuaandachtsgebieden, die hebben te maken met externe veiligheid, geluid en bodemkwaliteit.

Zo wordt het in de hoofdstukken daarna makkelijker om daar regels aan te hangen.

In het derde hoofdstuk benoemen we alle activiteiten. Dit wordt in de hoofdstukken daarna uitgewerkt in:

- gebruiksactiviteiten
- bouwactiviteiten
- aanlegactiviteiten
- milieubelastende activiteiten

Hoofdstuk 8 gaat in op regels om hinder te voorkomen. Daarin gaat het bijvoorbeeld over parkeren en evenementen.

Hoofdstuk 9 bevat overige bepalingen, zoals overgangsrecht.

Vervolgens leggen we door het annoteren de link van alle regels naar de plankaart. Op de plankaart zie je dan de functie als een kleur, dat maakt het nog wel herkenbaar zoals bij het bestemmingsplan nu. En aan deze functie verbinden we activiteiten en de daarbij behorende regels. Als je dan op een bepaald perceel klikt, zijn de regels te zien die daarbij horen. De inwoner ziet dus niets van het casco. Het casco is alleen voor onszelf als gemeente om het omgevingsplan goed te beheren en te onderhouden.

In bijlage C bij deze nota van uitgangspunten staat het volledige casco.

2.4 Omgevingsvisie Midden-Drenthe als kader

In de Omgevingsvisie Midden-Drenthe staat wat we willen bereiken in de gemeente, met als vertrekpunt ons toekomstbeeld 'Een leven lang ruimte'. De Omgevingsvisie is een belangrijk kader voor het Omgevingsplan (maar niet het enige kader). Waar mogelijk werken we de omgevingsvisie uit in de regels van het omgevingsplan. Dat kan alleen daar waar de omgevingsvisie heel concreet is.

In de Omgevingsvisie is een gebiedsindeling vastgesteld:

- Smildegeriven
- Beken- en essengebied noord
- Beken- en essengebied zuid
- Veengebied Nieuw-Balinge – Witteveen
- Drentsche Hoofdvaart

Vervolgens staat in de Omgevingsvisie per gebied welke opgaven we daar zien.

In het Omgevingsplan kunnen we dit dan vertalen in het artikel dat heet 'Waardegebieden'. Daarin kunnen we kernkwaliteiten, doelen en oogmerken opnemen voor de verschillende gebieden. Op die manier kunnen we de doelen uit de Omgevingsvisie een plek geven in het omgevingsplan. Wanneer er dan een nieuw initiatief is in deze gebieden, kunnen we dit aan deze kernkwaliteiten, doelen en oogmerken toetsen.

3. Uitgangspunten omgevingsplan

Midden-Drenthe

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat een omgevingsplan een heel andere techniek van regelen kent dan een bestemmingsplan. En er komen ook veel meer regels in dan nu in het bestemmingsplan. Verder hebben we straks niet meer allemaal verschillende plannen, maar één omgevingsplan.

We willen straks een omgevingsplan dat flexibel is, maar waarin de regels wel goed op elkaar zijn afgestemd. Het is daarom belangrijk dat we daar vooraf uitgangspunten voor bepalen.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst het toetsingskader. Daarna formuleren we uitgangspunten voor:

- Het kunnen houden van de rechten en mogelijkheden die er nu zijn.
- Het omgaan met nieuwe situaties.
- Het gebruikmaken van nieuwe mogelijkheden.
- Integraliteit en harmonisering
- Het zorgen voor een leesbaar, gebruiksvriendelijk plan

Aan het begin van deze Nota staan de belangrijkste uitgangspunten overzichtelijk opgesomd.

3.1 Toetsingskader

Het bestemmingsplan kende als toetsingskader: de goede ruimtelijke ordening. De Omgevingswet verandert dit toetsingskader in: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ruimte is schaars en we moeten deze dan ook zo goed mogelijk verdelen, inrichten en benutten. Daarom regelen we in het omgevingsplan welke activiteiten waar zijn toegestaan. In de jurisprudentie zal het vage begrip ‘evenwichtige toedeling’ de komende jaren verder ingevuld worden.

3.2 Hoe zorgen we ervoor dat we houden wat we hebben?

In het bestemmingsplan staat nu welk gebruik en welk bouwen is toegestaan op alle percelen in onze gemeente. Er staat dus waar onze inwoners nu recht op hebben. Ook staan er zogenaamde binnenplanse afwijkingsmogelijkheden in: dus onder welke voorwaarden we ander gebruik toestaan, of andere bouwregels.

Het uitgangspunt dat de raad al enkele jaren geleden heeft vastgesteld, is dat we beleidsneutraal overgaan naar de Omgevingswet. Dit uitgangspunt geldt ook voor het omgevingsplan. De regeltechniek in het omgevingsplan is heel anders, maar we willen in ieder geval wel de rechten houden die er nu zijn. Bij het vertalen van de huidige regels naar het omgevingsplan, zal dat het uitgangspunt zijn. Mocht dat in een specifiek geval niet kunnen, dan onderbouwen we dat concreet in het raadsvoorstel voor het omgevingsplan. Om de rechten te kunnen houden die er nu zijn, moeten we voor een aantal situaties

specifieke uitgangspunten bepalen, namelijk voor de bruidsschat, voor de huidige binnenplanse afwijkingsmogelijkheden, voor het gebruik van open of gesloten normen, voor de huidige wijzigingsbevoegdheden, voor het overgangsrecht en voor dereguleren.

De bruidsschat vertalen naar het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar de gemeente. Dat zijn regels die nu door het Rijk worden opgelegd, maar waar we straks als gemeente zelf wat van mogen vinden. Een paar voorbeelden zijn: vergunningsvrij bouwen, geluidsregels voor bijvoorbeeld supermarkten en horeca, en zorgplichten voor bouwwerken.

Als gemeente kunnen wij deze regels wijzigen, of juist laten bestaan of laten vervallen. We kunnen het dus helemaal aanpassen aan onze gemeentelijke situatie. Als we de regels willen aanpassen, dan zijn volgens de VNG dit de keuzes die de gemeenteraad kan maken:

- Schrap - wanneer de regel lokaal geen toepassing heeft;
De regel komt in dit geval te vervallen voor de gehele gemeente.
- Stem af - op de specifieke situatie in het gebied;
In dit geval worden de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan overgenomen in het omgevingsplan.
- Specificeer - als er specifieke wensen voor een gebied zijn.

