



Gemeente Assen

Nota van uitgangspunten omgevingsplan Assen



Versie 1.0 / mei 2023

Inhoudsopgave

0.	Samenvatting	2
1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel omgevingsplan	3
1.3	Doel Nota van Uitgangspunten	4
1.4	Leeswijzer	4
2.	Het omgevingsplan	5
2.1	Wat is het omgevingsplan	5
2.2	Kaders Rijk en provincie	7
2.2.1	Instructieregels Rijk	8
2.2.2	Instructieregels provincie	8
2.3	De bruidsschat en milieueffectrapportage	9
2.4	Gemeentelijke kaders	10
2.5	Kostenverhaal	11
2.6	Delegatiebevoegdheid	11
2.7	Digitaal Stelstel Omgevingswet	12
3.	Opzet omgevingsplan Assen	13
3.1	Samenvatting uitgangspunten en ontwerpkeuzes	13
3.2	Stappenplan (gebiedsindeling)	15
3.3	Ontwerpkeuzes	19
3.3.1	Algemene ontwerpkeuzes	19
3.4	Planning	28
4.	Participatie	30
5.	Risico's	32
	Begripsbepalingen en gebruikte afkortingen	35
	Bijlagen	
	• Bijlage 1 Kostenverhaal	
	• Bijlage 2 Casco omgevingsplan	
	• Bijlage 3 Relevante jurisprudentie	
	• Bijlage 4 Stappenplan wijziging omgevingsplan	

0. Samenvatting

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Eén van de instrumenten onder de wet is het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat alle regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is de directe opvolger van bestemmingsplannen en verordeningen over de fysieke leefomgeving. Met de komst van het omgevingsplan verdwijnen dan ook de losse bestemmingsplannen dus zoals u die nu kent.

Omdat het omgevingsplan een volledig nieuw instrument is en veel regels over de fysieke leefomgeving samenbrengt die nu anders geregeld zijn, is het belangrijk om aan de voorkant een aantal ontwerpkeuzes vast te stellen. Er bestaat bovendien geen standaard omgevingsplan. Elke gemeente kan – binnen de wettelijke kaders – het omgevingsplan naar eigen inzicht opbouwen.

We hebben tot 2030 de tijd om voor de hele gemeente één gebiedsdekkend omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet vast te stellen. Deze Nota van Uitgangspunten richt zich op het maken van de eerste inhoudelijke en procesmatige keuzes en vormt een eerste (tussen)stap richting een volwaardig Asser omgevingsplan. De keuzes in de nota worden de komende jaren toegepast bij het gebiedsgewijs opstellen van het omgevingsplan.

De Nota van Uitgangspunten bestaat grofweg uit twee type uitgangspunten. Per type worden hieronder de belangrijke uitgangspunten toegelicht.

1. Procesmatige uitgangspunten, waaronder:
 - Een planning wanneer welk gebied wordt meegenomen in het omgevingsplan.
 - Per wijziging omgevingsplan leggen we eerst een Uitgangspuntennotitie inclusief participatiestrategie voor over het specifieke gebied.
 - We leggen maximaal 3 keer per jaar een wijziging van het omgevingsplan voor.
 - Verordeningen en welstandsregels zetten we niet gebiedsgewijs, maar in één keer over naar het omgevingsplan.
 - Lopende gebiedsontwikkelingen nemen we mee als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.
 - Aan initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan werken we bij voorkeur mee via een omgevingsvergunning met buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

2. Inhoudelijke uitgangspunten, waaronder:
 - We schrijven het omgevingsplan zoveel mogelijk in eenvoudig Nederlands.
 - We stellen het omgevingsplan 'beleidsneutraal' op.
 - We nemen het advies over van het Omgevingsplanplatform Drenthe over het verwerken van de huidige rijksregels (de 'Bruidsschat').
 - We gaan terughoudend om met 'open normen', behalve in ontwikkelgebieden.
 - We gaan terughoudend om met meldingsplichten en zorgplichten in het omgevingsplan, en werken zoveel mogelijk met algemene regels.
 - We nemen regels uit bestemmingsplannen over die goed werken, en schrappen overbodig blijvende regels.
 - We nemen de huidige landelijke vergunningsvrije regels over.
 - We passen altijd maatwerk toe: bij het opstellen van regels denken en werken we vanuit het specifieke gebied.

Over elk van deze uitgangspunten heeft u als raad keuzevrijheid. De Nota van Uitgangspunten is daarom een belangrijk richtinggevend document met het oog op het opstellen van het omgevingsplan de komende jaren.

1. Inleiding

Begin 2019 is het Programmaplan Omgevingswet 2019-2021 door de gemeenteraad vastgesteld. Dit programmaplan is eind 2021 geactualiseerd voor de periode 2022-2023. Het programmaplan beschrijft de strategie van de implementatie van de Omgevingswet en markeert de acties die de gemeente Assen moet zetten om te komen tot een succesvolle implementatie van deze Omgevingswet.