Over deze keuzes is in 202^Ĉ een inventarisatie van de bruidsschatregels in OPD-verband¹ gemaakt. In deze inventarisatie is per bruidsschatregel een advies uitgebracht: handhaven, schrappen of wijzigen.

Bij de vertaling van de bruidsschat naar het omgevingsplan is ons uitgangspunt dat we deze adviezen overnemen. Mocht dit in een specifiek geval niet kunnen, dan komen we bij de raad met een onderbouwd voorstel voor dat geval.

Huidige binnenplanse afwijkingsmogelijkheden

In onze bestemmingsplannen zitten veel binnenplanse afwijkingsmogelijkheden. Hierin staat bijvoorbeeld dat het mogelijk is om een omgevingsvergunning te krijgen om groter te bouwen, of om op een andere plaats te bouwen. Ook de mogelijkheid voor een intensieve veehouderij om het bouwvlak te vergroten, zit op dit moment als binnenplanse afwijkingsmogelijkheid in het bestemmingsplan. Als er een vergunningsaanvraag komt, dan heeft het college daarbij beleidsvrijheid. Het college maakt de belangenafweging en daaruit kan blijken dat de omgevingsvergunning geweigerd moet worden.

Onder de Omgevingswet gaat dit veranderen. Voor alle binnenplanse afwijkingsmogelijkheden geldt straks: als aan de voorwaarden voldaan wordt, dan moeten we de omgevingsvergunning verlenen. Dat betekent dat de voorwaarden heel concreet moeten zijn, er mag niet nog een nader afwegingsmoment in zitten. Want er is immers geen beleidsvrijheid om zo'n afweging te maken.

Daar zijn de huidige binnenplanse afwijkingen niet op ingericht. We moeten ze dus allemaal bij langs. Uitgangspunt daarbij is dat we ze omzetten naar het nieuwe stelsel. Dat kan alleen als het mogelijk is om concrete regels te stellen waarbij geen nadere afweging meer nodig is. Is

^Ĉ OPD is het Omgevingsplatform Drenthe. Alle Drentse gemeenten, de provincie, waterschappen, RUD, RWS, GGD en de Veiligheidsregio Drenthe werken daarin samen aan de invoering van de Omgevingswet.

dat niet mogelijk, dan kunnen we ze niet opnemen in het omgevingsplan. Dan gaan we ze opnemen in beleidsregels buiten het omgevingsplan. Onze inwoners kunnen er dan een buitenplanse omgevingsvergunning voor aanvragen. Op die manier behouden we de rechten en mogelijkheden die er nu zijn.

Open normen of gesloten normen

In onze huidige bestemmingsplannen werken we met zowel open als gesloten normen. Een voorbeeld van een gesloten norm is: 'De hoofdgebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd'. Deze norm geeft direct duidelijkheid, er zit geen rek in.

Een voorbeeld van een open norm is de regel dat in een woning een beroep aan huis uitgeoefend mag worden, voor zover er geen ernstige hinder of afbreuk aan het woonmilieu wordt gedaan. Dan is niet direct duidelijk wat daarmee bedoeld wordt, het is eigenlijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Beide vormen hebben voor- en nadelen. Met open normen is er meer flexibiliteit, maar er kan ook meer discussie over komen. Met gesloten normen is dat niet zo, iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Maar het kader is dan zo gesloten dat het ook niet uitnodigt om met oplossingen te komen voor een specifiek geval.

En met de Omgevingswet komt daar een technisch probleem bij. Het is de bedoeling dat we straks al onze regels vertalen naar vragenbomen, waarmee de inwoner een stappenplan heeft om te onderzoeken of hij een vergunning nodig heeft of niet. Een open norm laat zich moeilijker vertalen in zo'n vragenboom dan een gesloten norm. Het is niet helemaal zeker of de open norm straks wel goed vindbaar zal zijn in het digitale stelsel.

Eén van de gedachten achter de Omgevingswet is dat er meer flexibiliteit moet komen. Dit zorgt helaas voor technische uitdagingen. We moeten leren hiermee te werken. Ons uitgangspunt is daarom dat we bij het maken van het nieuwe omgevingsplan de normen overnemen zoals ze nu in het bestemmingsplan staan: open of gesloten. Is het wenselijk om van een open norm een gesloten norm te maken, dan nemen we dat goed onderbouwd op in het raadsvoorstel. Door open normen om te zetten naar gesloten normen voorkomen we ook onnodige vergunningplichten (zie paragraaf 3.4).

Huidige wijzigingsbevoegdheden

In onze bestemmingsplannen zitten ook wijzigingsbevoegdheden voor allerlei situaties. Dat zijn situaties waarin de raad heeft gezegd dat het college het bestemmingsplan mag wijzigen. Dat mag dan alleen onder de voorwaarden die de raad heeft gesteld. En deze staan bij iedere wijzigingsbevoegdheid opgesomd.

Zo staat er bijvoorbeeld in het bestemmingsplan Buitengebied dat het college het bestemmingsplan mag wijzigen om de Ruimte voor Ruimteregeling toe te passen. Het college mag dan de bestemming Agrarisch wijzigen in de bestemming Wonen in voormalige boerderijen.

Of er staat dat het college het bestemmingsplan mag wijzigen om een bestemmingsvlak voor Wonen te vergroten.

In het nieuwe omgevingsplan mogen we geen wijzigingsbevoegdheden meer opnemen. We moeten dus iets anders verzinnen om deze rechten te behouden. We gaan per

wijzigingsbevoegdheid bekijken of het mogelijk is om deze in het nieuwe omgevingsplan op te nemen als binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Dus dat we deze rechten mogelijk kunnen maken door een omgevingsvergunning. Want dat is de makkelijkste procedure.

Dat zal niet altijd kunnen, we kunnen immers alleen een omgevingsvergunning verlenen voor een concreet project. De wijzigingsbevoegdheden gaan echter ook vaak over het stellen van nieuwe kaders. Bijvoorbeeld wanneer je de ruimte voor ruimteregeling toepast. Dan wil je een nieuw kader opnemen: niet meer agrarisch, maar wonen. Dan zal het toch nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen.

Omdat we deze regeling niet meer in het omgevingsplan zelf als wijzigingsbevoegdheid mogen benoemen, zullen we dit in buitenplanse beleidsregels zetten. De raad kan hiermee het vaststellen van het omgevingsplan voor deze gevallen dan delegeren aan het college. Op die manier behouden we ook de eenvoudiger procedure die we nu hebben voor deze gevallen.

Overgangsrecht

Op dit moment is het zo dat we werken met verplicht overgangsrecht. Dat is overgangsrecht dat door het Rijk is opgesteld en dat we moeten gebruiken. Het staat in de regels van ieder bestemmingsplan. Het is dus in alle situaties en overal hetzelfde. Ook dit verandert onder de Omgevingswet. We mogen het overgangsrecht dan zelf inrichten.

Het overgangsrecht gaat over het vaststellen van rechten, maar ook het inperken van rechten. Het komt dus nogal precies. Ons uitgangspunt is daarom dat we het bestaande overgangsrecht overnemen in het nieuwe omgevingsplan. Als er situaties zijn die vragen om ander overgangsrecht, komen we bij de raad met een voorstel daarvoor.

Dereguleren

Eén van de doelen van de Omgevingswet is dat het eenvoudiger wordt, met minder regels. We gaan daarom onderzoeken of een regel nog wel nodig is, of eenvoudiger gemaakt kan worden. Dit doen we als het past bij het uitgangspunt om beleidsneutraal over te gaan. We stellen ons daarbij de vragen: waarom willen we dit regelen? Wat willen we daarmee bereiken? Welke manier van regelen past daarbij? Hoe formuleren we deze regel zo eenvoudig mogelijk? In paragraaf 3.4 gaan we verder in op de manier van regelen.

3.3 Hoe gaan we om met nieuwe situaties?

Wanneer we aan de slag gaan met het vertalen van de huidige bestemmingsplannen naar het nieuwe omgevingsplan, dan zullen we er vast achter komen dat de feitelijke situatie niet altijd zo is als in het bestemmingsplan staat. De vraag is hoe we daar dan mee omgaan.

Het is niet mogelijk om hiervoor algemene uitgangspunten op te stellen. Het zal heel erg afhangen van de situatie. Alle belangen en rechten van de inwoners moeten daar nauwkeurig bij afgewogen worden. Per nieuw deel van het omgevingsplan zullen we de raad een voorstel doen voor hoe om te gaan met deze concrete gevallen. Ons uitgangspunt daarbij is de 'ja, mits'-houding. We zijn bereid om situaties te legaliseren, maar dit moet wel passen binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bij alle actualisaties van de bestemmingsplannen tot nu toe zijn er inwoners die met hun concrete initiatief willen meeliften met deze procedure. Bij bestemmingsplannen konden we

dit vaak wel doen. Initiatiefnemers moesten dan een goede ruimtelijke onderbouwing aanleveren. Wij lieten deze in het bestemmingsplan opnemen en de initiatiefnemers betaalden hiervoor leges.

Omdat het omgevingsplan volledig nieuw is en anders werkt, moeten we het eigenlijk helemaal opnieuw uitvinden. We moeten als het ware opnieuw leren autorijden. Het kan dan lastig zijn om direct passagiers mee te nemen. Daarom spreken we het volgende hiervoor af:

- Bij kleine ontwikkelingen die passen binnen de huidige kaders, onderzoeken we of het technisch mogelijk is om ze mee te nemen (zie paragraaf 4.5 voor de technische uitdagingen). Voorwaarde is wel dat er een goede ruimtelijke motivering is aangeleverd en dat alle benodigde onderzoeken volledig en naar tevredenheid zijn uitgevoerd.

De kosten berekenen we door door kostenverhaalregels op te nemen in het omgevingsplan.

- Complexere ontwikkelingen nemen we niet mee. Zij moeten mee in de bundeling van wijzigingsbesluiten die we in paragraaf 4.5 bespreken. Mochten deze ontwikkelingen sneller gaan dan dat wij de structuur voor het omgevingsplan helemaal kunnen doorontwikkelen, dan is het mogelijk om deze ontwikkelingen in een tijdelijk hoofdstuk in het omgevingsplan te zetten. Daarin kunnen we nieuwe ontwikkelingen verwerken tot aan het moment dat we er klaar voor zijn om ze in het definitieve omgevingsplan op te nemen. Omdat we ze later alsnog in het omgevingsplan moeten verwerken, is het wel dubbel werk.

3.4 Hoe gaan we om met nieuwe mogelijkheden?

Zoals gezegd wordt de regeltechniek in een omgevingsplan heel anders dan in een bestemmingsplan. In het Omgevingsplan komen ook over veel meer onderwerpen regels te staan dan nu in het bestemmingsplan. En in het omgevingsplan krijgen we nieuwe mogelijkheden om dingen te regelen. Vooraf stellen we uitgangspunten voor hoe we met deze nieuwe mogelijkheden om willen gaan.

Nieuwe onderwerpen in het omgevingsplan

In het omgevingsplan komen nieuwe onderwerpen te staan, ten opzichte van het bestemmingsplan. En er zijn onderwerpen die we in het omgevingsplan uitvoeriger kunnen regelen dan in het bestemmingsplan. Voorbeelden zijn:

- monumenten
- duurzaamheid
- klimaatadaptatie
- terrassen
- evenementen
- plaatsen van objecten op de weg

Bij het vullen van deze regels volgen we het bestaande beleid. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan komen we met een aanpassingsvoorstel.

Een rode draad in de Omgevingswet is meer maatwerk en meer lokaal. Onderdeel hiervan is dat we als gemeente meer ruimte krijgen om besluiten te nemen over regels die nu nog door het Rijk worden opgelegd. Een voorbeeld is de bruidsschat die we in paragraaf 3.2 besproken hebben.

Maar binnen de regels die ook onder de Omgevingswet bij het Rijk blijven, krijgen we als gemeente ruimte. Dan gaat het met name om milieuonderwerpen, zoals geur, trilling, geluid, fijn stof, et cetera. De Omgevingswet biedt hiervoor een kader in de vorm van een maximale en een minimale norm. Daar binnen mogen we als gemeente zelf de norm bepalen. Zo kunnen we bijvoorbeeld bepalen dat voor een bepaald gebied in onze gemeente een strengere geluidsnorm zal gelden.

Hieronder een overzicht van de afwegingsruimte onder de Omgevingswet:

soepeler	afwegingsruimte	strenger
ja	trilling	ja
ja	geluid	ja
ja	bodem	ja
ja	geur	ja
nee	fijnstof	ja
ja*	externe veiligheid	ja
nee	waterveiligheid	ja
ja*	energie	ja
ja	lichthinder (glastuinbouw)	ja
nee	natuur	ja
ja	waterkwaliteit	ja
nee	lucht	ja
extra optie:	experimenteer regeling (bijv. voor technische innovaties)	n.v.t.