Om goed antwoord te kunnen geven op de veranderdoelen van de Omgevingswet, zijn in het programmaplan voor de programmatische aanpak een aantal ambities benoemd. Eén van deze ambities luidt: *Het vormgeven van de gemeentelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning met als doel een beter instrumentarium om de Assense ambities voor de fysieke leefomgeving waar te maken.*

De Nota van Uitgangspunten die voor u ligt draagt bij aan deze ambitie: hiermee wordt beoogd het kerninstrument omgevingsplan vorm te geven met als doel een goed instrumentarium om de Assense ambities voor de fysieke leefomgeving waar te maken.

1.1. Aanleiding

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet (hierna: Ow) in werking. Deze nieuwe wet vervangt en bundelt veel van de huidige wet- en regelgeving in het ruimtelijk domein. Deze bundeling heeft onder meer als doel de benadering van de fysieke leefomgeving slimmer, beter, sneller en samenhangender te maken. Daarnaast introduceert de wet een nieuw palet aan (kern)instrumenten. Eén van de instrumenten is het omgevingsplan.

Met de komst van de Omgevingswet worden de huidige bestemmingsplannen en verordeningen met regels voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd in één omgevingsplan per gemeente. De doorvertaling van de ambities in de omgevingsvisie 'Assen nog mooier' en nog op te stellen programma's worden – indien mogelijk – planologisch-juridisch vertaald naar regels in het nieuwe omgevingsplan.

Deze Nota van uitgangspunten is een eerste stap in het ombouwen van alle bestemmingsplannen naar een omgevingsplan.

1.2. Doel omgevingsplan

Het doel van het omgevingsplan is om in *één plan* voor iedereen overzichtelijk alle relevante informatie aan te bieden met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van het omgevingsplan is breder dan die van een bestemmingsplan. Het begrip fysieke leefomgeving omvat alles wat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepaalt. Dus ook aspecten als duurzaamheid, gezondheid, welstand, landschap, milieu, veiligheid en cultureel erfgoed.

Deze regels komen terug in een omgevingsplan dat geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het omgevingsplan vormt straks het toetsingskader voor een aanvraag omgevingsvergunning, het doen van een melding of vergunningsvrij bouwen. In het omgevingsplan is ook ruimte om per gebied te differentiëren: in het ene gebied een heldere en concrete normstelling en in

een ander gebied juist meer ruimte geven voor initiatieven vanuit de samenleving. Het omgevingsplan draagt daarmee bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet (zie paragraaf 1.3).

Gemeenten krijgen tot en met 31 december 2029 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te vormen tot één omgevingsplan voor de hele gemeente. Hierin verwerkt de gemeente ook de regels uit gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan. Het omgevingsplan moet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Daarnaast moet het omgevingsplan digitaal beschikbaar gesteld worden via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het omzetten van regels van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moet dus eind 2029 klaar zijn. Een Koninklijk Besluit zal de einddatum van 2029 nog vastleggen (artikel 22.5 Ow). Vanaf de einddatum vervallen regels in de verordeningen en bestemmingsplannen die niet zijn overgezet naar het omgevingsplan van rechtswege.

1.3. Doel Nota van Uitgangspunten

Omdat het omgevingsplan een volledig nieuw instrument is en veel regels over de fysieke samenleving samenbrengt die nu anders geregeld zijn (bijvoorbeeld in een bestemmingsplan of in een verordening of beleidsregel), vergt het opstellen van het omgevingsplan een goede voorbereiding. Pas eind 2029 hoeft het omgevingsplan volledig klaar te zijn: dan moet alle regelgeving voor de fysieke leefomgeving één plek hebben in het ene omgevingsplan en voldoen aan de wettelijke eisen die hiervoor gesteld worden. Hoewel de transitieperiode lang lijkt, is de opgave complex en omvangrijk en vraagt dit de komende jaren veel inzet van de organisatie.

Voor de totstandkoming van het omgevingsplan is het belangrijk om aan de voorkant een aantal ontwerpkeuzes met elkaar vast te stellen. Deze geven ons richting bij het verder opstellen en concretiseren van het omgevingsplan. Bij de opbouw van ons omgevingsplan houden we ook continu de 4 verbeterdoelen van het Rijk voor het omgevingsrecht in ons achterhoofd:

- inzichtelijk omgevingsrecht
- leefomgeving centraal
- ruimte voor lokaal maatwerk
- snellere besluitvorming

Deze Nota van Uitgangspunten richt zich op het maken van deze eerste keuzes en vormt dan ook een eerste (tussen)stap richting een volwaardig Assens omgevingsplan.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van dit document is uiteengezet wat het doel en de context is van dit document. Hoofdstuk 2 beschrijft de wettelijke en gemeentelijke kaders voor het opstellen van het omgevingsplan. De opzet van het omgevingsplan Assen en een aantal algemene ontwerpkeuzes, worden beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat nader in op het participatietraject. En in hoofdstuk 5 worden enkele risico's en te nemen maatregelen genoemd.

Alle hoofdstukken moeten in onderlinge samenhang worden gezien bij het opstellen van het omgevingsplan Assen. Hiermee wordt voorkomen dat algemene uitgangspunten over het hoofd worden gezien.

2. Het omgevingsplan

2.1 Wat is het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat volgens de Omgevingswet de regels die nodig zijn voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en moet 'bijdragen aan een gezonde en veilige leefomgeving'.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt de gemeente van rechtswege een 'tijdelijk' omgevingsplan dat bestaat uit alle geldende ruimtelijke plannen, verordeningen en de bruidsschat. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op wat de bruidsschat inhoudt.

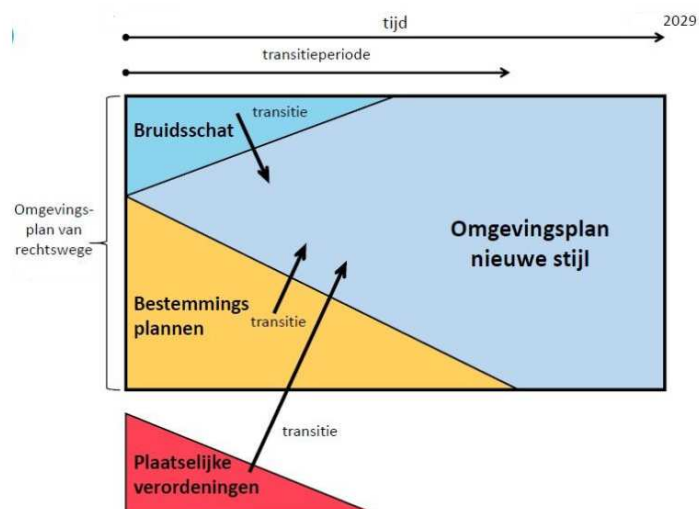
In een omgevingsplan kunnen alleen regels worden opgenomen die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. In de Omgevingswet zelf is in artikel 1.2, lid 2, een niet-uitputtende opsomming van het begrip 'fysieke leefomgeving' opgenomen. Daarbij horen in ieder geval:

- Bouwwerken
- Infrastructuur
- Watersystemen
- Water
- Bodem
- Lucht
- Landschappen
- Natuur
- Cultureel erfgoed
- Werelderfgoed

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval gevolgen aangemerkt die kunnen voortvloeien uit:

- Het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- Het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- Activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt;
- Het nalaten van activiteiten;
- Gevolgen voor de mens voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Dus als door een activiteit de fysieke leefomgeving wordt gewijzigd, dan hoort deze in het omgevingsplan thuis. Openbare orde en veiligheid, voor zover dat ziet op gedragingen van personen of financiële zaken als belastingen, horen niet thuis in het omgevingsplan. Dus bevoegdheden die aan de burgemeester zijn toegewezen, mogen niet in het omgevingsplan opgenomen worden. Veel regels kunnen in de APV blijven staan. Regels die gaan over de fysieke leefomgeving zullen straks in het omgevingsplan een plek krijgen.



Je zou kunnen zeggen dat een omgevingsplan lijkt op een bestemmingsplan, maar toch zijn er een aantal grote verschillen. De grootste verschillen worden hieronder toegelicht.

Eén omgevingsplan

Het omgevingsplan komt in de plaats voor alle nu geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en beheersverordeningen. Dat wordt straks allemaal omgezet naar één omgevingsplan voor het hele grondgebied.

Brede reikwijdte

Een omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. We gaan van een 'goede ruimtelijke ordening' naar 'gezonde en veilige fysieke leefomgeving'. In een omgevingsplan kunnen meer onderwerpen aan bod komen dan in een bestemmingsplan. Bijvoorbeeld (omgevings-) veiligheid, gezondheid of duurzaamheid. Daarnaast kent de Omgevingswet een zorgplicht. Zo is in de Omgevingswet een algemene zorgplicht opgenomen waaruit blijkt dat zowel overheden, bedrijven en inwoners verantwoordelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving (art. 1.7a Ow).

Overgangsfase omgevingsplan

Als de Omgevingswet in werking treedt, heeft iedere gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege: het tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat uit:

- (ruimtelijke) regels uit verschillende huidige bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, beheersverordeningen e.d. en
- de bruidsschat (zie voor meer informatie paragraaf 2.3).

Het nieuwe deel van het omgevingsplan is eerst nog leeg. De regels in het nieuwe deel komen deels tot stand door bestaande regels uit het tijdelijke deel om te zetten naar het nieuwe deel. Daarnaast neemt de gemeente in het nieuwe deel nieuwe regels op voor ruimtelijke ontwikkelingen en beleid. Het wijzigen/vaststellen van een omgevingsplan kan ook thematisch gebeuren.

Geen actualisatieplicht

Een bestemmingsplan is een statisch document dat voorheen elke 10 jaar geactualiseerd moest worden. Voor een omgevingsplan geldt geen verplichte actualisatie. Dat heeft ermee te maken dat de Omgevingswet uitgaat van een doorgaand proces van visieontwikkeling (actualisatie omgevingsvisie), het ontwikkelen van eventuele programma's en uitwerking van beleid in het omgevingsplan. Dit is een constant proces. De figuur op de volgende bladzijde geeft dit proces weer.