* energie: bij nieuwbouw van kantoren en woongebouwen

* externe veiligheid: beperkte versoepeling mogelijk bij groepsrisico

Als we als gemeente gebruik gaan maken van deze afwegingsruimte, moeten we dat goed motiveren. Dat is een gevolg van het krijgen van meer afwegingsruimte. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen we eenvoudigweg de norm overnemen die het Rijk heeft bepaald. Straks moeten we daar een afweging over maken.

In het kader van het beleidsneutraal overgaan zullen we in de transitie naar het nieuwe omgevingsplan de huidige standaardwaarden en ons bestaande beleid overnemen. Mocht een bepaalde situatie wel om specifieke waarden vragen, dan komen we bij de raad met een

voorstel daarvoor. En naar de toekomst toe kunnen we natuurlijk steeds meer van deze afwegingsruimte gebruik gaan maken.

Omgevingswaarden

Het wordt straks ook mogelijk om omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan. In het casco hebben we daar een paragraaf voor gereserveerd. Met omgevingswaarden kunnen we voor een bepaald gebied vastleggen welke omgevingswaarden we daar in de toekomst willen bereiken. Bijvoorbeeld een bepaald geluidsniveau, of een bepaalde geurbelasting. Dat is niet vrijblijvend. Als we dit doen, moeten we ook een programma vaststellen waarin we aangeven hoe we deze omgevingswaarde gaan bereiken in dat gebied.

Omdat we het uitgangspunt hebben dat we beleidsneutraal overgaan, gaan we in de transitie naar het nieuwe omgevingsplan vooralsnog geen omgevingswaarden opnemen.

Soorten regels

Onder de Omgevingswet krijgen we een hele gereedschapskist aan soorten regels die we mogen gebruiken. In volgorde van wenselijkheid vanuit het oogpunt van de Omgevingswet staan ze in deze piramide:



In paragraaf 3.2 hebben we al besproken dat we van iedere regel gaan onderzoeken of deze nog wel nodig is (dereguleren). Als de regel niet meer nodig is, dan stellen we de raad voor deze te schrappen.

Mocht een regel niet geschrapt kunnen worden, dan onderzoeken we of we deze kunnen ombouwen naar een zorgplicht, of naar een algemene regel die voor iedereen geldt. De inwoner moet dan zelf toetsen of zijn initiatief aan de regel voldoet. Dat maakt de inwoner ook meer verantwoordelijk. Om wel op de hoogte gehouden te worden, kunnen we een meldingsplicht opnemen in het omgevingsplan. Als een inwoner dan binnen de algemene regels nieuwe activiteiten ontplooit, moet hij dat wel bij ons melden.

Het nadeel van algemene regels is dat het meer vraagt van ons als organisatie. Zoals nu ook bij het vergunningsvrij bouwen, komen er wel vragen over die beantwoord moeten worden. En meldingen moeten we wel ergens registreren. Dat kost ambtelijke tijd en capaciteit, maar we kunnen er geen leges voor vragen. Dat nadeel moeten we wel meenemen in onze keuze voor de soort regel.

Een aandachtspunt is verder dat het opnemen van algemene regels alleen kan bij gesloten normen, normen waar geen discussie over mogelijk is. Willen we toe naar meer flexibiliteit, dan komen we uit bij open normen. Maar omdat open normen een nadere afweging vragen (zie paragraaf 3.2) moeten we daar een vergunningplicht aan koppelen. Dus soms is juist het opnemen van een vergunningplicht noodzakelijk.

Het vergt dus per regel een afweging tussen alle voor- en nadelen, op basis van de uitgangspunten die we in dit document hebben vastgesteld. We doen dat met behulp van de ontwerptool van de VNG:

Ontwerp vragen omgevingsplan

Stap voor stap het omgevingsplan inrichten



Stap 1

Wat wil ik regelen in het omgevingsplan?

Stap 2

Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?

Stap 3

Hoe wil ik een activiteit regelen?

Tot slot is het mogelijk om een verbod op te nemen in het omgevingsplan. In onze huidige bestemmingsplannen staan diverse verboden. Bijvoorbeeld een verbod op het storten van puin en afvalstoffen. Of een verbod op het splitsen van een woning. Of een verbod op het zonder omgevingsvergunning bouwen van een zonnepark. Door het opnemen van binnenplanse afwijkingsmogelijkheden kunnen we daar dan met een omgevingsvergunning weer van afwijken.

Dit systeem blijft hetzelfde onder de Omgevingswet. We nemen deze verboden en afwijkingsmogelijkheden zoveel mogelijk over in het nieuwe omgevingsplan, omdat we beleidsneutraal willen overgaan.

Wel kan het verstandig zijn om sommige verboden te vertalen naar geboden. Dat is nieuw en mag onder de Omgevingswet. Een gebod is een positievere manier van formuleren dan een verbod. Dit is heel handig bij het opnemen van technische eisen. Bijvoorbeeld dat kleine windmolens moeten voldoen aan de technische norm EN55022. Je schrijft dan niet op: 'Het is verboden een kleine windmolen te plaatsen die niet voldoet aan de norm EN55022'. De initiatiefnemer weet dan immers wat niet mag, maar daarmee weet hij nog niet wat wel

mag. Daarom is een positievere formulering beter: 'Een kleine windmolen moet bij het in gebruik nemen voldoen aan de norm EN55022'.

Dit is ook heel handig bij het vertalen van voorwaardelijke verplichtingen die nu in het bestemmingsplan staan. Een voorwaardelijke verplichting is bijvoorbeeld: 'De nieuwe woning mag slechts in gebruik genomen worden, wanneer de landschappelijke inpassing zoals beschreven in bijlage X is aangelegd en onderhouden.' Straks kunnen we het formuleren als een gebod om de landschappelijke inpassing aan te leggen en te onderhouden.

Indieningsvereisten en binnenplanse beoordelingsregels

Als we in het omgevingsplan een vergunningplicht opnemen, dan moeten we daar ook bij aangeven onder welke voorwaarden de vergunning verleend zal worden. We moeten dus binnenplanse beoordelingsregels opnemen.

Verder moeten we ook aangeven wat de initiatiefnemer allemaal moet aanleveren, wil hij hier een vergunning voor kunnen krijgen. Dat zijn de indieningsvereisten. Er zijn straks nog steeds algemene wettelijke indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen, maar wij moeten daar eigen indieningsvereisten aan toevoegen als de situatie daarom vraagt.

3.5 Hoe zorgen we voor integraliteit en harmonisering in ons omgevingsplan?

We werken op dit moment met veel verschillende bestemmingsplannen en verordeningen. Straks wordt dat één omgevingsplan. We gaan de verschillen tussen de huidige plannen en verordeningen in regels en begrippen zoveel mogelijk gelijk trekken (harmoniseren).