Bestuurlijke afwegingsruimte

Een gemeente heeft bestuurlijke afwegingsruimte bij het maken van het omgevingsplan. Deze afwegingsruimte is op verschillende manieren aanwezig:

- Activiteiten of onderwerpen die het Rijk niet meer regelt (de Bruidsschat). Hiervoor kan de gemeente zelf regels stellen.
- Maatwerkregels: enkele AMvB's onder de Ow (het Bal en het Bbl) geven ruimte om algemene regels te specificeren met maatwerkregels. Dit geeft de gemeente ruimte om de algemene regels van het Rijk beter toepasbaar te maken in de lokale situatie.
- Omgevingswaarden: gemeenten kunnen omgevingswaarden opnemen in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld het opnemen van een omgevingswaarde voor lichthinder of geur.
- Instructieregels: in sommige instructieregels van het Rijk zit bestuurlijke afwegingsruimte. Dit hangt af van de formulering. Zo bestaat er onderscheid in formulering tussen 'betrekken bij' 'rekening houden met' en 'in acht nemen'.



Figuur 1

Geen standaard overgangsrecht

Onder de huidige wet (Wro) is het overgangsrecht standaard opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om dat aan te passen. Hierop wordt in paragraaf 3.5.1.1 nader ingegaan.

Verordeningen in omgevingsplan

Zoals eerder aangegeven zullen een aantal verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving straks verplicht of naar keuze een plek krijgen in het omgevingsplan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regels uit de huidige Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Bouwverordening, doelgroepenverordening, monumentenverordening, nota bodembeheer, verordening afvoer regen- en grondwater, verordening (werkzaamheden) kabels en leidingen of verordening ondergrondse infrastructuur en de afvalstoffenverordening.

Op basis van huidige wetgeving staat er geen beroep open tegen regels die in verordeningen zijn opgenomen. Tegen een besluit tot vaststelling (of wijziging) van een omgevingsplan is dit echter wel het geval. Dit betekent dat onder de Omgevingswet ook bepalingen uit de verordeningen vatbaar zijn voor zienswijze en beroep. Dat is dus anders dan in de huidige situatie.

2.2 Kaders Rijk en provincie

We hebben als gemeente niet de volledige vrijheid bij het opstellen van een omgevingsplan. We hebben namelijk te maken met regels die door hogere overheden (o.a. Rijk, provincie) zijn opgesteld. Deze kunnen op verschillende manieren doorwerken naar gemeenten. Eén van die instrumenten zijn 'instructieregels'. Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten. De instructieregels zijn algemeen verbindende voorschriften en daarom niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Ze zijn er voor situaties die zich herhalen of voor overheden die een norm steeds moeten toepassen.

Het Rijk heeft haar instructieregels verwoord in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De provincie stelt instructieregels vast in de Provinciale omgevingsverordening.

2.2.1 Instructieregels Rijk

Zoals hiervoor al is aangegeven, staan de instructieregels van het Rijk in hoofdstuk 5 van het Bkl. Hierin staan onder andere regels over het behoud van ruimte voor toekomstige functies, de bescherming van waterbelangen, de veiligheid en de gezondheid en van het milieu. Zoals:

- het uitvoeren van specifieke taken (zoals beheer van watersystemen en ontwerp, bouw en beheer van vuilwaterriolen en ontwerp en bouw van zuiveringstechnische werken);
- het opstellen van programma's (waaronder actieplannen geluid, waterprogramma's beheerplannen Natura 2000-gebieden en programmatische aanpak stikstof);
- het opstellen van omgevingsplannen (hoofdstuk 5)

Bij het opstellen van het omgevingsplan moet dus rekening gehouden worden met deze instructieregels.

2.2.2 Instructieregels provincie

De provincie legt haar instructieregels vast in de omgevingsverordening. De provincie Drenthe heeft op 13 juli 2022 de nieuwe provinciale omgevingsverordening Drenthe (hierna: POV) vastgesteld. In hoofdstuk 3 van de POV staan de instructieregels voor omgevingsplannen van gemeenten. Deze instructieregels gelden overigens ook voor de omgevingsvergunningen met buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: buopa).

In de POV staan instructieregels over de volgende onderwerpen:

- Landschappelijke waarden
- Cultuurhistorie en werelderfgoed
- Archeologie
- Aardkundige waarden
- Stiltegebieden
- Natuur en bescherming Natuurnetwerk Nederland
- Ondergrond (bijv. bodemenergie)
- Agrarische bedrijven en overige agrarische activiteiten
- Intensieve veehouderijen
- Ruimte-voor-ruimte regeling (in voormalige agrarische bedrijfsbebouwing)
- Woningbouw
- Regionale en lokale werklocaties
- Bedrijfsvestiging buiten een werklocatie
- Detailhandel
- Mobiliteit
- Functiewijziging verblijfsrecreatie naar wonen
- Nieuwe of uitbreiding van verblijfsrecreatie
- Windenergie
- Zonne-energie
- Radioastronomie
- Nationale Parken (waaronder Nationaal Park Drentsche Aa)
- Bijzondere provinciale natuurgebieden of landschap (o.a. Landgoed Overcingel)
- Bosclustering
- Water
- Provinciale wegen

Bij het opstellen van het omgevingsplan Assen en bij de beoordeling van omgevingsvergunningen voor buopa's moet dus rekening gehouden worden met de instructieregels uit hoofdstuk 3 POV.

2.3 De bruidsschat en milieueffectrapportage

De bruidsschat is een set rijksregels waarvan het Rijk vindt dat deze lokaal beter op zijn plek is. Deze regels krijgen we als het ware 'cadeau'. Gemeenten krijgen met de bruidsschat de mogelijkheid om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen.

Bruidsschat: rijksregels naar gemeenten

Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, horeca of lozingen door huishoudens. De gemeenten (en in sommige gevallen de waterschappen) besluiten voortaan hoe ze die onderwerpen regelen. Het gaat om regels die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet in verschillende besluiten en regelingen staan, zoals:

- Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling
- Besluit omgevingsrecht
- Besluit lozen buiten inrichtingen
- Besluit lozing afvalwater huishouders
- Bouwbesluit 2012
- Woningwet

Het is onwaarschijnlijk dat alle gemeenten en waterschappen al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen verwerken. Het gaat namelijk om circa 600 regels. Daarom zorgt het Rijk voor een pakket regels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen.

Wijzigen en laten vervallen

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten bruidsschatregels omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Gemeenten bepalen zelf of ze de regels van de bruidsschat ongewijzigd omzetten, ze aanpassen of laten vervallen. Het gaat immers om regelgeving die straks niet meer van het Rijk is. De enige beperking is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan moet voldoen.

Enkele voorbeelden van redenen voor een gemeente om de regels uit de bruidsschat kritisch te bekijken zijn:

- Regels aanpassen aan de situatie in de gemeente.
Denk aan een uitgaansgebied in een stadscentrum waarin handhavers niet makkelijk kunnen werken met de standaardgeluidvoorschriften uit de bruidsschat.
- Regels versimpelen.
Denk aan een bedrijventerrein waarbij de gemeente een uitgebreide set geluidvoorschriften uit de bruidsschat vervangt door een voorschrift om inpandig te laden en lossen.
- Regels schrappen over activiteiten die niet in de gemeente voorkomen.
Door specifieke zorgplichten in de bruidsschat is er altijd een vangnet voor gevallen waarin zo'n regel toch nodig blijkt te zijn.
- Maatwerkvoorschriften opstellen voor bijzondere situaties.

Denk aan een bedrijf dat niet op korte termijn kan voldoen aan de regels van de bruidsschat en waarvoor de gemeente maatwerkvoorschriften opstelt.

- Regels aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.

Denk aan technische ontwikkelingen of de toestand van het milieu.

De bruidsschatregels mogen gedeeltelijk vervallen of gewijzigd worden voor een locatie. De gemeente kan er dus voor kiezen om de bruidsschatregels per thema te verwerken voor het hele grondgebied. Uiteraard moet de keuze om regels te schrappen of aan te passen wel gemotiveerd worden. Want door ze te schrappen of te wijzigen, betreft dit een wijziging van het omgevingsplan en daar staan beroepsmogelijkheden tegen open.

Milieueffectrapportage en MER-beoordeling

Net als onder de huidige wetgeving, moet bij de voorbereiding van een wijzigingsbesluit overwogen worden of een plan-MER nodig is. Dit geldt voor alle wijzigingsbesluiten.

De wetgeving is op dit punt deels gewijzigd onder de Omgevingswet. In tegenstelling tot bestemmingsplannen is bij wijzigingsbesluiten omgevingsplan altijd een (vormvrije) MER-beoordeling nodig. Deze zal deel uitmaken van de motivering van het wijzigingsbesluit.

2.4 Gemeentelijke kaders

Onder de huidige wetgeving was de relatie tussen structuurvisies en bestemmingsplannen vaak zwak. Onder de Omgevingswet zijn het omgevingsplan en de omgevingsvisie twee centrale instrumenten voor gemeenten. De relatie tussen beide is noodzakelijk om de juiste normen in het omgevingsplan te kunnen stellen.

Een goede omgevingsvisie bevat een gebiedsgerichte inhoudelijke visie op de fysieke leefomgeving en op de integratie van beleidsdoelen. Ook moet het zich uitspreken over de rol die de gemeente voor zichzelf en anderen ziet ten aanzien van de uitgesproken ambities en waarden. De wijze van reguleren wordt uiteindelijk bepaald in het omgevingsplan. Zonder inzicht op de rol en uitvoering (regulering, financiële middelen of andere sturingsmogelijkheden) is de betekenis van een visie beperkt. Een omgevingsvisie en omgevingsplan staan dus niet los van elkaar, net zo min als programma's (en beleid) hiervan los kunnen worden gezien.

Voorbeelden van doorwerking omgevingsvisie naar omgevingsplan

Hieronder een voorbeeld van een (centrum)visie/detailhandelsbeleid en functietoedeling in het omgevingsplan:

De omgevingsvisie (met daarin een los verkeers-/detailhandelsbeleid) geeft aan dat het centrum een recreatief-winkelcentrum en verblijfsgebied is. Volumineuze detailhandel dat veel verkeer trekt en grootschalige detailhandel horen daarom niet verder te worden gefaciliteerd in de binnenstad. Het omgevingsplan deelt daarom locaties voor volumineuze en grootschalige detailhandelsfuncties toe aan locaties buiten het centrum.

2.5 Kostenverhaal

Het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In bijlage 1 is een overzicht van de belangrijkste wijzigingen opgenomen. Hieronder wordt kort ingegaan op het kostenverhaal in Assen.

Kostenverhaal in Assen

De gemeente streeft naar kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg, door middel van contractuele afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelende partij (overeenkomst). Als het kostenverhaal privaatrechtelijk is verzekerd, is publiekrechtelijk kostenverhaal via exploitatieregels in het omgevingsplan niet nodig.