In OPD-verband is het 'Algemeen Drents Begrippenkader' gemaakt. De bedoeling daarvan is dat in heel Drenthe dezelfde begrippen gebruikt worden in de omgevingsplannen. Het is daarmee makkelijker voor alle partners om af te stemmen en samen te werken. In OPD-verband is afgesproken dat alle gemeenten dit begrippenkader gebruiken als basis voor hun omgevingsplan.

Bij het maken van het nieuwe omgevingsplan is een integrale blik nodig. Alle belangen en individuele doelen in de brede fysieke leefomgeving moeten we tegen elkaar afwegen. We gaan het projectteam dat gaat werken aan het nieuwe omgevingsplan dan ook breed vullen, zodat alle onderdelen van de fysieke leefomgeving en alle samenwerkingspartners daarin vertegenwoordigd zijn. Op die manier willen we zorgen voor integraliteit in het omgevingsplan.

Dit werken we verder uit in een plan van aanpak per onderdeel van het omgevingsplan dat we aanpakken.

3.6 Hoe zorgen we voor een leesbaar, gebruiksvriendelijk plan?

Het omgevingsplan zal een behoorlijk technisch plan zijn. Erg belangrijk voor onze inwoners is daarom dat het een leesbaar, gebruiksvriendelijk plan is. We kiezen daarom voor taalniveau B^C, vermijden moeilijke woorden en lange zinnen.

Dit kan best een uitdaging zijn, omdat de tekst wel juridisch moet kloppen. Daarom zullen we gebruikmaken van toepasbare regels. Toepasbare regels zijn juridische regels die in

vragenbomen zijn omgezet naar gewone taal. Daarin kunnen we eenvoudige termen gebruiken, zoals 'boom' in plaats van 'houtopstand'. De inwoner kan dan in de vergunningencheck in het Omgevingsloket eenvoudiger de regels opvragen. Hij kan dan makkelijker zien of de regels op zijn situatie van toepassing zijn.

Het is nog even afwachten hoe ons nieuwe omgevingsplan er straks in het DSO (digitaal stelsel omgevingswet) uit zal zien. Het kan zijn dat we nu aan de achterkant van het omgevingsplan iets verzinnen, maar dat na het publiceren van het plan aan de voorkant blijkt dat daardoor het overzicht weg is. Dan moeten we het aan de achterkant dus anders doen. Het leesbaar maken van het plan blijft dan ook een continue taak.

4. De route naar het omgevingsplan

Het in één keer opstellen van een omgevingsplan is een zeer complexe en bijna onmogelijke opgave. Daarom gaan we het tijdelijke omgevingsplan stapsgewijs uitbouwen tot een volwaardig, gestructureerd en gebiedsdekkend omgevingsplan – nieuwe stijl. Het verhuizen van regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan doen we per gebied en voor sommige onderwerpen per thema. Dat hebben we vastgelegd in onze Routekaart.



Nb. Bovenstaande figuur komt uit de Routekaart. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is sinds de vaststelling van de Routekaart verplaatst naar 1 januari 2024 en de overgangstermijn is verlengd naar 31 december 2029.

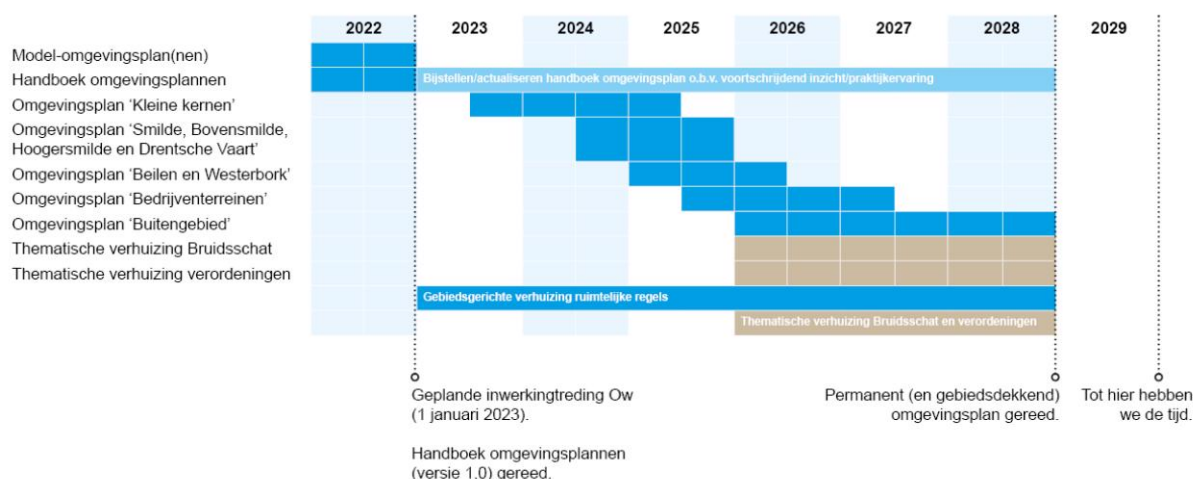
4.1 Gebiedsgericht naar het omgevingsplan in 2023

Voor het gebiedsgericht overzetten van regels naar het nieuwe omgevingsplan hebben we in de Routekaart de volgende deelgebieden vastgesteld:

1. Kleine kernen Spier, Wijster, Drijber, Nieuw-Balinge, Mantinge, Balinge, Witteveen, Garminge, Orvelte, Elp, Zwiggelte, Hooghalen, Hijken en Oranje
2. Smilde, Bovensmilde, Hoogersmilde en de Drentsche Hoofdvaart
3. Beilen en Westerbork
4. Bedrijventerreinen
5. Buitengebied

We gaan starten met de kleine kernen in onze gemeente, in het bijzonder met de kern Spier. Het bestemmingsplan voor Spier is namelijk erg verouderd.

De planning zag er ten tijde van het vaststellen van de Routekaart zo uit:



Inmiddels zijn alle data door het uitstel van de Omgevingswet met twee jaar opgeschoven.

Bij de start van ieder plan komen we eerst bij de raad met een uitgangspuntennotitie met daarin aandacht voor de specifieke situaties in dat plan. Ook hebben we daarin aandacht voor het bewaken van de integraliteit van het hele omgevingsplan.