Op dit moment kennen we daarom één geldend exploitatieplan (= instrument voor publiekrechtelijk kostenverhaal onder de huidige wetgeving) binnen de gemeentegrenzen van Assen. Dat is het exploitatieplan Kloosterakker. We zullen te zijner tijd bij de omzetting van de bestemmingsplanregels voor Kloosterakker naar het omgevingsplan bekijken of deze exploitatieregels ook omgezet moeten worden naar kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Als de grond binnen het exploitatieplangebied in eigendom van de gemeente is, of wanneer alle ontwikkelingen op grond van derden zijn gerealiseerd, speelt dit namelijk niet (meer). Als we toe zijn aan de wijziging van het omgevingsplan voor Kloosterakker, zullen we u daarover separaat informeren.

Mogelijk dat bij een ontwikkeling als het Stadskwartier, waarbij de gemeente niet beschikt over alle grondeigendom, de gemeente kiest voor publiekrechtelijk kostenverhaal en daarom kostenverhaalsregels (moeten) worden opgenomen in het omgevingsplan dan wel dat de omgevingsvisie hierop aangevuld moet worden. Op het moment dat we toe zijn aan het opstellen van een wijziging omgevingsplan voor het Stadskwartier, zullen we u nader informeren over het kostenverhaal.

2.6 Delegatiebevoegdheid

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Dat wil zeggen dat het college de bevoegdheid krijgt om een deel van het omgevingsplan te wijzigen en vast te stellen. Een dergelijk delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het is (dus) aan uw raad om te bepalen of en zo ja, op welke wijze, toepassing aan deze bevoegdheid wordt gegeven. Daarbij beschikt uw raad over de bevoegdheid om beleidsregels in de zin van artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid.

Bij besluit van 18 november 2021 heeft u ermee ingestemd om het college de bevoegdheid te geven om:

1. omgevingsvergunningen die in afwijking van het omgevingsplan zijn verleend te vertalen en te verwerken in het omgevingsplan;
2. vastgestelde beleidsregels te vertalen en te verwerken in het omgevingsplan;
3. naar aanleiding van omissies, verschrijvingen en/of verkeerde verwijzingen het omgevingsplan te repareren en te wijzigen;
4. naar aanleiding van hogere wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld instructieregels van provincie en Rijk het omgevingsplan op deze onderdelen aan te passen en daarmee in overeenstemming te brengen;
5. de bestaande werkwijze van wijzigingsbevoegdheden voort te zetten door het wijzigen van het omgevingsplan onder de voorwaarden gesteld in bijlage 1 behorend bij het raadsbesluit.

Tijdens de raadsbehandeling is toegezegd om deze werkwijze eind 2023 te evalueren. Vanwege de uitgestelde invoering van de Omgevingswet, wordt dit niet gehaald. We gaan deze delegatiebevoegdheid ca. 1 jaar na invoering van de Omgevingswet evalueren.

2.7 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Om te kunnen werken volgens de Omgevingswet moeten overheden hun systemen aansluiten op verschillende onderdelen van het DSO. Daarna kunnen gemeenten documenten en gegevens uitwisselen met het Omgevingsloket. Als gemeente sluiten wij onze eigen lokale systemen aan op verschillende onderdelen van het DSO. De volgende systemen moeten verplicht worden aangesloten op het DSO:

- het zaak- of vergunningensysteem, om vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen;
- het ruimtelijke plansysteem, om omgevingsdocumenten te publiceren (waaronder wijzigingen van het omgevingsplan);
- het regelbeheersysteem, om toepasbare regels aan te leveren.

Initiatiefnemers en betrokkenen zien het DSO als één digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Maar aan de achterkant is het DSO een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken.

De ontwikkeling van het DSO is een groot project. Bovendien is de wet- en regelgeving waar het systeem op wordt gebaseerd, nog volop in ontwikkeling. Om het project goed te beheersen, zijn er verschillende uitgangspunten in de ontwikkeling:

- bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de dienstverlening vergelijkbaar met de dienstverlening die er nu is;
- na de inwerkingtreding wordt het DSO in stappen verder ontwikkeld. Mogelijke nieuwe onderdelen worden onderzocht op haalbaarheid, kosten en mogelijke opbrengsten. De Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen beslissen samen welke vervolgstappen ze gaan zetten.

Het digitaal stelsel vervangt bij de inwerkingtreding van de wet de bestaande toepassingen, waaronder 'Omgevingsloket online' en 'ruimtelijkeplannen.nl'.

Het verbeelden van het omgevingsplan gebeurt conform het Presentatiemodel, onderdeel van de TPOD (toepassingsprofielen omgevingsdocumenten). Daardoor kan het altijd op dezelfde manier worden weergegeven. Regels kunnen worden geraadpleegd door het klikken op een vlak op de kaart, maar het kan ook andersom, van tekst naar kaart.

Inmiddels zijn er nieuwe softwarepakketten aangeschaft om omgevingsvergunningen te kunnen verlenen en voor het opstellen en verbeelden van het omgevingsplan. Deze software is aangesloten op het landelijke DSO.

Bij het opstellen van het omgevingsplan maken we zoveel mogelijk gebruik van bestaande data. Denk aan de data van de huidige bestemmingsplannen, de BGT, kadastrale informatie etc.

3. Opzet omgevingsplan Assen

Op dit moment werken we in Assen met meer dan 80 bestemmingsplannen. Die moeten omgezet worden naar één omgevingsplan. Een deel van deze bestemmingsplannen is verouderd. Ook zijn de regels niet overal gelijk. Het omzetten van bestemmingsplanregels naar het omgevingsplan, is een goede gelegenheid om dit aan te passen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het proces om de komende jaren te komen tot één omgevingsplan voor de hele gemeente Assen. Tevens wordt een aantal algemene ontwerpkeuzes voorgesteld die concreet inhoud geven aan het opstellen van het omgevingsplan Assen.

In april 2022 heeft de projectgroep Omgevingsplan een interne sessie georganiseerd om een gezamenlijk eindbeeld van het Asser omgevingsplan te bepalen. De volgende vragen stonden hierbij centraal:

- Waar willen we met het omgevingsplan naartoe?
- Wat zijn onze ambities voor het omgevingsplan?
- Hoe gebruiken we het omgevingsplan om de doelen van de Omgevingswet te bereiken?
- En hoe zorgen we ervoor dat het omgevingsplan geen 'oude wijn in nieuwe zakken' wordt?

Met u hebben we op 1 december 2022 een werksessie gehouden. Met u hebben we aan de hand van ronde tafelsessies een 3-tal thema's nader verkend.

- Sessie 1: open versus gesloten normen
- Sessie 2: participatie bij het omgevingsplan
- Sessie 3: wijze van regelen

De belangrijkste resultaten van deze sessies zijn begin dit jaar met u gedeeld.

Ook met het college is een vergelijkbare interactieve sessie gehouden. De thema's open versus gesloten normen en wijze van regelen stonden hierin centraal.

Al deze opbrengsten zijn betrokken bij het opstellen van deze Nota van Uitgangspunten.

In paragraaf 3.1 is een samenvatting gegeven van alle uitgangspunten en ontwerpkeuzes. In de paragrafen erna worden deze nader toegelicht.

3.1 Samenvatting uitgangspunten en ontwerpkeuzes

Hieronder zijn alle uitgangspunten en ontwerpkeuzes voor het omgevingsplan Assen op een rij gezet. Deze worden nader toegelicht in de volgende paragrafen.

Procesmatige uitgangspunten:

- We starten met een wijziging van het omgevingsplan voor het plangebied Marsdijk.
- Vervolgens volgen we de in hoofdstuk 3 voorgestelde gebiedsindeling.
- Verordeningen en beleidsregels integreren we thematisch in het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor de welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen.
- Per wijziging omgevingsplan leggen we eerst een Uitgangspuntennotitie inclusief participatiestrategie voor aan uw raad.
- Bij het opstellen van regels werken en denken we vanuit het gebied.
- Bij het opstellen van de regels stemmen we af met de ketenpartners.

- We zetten toepasbare regels (vragenbomen) in eerste instantie in voor de meest voorkomende activiteiten. Bij behoefte worden er meer toepasbare regels gemaakt.
- Ontwikkelingen/bouwplannen nemen we tijdens een wijziging omgevingsplan voor een gebied mee wanneer:
 - Er sprake is van een ontwikkeling die niet m.e.r.-plichtig is;
 - De ontwikkeling is voorzien van een goede motivering en alle benodigde onderzoeken volledig en naar tevredenheid zijn uitgevoerd.
- Bij ontwikkelingen/bouwplannen op gronden van derden streven we naar privaatrechtelijk kostenverhaal (via overeenkomsten). Als dat niet lukt, nemen we kostenverhaalsregels op in het omgevingsplan (dat heet publiekrechtelijk kostenverhaal) (zie par. 2.5).
- Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet werken we bij voorkeur met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor initiatieven die niet passen in het omgevingsplan.
- Per situatie of gebied adviseren we hoe om te gaan met overgangsrecht in het omgevingsplan.

Inhoudelijke uitgangspunten:

- Teksten en juridische regels schrijven we zoveel mogelijk in eenvoudig Nederlands, waarbij de regels wel juridisch moeten kloppen.
- We gebruiken het Algemeen Drents Begrippenkader als basis voor de begrippen in het omgevingsplan.
- Wijzigingen van het omgevingsplan leggen we gebundeld ter vaststelling voor aan uw raad. Mits goed onderbouwd, kan hiervan worden afgeweken.
- We bouwen het omgevingsplan 'beleidsneutraal' op (zie par. 3.5.1 wat hieronder verstaan wordt).
- We nemen het advies van het Omgevings Platform Drenthe (OPD) over het overnemen en schrappen van bruidsschatregels over. Per specifiek gebied bekijken we of de regels goed werken dan wel aanpassing behoeven.
- We gaan terughoudend om met open normen in het omgevingsplan. We werken zoveel mogelijk met gesloten normen. In ontwikkelgebieden en voor bepaalde onderwerpen (bijv. parkeernormen) onderzoeken we de mogelijkheden van het gebruik van open normen.
- We gaan terughoudend om met meldingsplichten en zorgplichten in het omgevingsplan.
- We behouden regels uit bestemmingsplannen die passend zijn en actualiseren of schrappen regels waar gewenst. Er wordt gekeken of juridische regels echt nog nodig zijn.
- Waar mogelijk maken we gebruik van algemene regels.
- Bij de keuze van onze regelsystematiek houden we rekening met de gebruiker van de regel en hebben we oog voor de aard en functie van het gebied of thema.
- We nemen het vergunningsvrije stelsel in de huidige wetgeving over in het omgevingsplan.
- Voor het maken van omgevingswaarden in het omgevingsplan worden de wettelijke milieunormen gehanteerd. Deze worden vooralsnog niet strenger of ruimer gemaakt.