4.2 Thematische wijzigingen

De regels uit onze gemeentelijke verordeningen kunnen we themagewijs omzetten naar het nieuwe omgevingsplan. Denk aan de Welstandsnota en de Verordening Leefomgeving. Ook de bruidsschat kunnen we op deze manier omzetten. Deze thematische verhuizing willen we in de tijd naar achteren schuiven, omdat hier nu minder prioriteit ligt. Tegelijkertijd willen we alle opties open houden; als het wenselijk is (delen van) de bruidsschat in de tijd naar voren te halen schromen we niet dat te doen.

Ook is het mogelijk om nieuwe thema's toe te voegen aan het nieuwe omgevingsplan (hoewel dat dan natuurlijk niet meer beleidsneutraal is). Dat kan alleen als deze regels helemaal nieuw zijn. Het kan niet als er nu al regels over in het tijdelijke omgevingsplan staan. Deze regels kunnen we namelijk alleen wijzigen in de gebiedsgerichte aanpak. Maar als regels nieuw zijn, kunnen we ze als nieuw thema toevoegen aan het omgevingsplan. Voorbeelden van thema's zijn veiligheid, gezondheid, klimaatadaptatie en energietransitie.

4.3 Participatie

Bij de vaststelling van elke wijziging op het omgevingsplan moet de raad aangeven:

- hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken;
- wat de resultaten daarvan zijn;
- hoe daarbij invulling is gegeven aan het gemeentelijke participatiebeleid.

In januari 2022 heeft de gemeenteraad het participatiebeleid 'Goede plannen maak je met elkaar' vastgesteld. Daarin staan de basisprincipes voor participatie:

- Ĉ. We zijn vanaf de start van een participatieproces duidelijk en transparant over rollen, verantwoordelijkheden, budget, beïnvloedingsruimte en besluitvorming en terugkoppeling van besluitvorming. Of dat er helemaal geen participatie nodig is.
- 2. Participatie is geen doel op zich, maar een middel. Participatie is geen synoniem voor draagvlak creëren. Participatie is een middel om tot verantwoorde en afgewogen keuzes te komen. Dit betekent dat participeren alleen voor de vorm en als zoethoudertje de meest verkeerde vorm van participatie is.
- 3. We streven ernaar om participatie, in welke vorm dan ook, voor elke inwoner toegankelijk en bereikbaar te maken. We passen maatwerk, passend bij de opgave en de doelgroep, toe. De gemeente spant zich in om een zo breed mogelijke groep mensen te bereiken.
- 4. Participatie is mensenwerk en daarom steeds anders. Elk proces staat op zichzelf en heeft een eigen verhaal en historie of aanleiding. Participatie is geen proces dat geautomatiseerd kan worden. Echter kunnen digitale middelen ondersteunend en soms heel handig zijn.
- 5. Met participatie beginnen we buiten en op tijd. Dus zo vroeg als mogelijk is. Aan het begin van planvorming moet er aandacht zijn voor betrokkenheid en het afstemmen van de juiste doelgroep. Participatie hoeft niet altijd. Soms kan een goed plan worden gemaakt zonder participatie. Dan zijn de verantwoordelijkheden duidelijk.
- 6. Er zijn voldoende middelen, capaciteit en dus ook tijd beschikbaar voor participatie, zowel bij gemeente als bij de inwoner. Dit moet voor aanvang van een project duidelijk zijn. Zijn er geen middelen beschikbaar, dan maken we keuzes. We beginnen daarom met het maken van een participatieplan.
- Đ. We communiceren gedurende het gehele traject, ook over processtappen, en koppelen terug wat het resultaat is en wat er met de inbreng wordt gedaan. Deze principes vormen de leidraad voor het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie en zijn richtinggevend voor de manier waarop we overleggen met inwoners.

Concreet over het omgevingsplan staat in ons participatiebeleid dat we met de volgende punten aan de slag gaan:

- Ĉ. Betrek participanten bij de vraag of het toekennen van functies aan bepaalde locaties nodig is om ongewenste activiteiten te voorkomen.
- 2. Betrek participanten bij de vraag of er regels nodig zijn voor bepaalde activiteiten en, zo ja, welk type regel het meest geschikt is.
- 3. Betrek participanten bij de vraag of bij vergunningplichten voldoende beoordelingsregels zijn geformuleerd.
- 4. Ga met participanten na of voldaan wordt aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- 5. Stel aan de voorkant een goed participatieplan op. Dit participatieplan is ook benodigd als onderlegger voor de kennisgeving.

We gaan bij iedere gebiedsgerichte of themagerichte wijziging van het omgevingsplan een participatieplan maken waarin we dit concreet uitwerken. En we maken een participatietoolbox die we daarbij kunnen gebruiken. De basis voor het participatieplan zijn de vier elementen van de 'Visie op dienstverlening 2022 – 2030':



Bij het maken van het participatieplan en het toetsen van participatieprocessen gebruiken we het whitepaper 'Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen' van de NEN (**bijlage 2**).

Deze handreiking is tot stand gekomen op basis van ervaringen in de praktijk met allerlei initiatieven in het hele land. In de handreiking staat een verzameling indicatoren om de kwaliteit van een participatietraject te kunnen beoordelen. Dit gebeurt in een aantal stappen (zie vanaf pagina 4 van het whitepaper):

- Stap 1: Bepalen van de mate van participatie (op basis van de impact van een initiatief en de complexiteit van de interne procedure)
- Stap 2: Beoordelen van het participatietraject: vooraf (het plan) of achteraf (de uitvoering) (bevat het plan de juiste onderwerpen en is het traject volgens plan uitgevoerd?)
- Stap 3: Beoordelen van de resultaten van participatie (is er teruggekeken en hoe is de uitkomst verwerkt?)

Met deze handreiking en de participatietoolbox wordt het participatieproces voor wijzigingen in het omgevingsplan ontworpen. Een goed ontworpen participatieproces is belangrijk. Het maakt daarvoor niet uit of wij als gemeente de initiatiefnemer zijn, of dat er een particuliere initiatiefnemer is. In het laatste geval voert de particuliere initiatiefnemer de participatie uit.

De Omgevingswet geeft tot slot ook aan dat we andere overheden bij het omgevingsplan moeten betrekken. Bijvoorbeeld de provincie, de waterschappen en omliggende gemeenten. Dit is onder het huidige systeem ook al zo, we blijven dit doen. Met de provincie en waterschap Drents-Overijsselse Delta hebben we regelmatig relatiebeheer om dit te stroomlijnen. De ervaringen hiermee zijn erg positief.

4.4 Publiceren omgevingsplan in het Digitale Stelsel Omgevingswet

Het omgevingsplan – nieuwe stijl moet voldoen aan technische standaarden. De technische standaarden staan in de STandaard Officiële Publicaties (hierna: 'STOP'). Deze geeft een raamwerk voor de technische vormgeving en structuur van het plan. Aan het STOP-raamwerk is invulling gegeven in de ToepassingsProfielen OmgevingsDocumenten (hierna: 'TPOD'). Gezamenlijk dus de STOP-TPOD.

In het verlengde van de technische standaarden stelt de Omgevingswet eisen aan de publicatie. De Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan in het DSO gezet moet worden. Maar dat geldt niet voor de toelichting, de motivering. Deze komt niet in het DSO.

De technische details hiervan staan allemaal uitgelegd in het Handboek Omgevingsplan Midden-Drenthe.

4.5 Losse initiatieven

Op dit moment is het zo dat we nieuwe bestemmingsplannen ter vaststelling op de agenda van de raad zetten, wanneer de voorbereiding van deze bestemmingsplannen klaar is. Zeg maar: wanneer ze eraan toe zijn. Dat verandert onder de Omgevingswet.

Met de komst van de Omgevingswet kunnen we niet meer elke maand een wijziging van het omgevingsplan ter inzage leggen, of ter vaststelling aan de raad voorleggen. Dit heeft ermee te maken dat het allemaal wijzigingen zijn op dat ene omgevingsplan. In het wijzigingsbesluit moeten we aangeven wat we precies wijzigen in het omgevingsplan. Als er allemaal wijzigingsprocedures door elkaar lopen, bestaat de kans dat we verwijzen naar verkeerde regels. Regels die nog niet zijn vastgesteld, of regels die inmiddels door een andere procedure al zijn gewijzigd. We raken dan volledig het overzicht kwijt en juridisch klopt het ook niet meer.

Dit vraagt dus om strakke regie op wijzigingen van het omgevingsplan. De meeste gemeenten besluiten daarom de wijzigingen van het omgevingsplan te bundelen. Die bundeling geldt dan niet alleen voor onze eigen plannen. De bundeling geldt ook voor initiatieven van inwoners en ondernemers om het omgevingsplan te wijzigen voor hun eigen perceel.

Om goed regie te kunnen houden, gaan wij maximaal 3 keer per jaar een wijziging van het omgevingsplan aan de raad voorleggen. Als er wijzigingsbesluiten moeten worden genomen voor verschillende gebieden, worden deze dus zoveel mogelijk gebundeld in één voorstel.

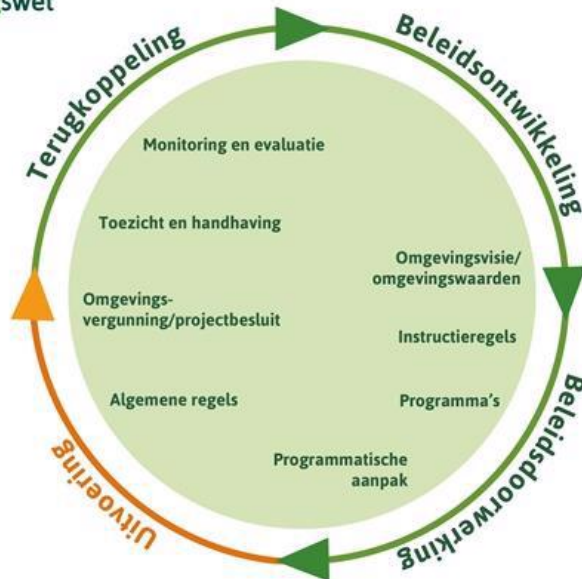
4.6 Regie en beheer omgevingsplan

Om het beheer van het omgevingsplan goed te kunnen doen, gaan we werken met een regieteam. Hierin zitten in ieder geval een jurist, een GIS-medewerker, een IT-specialist en een planoloog. Zij zorgen ervoor dat iedere wijziging van het omgevingsplan technisch correct verwerkt wordt en dat er geen tegenstrijdigheden in zitten ten opzichte van het op dat moment geldende omgevingsplan.

Verder moeten volgens de Omgevingswet verleende buitenplanse omgevingsvergunningen na 5 jaar verwerkt worden in het omgevingsplan. Ook dat is onderdeel van het beheer van het omgevingsplan. De raad heeft in maart 2022 besloten deze bevoegdheid te delegeren aan het college, omdat het een uitvoerende taak is.

4.7 Beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus:



Het begint met visievorming. De omgevingsvisie is een samenhangende visie met keuzes voor het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Als uitwerking van de omgevingsvisie is het mogelijk om programma's vast te stellen. In programma's geef je als gemeente aan wanneer je bepaalde doelen gehaald wilt hebben en hoe je dat gaat doen.

Als onderdeel van de uitvoering stellen we regels op, bijvoorbeeld in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is dus straks niet meer de start van het proces, het is volgend. Daarvoor is het wel belangrijk dat onze omgevingsvisie steeds concreter gemaakt wordt. De visie is nu nog vooral hoog-over. Op basis van monitoring en evaluatie, kunnen we de visie verder invullen.

Ook zijn we nu nog gewend om thematisch beleid te maken op bijvoorbeeld het vlak van groen, verstedelijking, gezondheid, mobiliteit, energietransitie. Onder de Omgevingswet wordt er verwacht dat dit samen gaat komen in een integrale omgevingsvisie en in programma's. Het omgevingsplan volgt daar dan op. Zoals gezegd gaan we eerst beleidsneutraal over naar de Omgevingswet. De nieuwe manier is een manier van werken die we gedurende de jaren moeten gaan leren.

5. Bevoegdheidsverdeling

Onder de Omgevingswet is de bevoegdheidsverdeling tussen de raad, het college en gedeputeerde staten ongeveer gelijk als nu.

5.1 Bevoegd gezag vaststelling omgevingsplan

De raad is het bevoegd gezag om het omgevingsplan vast te stellen. Het omgevingsplan wordt in stukjes opgebouwd vanuit het tijdelijke omgevingsplan. Dan hebben we uiteindelijk voor 2032 een volledig omgevingsplan – nieuwe stijl. De raad is voor iedere wijziging op het omgevingsplan, dus voor ieder stukje, het bevoegd gezag.

Het college bereidt de besluiten van de raad voor. In de praktijk betekent dit dat het college de voorbereidingsprocedure voor het omgevingsplan doet. Die procedure ziet er zo uit:

Aankondiging

Het college kondigt in het gemeenteblad aan dat we voornemens zijn het omgevingsplan te wijzigen. Daarbij moet het college aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van die wijziging van het omgevingsplan worden betrokken.

Ontwerpbesluit en terinzagelegging

Daarna wordt de wijziging voor het omgevingsplan geschreven. Het college stelt de wijziging als ontwerp vast. Dit ontwerp wordt gepubliceerd en ter inzage gelegd. Net als nu liggen de stukken 6 weken ter inzage. In deze periode mogen zienswijzen ingediend worden.

Na de terinzagelegging maakt het college alle stukken klaar voor de raad. Als er geen zienswijzen zijn, moet de raad binnen 4 weken een besluit nemen.

Als er wel zienswijzen zijn, maakt het college een nota van zienswijzen. Deze gaat mee met de stukken naar de raad.

Als de raad het omgevingsplan heeft vastgesteld, publiceert het college dat in het Gemeenteblad. In principe treedt het omgevingsplan dan 4 weken later in werking. Na de publicatie wordt het besluit weer ter inzage gelegd. In die periode kan er beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als er een milieu-effectrapportage gemaakt moet worden, wordt bovenstaande procedure uitgebreid met de procedure daarvoor.

5.2 Delegatie bevoegdheid raad naar college

De raad heeft op 3 maart 2022 een delegatiebesluit genomen. De raad heeft daarmee de bevoegdheid om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen in bepaalde situaties overgedragen aan het college. Het gaat dan om technische en beleidsneutrale situaties.

Dit is de regeling die de raad daarvoor heeft vastgesteld:

Artikel 1

1. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, voor zover het betreft:
- die delen van het omgevingsplan die krachtens het overgangsrecht als omgevingsplan gelden en betrekking hebben op delen van bestemmingsplannen of beheersverordeningen die een wijzigingsbevoegdheid en/of een uitwerkingsplicht (artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening) bevatten, met inachtneming van de hieraan gestelde voorwaarden;
 - het beleidsneutraal verwerken van door het Rijk of de provincie opgelegde instructieregels;
 - het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een voortdurende buitenplanse omgevingsactiviteit als bedoeld in artikel 4.1 van de Omgevingswet;
 - het beleidsneutraal overzetten van regels uit het Invoeringsbesluit Omgevingswet naar het omgevingsplan (Bruidsschat Omgevingsplan);
 - het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan;
 - beleidsneutrale, juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties van het omgevingsplan of de onderliggende juridische verwijzingen, allen met geen of geringe invloed op de fysieke leefomgeving;
 - het aanpassen van informatieproducten van het omgevingsplan;
2. Te bepalen dat een afschrift van de door het college genomen besluiten, zoals genoemd onder 1, ter kennis wordt gebracht van de gemeenteraad;
3. Te bepalen dat dit besluit in werking treedt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt;
4. Dit besluit te publiceren in het Gemeenteblad en toe te voegen aan de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving.

5.3 Bevoegdheid gedeputeerde staten

De provincie heeft net als nu bepaalde rechten wanneer het omgevingsplan wordt gewijzigd. De provincie kan in de eerste plaats net als iedereen een zienswijze indienen tegen het ontwerp-omgevingsplan. Als de provincie het daarna niet eens is met het vaststellen van het omgevingsplan, dan mogen gedeputeerde staten een zogenaamd reactief interventiebesluit nemen. Dit houdt in dat bepaalde delen van het omgevingsplan niet in werking treden.

In de Omgevingswet staat hiervoor een strenge procedure, waarin het ook verplicht is dat de provincie al vroeg met ons als gemeente gaat praten. Ook moet het besluit erg goed gemotiveerd worden.

6. Risico's

Per 1 januari 2024 krijgen we een tijdelijk omgevingsplan, waarmee we vanaf dat moment kunnen werken. Vervolgens moeten we voor 2032 dit tijdelijke omgevingsplan omgezet hebben naar een omgevingsplan – nieuwe stijl.

We gaan het omgevingsplan stapsgewijs omzetten. Maar dan nog blijft het een enorme klus. Een omgevingsplan is wezenlijk anders dan een bestemmingsplan. Er komt veel meer bij kijken, het is veel technischer en iedere gemeente moet dit voor zichzelf doen. Er zijn geen landelijke standaarden. We moeten dus opnieuw leren autorijden, maar we moeten deze auto eerst ook nog zelf in elkaar zetten. En dat brengt bepaalde risico's met zich mee:

1. Het is lastig in te schatten hoeveel tijd en capaciteit het in elkaar zetten van de nieuwe auto en het opnieuw leren autorijden gaat kosten. Het is nodig dat we voldoende tijd nemen voor studie en oefenen. We moeten harde keuzes maken over de beschikbare capaciteit die we nog kunnen leveren voor de reguliere werkzaamheden.
2. Het is nieuw en het is mensenwerk. Er kunnen dus fouten ontstaan in de eerste wijziging van het omgevingsplan, die we later weer moeten corrigeren. Ook is het vooraf niet mogelijk om alles te overzien. De kans bestaat dat we keuzes maken die achteraf niet handig blijken te zijn. Ook dat moeten we dan weer corrigeren. Kortom, we moeten al doende leren werken met de Omgevingswet en fouten maken hoort daarbij.
3. Voor het maken van een wijziging op het omgevingsplan hebben we een extern adviesbureau nodig. Deze bureaus moeten de komende jaren voor alle gemeenten aan de slag en hebben het dus erg druk. Dit zorgt ervoor dat we voor ons eigen plan mede afhankelijk kunnen zijn van het kunnen leveren door adviesbureaus. Ditzelfde geldt voor de inzet van de RUD en de VRD.
4. Er kunnen onverwachte wijzigingen komen in de wetgeving vanuit het Rijk. Of de invoering van het DSO (digitaal stelsel Omgevingswet) kan vertraging oplopen. Ook wijzigingen in prioriteiten van de politiek of het management van de gemeente kunnen van invloed zijn.
5. Het is nog niet zeker dat het DSO op 1 januari 2024 goed werkt. Misschien is het niet stabiel genoeg en kunnen wij de wijzigingen van het omgevingsplan nog niet publiceren. We moeten het dan op de oude manier publiceren (dit heet: TAM-IMRO). Dat is weer een andere procedure, die juridisch het nodige uitlegwerk vraagt in het vaststellingsbesluit. Met andere woorden: het kost tijd om die procedure onder de knie te krijgen. Bovendien moeten alle TAM-IMRO-plannen later weer omgezet worden naar omgevingsplannen – nieuwe stijl. Het is dus dubbel werk.

Bijlage 29

Casco Omgevingsplan Midden-Drenthe

Bijlage 30

Whitepaper 'Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen' van de NEN