Over de volgende onderwerpen komen we later bij u terug in een Uitgangspuntennotitie van een volgende deeluitwerking, als dit van toepassing en noodzakelijk is:

- toepassing kostenverhaal;
- hoe om te gaan met illegale situaties;
- uitbreiding toepassing delegatiebesluit;
- toepassing omgevingswaarden en eventuele noodzaak om in een bepaald gebied omgevingswaarden strenger of ruimer te maken;
- bestuurlijke afwegingsruimte;
- wijziging omgevingsplan voor andere deel- of ontwikkelgebieden;
- specifieke bruidsschat keuzes;
- participatiestrategie.

3.2 Stappenplan (gebiedsindeling)

Voor het opbouwen van het omgevingsplan is een gebiedsgerichte aanpak het meest voor de hand liggend. Bij deze aanpak wordt gebied voor gebied het omgevingsplan van rechtswege omgezet in een omgevingsplan volgens de eisen van de Omgevingswet. Bepaalde onderwerpen kunnen ook thematisch opgepakt worden. Zo stellen we voor om de integratie van regels in bestaande verordeningen thematisch op te pakken en in één keer voor het gehele omgevingsplan te integreren.

Omdat het opstellen van een omgevingsplan nieuw is voor iedereen, starten we voor de eerste wijziging van het omgevingsplan met het plangebied Marsdijk. Dit is een bestaande woonwijk waar relatief gezien weinig ontwikkelingen plaatsvinden. Ervaringen uit het verleden hebben ons geleerd dat ontwikkelingen in of nabij een plangebied de planning negatief kunnen beïnvloeden. Daarom willen we beginnen met een gebied waar qua bouwplannen niet veel speelt in het kader van gebiedsontwikkeling.

Als de concept-regels voor de woonwijk Marsdijk klaar zijn, is een voorbeeld-set van regels voor bestaande woonwijken gereed en bouwen we deze uit naar de overige bestaande woonwijken in Assen.

We stellen voor om per wijziging omgevingsplan eerst een Uitgangspuntennotitie op te stellen, inclusief een participatiestrategie. Deze leggen we altijd aan u als raad voor. Daarna starten we pas met het concreet opstellen van de wijziging van het omgevingsplan.

Voor de indeling van gebieden spelen de volgende overwegingen een rol:

- Beschikbare capaciteit binnen de organisatie:
Plannen als binnenstad, Stadskwartier, werklocaties en buitengebied zijn complexe plannen die we mogelijk niet met huidige inzet gelijktijdig kunnen oppakken, dan wel waarvoor externe inzet (bijv. op gebied van milieu, kostenverhaal e.d.) nodig is. Plannen als de Kloosterveen en Stadskwartier zijn echter wel zodanig urgent, dat we deze al na de 1^e wijziging omgevingsplan op willen pakken. De minimale voorbereidingstijd per wijziging omgevingsplan schatten we op ca. 2 jaar.
- Complexiteit opstellen omgevingsplan:
We denken dat onze organisatie gelijktijdig aan één complexe en maximaal twee minder complexe gebieden kan werken bij de huidige inzet. Bovendien is het opstellen van een omgevingsplan nieuw en anders. Complexe plannen zijn onder meer de Binnenstad, Stadskwartier, de doorontwikkeling van Kloosterveen, Werklocaties (alle bedrijventerreinen) en het Buitengebied.
Bij het opstellen van een wijziging omgevingsplan voor grote gebiedsontwikkelingen als het Stadskwartier en de doorontwikkeling van Kloosterveen zijn we (deels) afhankelijk van andere aspecten, zoals: planning van het project, gesprekken met eigenaren en omgeving, concrete stedenbouwkundige uitwerking en programma, mogelijkheid van het opstellen van een milieueffectrapport (MER), mogelijke effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden (stikstof e.d.), verplicht kostenverhaal, et cetera.
- Integratie van verordeningen en beleidsregels in één keer:
Bij de gebiedsgerichte opbouw worden vooralsnog niet regels uit de APV en andere verordeningen overgeheveld. Anders zouden we gedurende de transitieperiode moeten werken met 2 systemen naast elkaar. Dit is nadelig voor de uitvoerbaarheid. Naast de gebiedsgerichte aanpak stellen we daarom voor de verordeningen apart en als een geheel in één keer over te hevelen naar het omgevingsplan.

Deze thematische wijziging willen we ook toepassen voor de welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen.

- Integratie van welstand en beeldkwaliteit in één keer:

Voor wat betreft de welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen, stellen we voor deze fasegewijs te integreren in het omgevingsplan. Bij de eerste wijzigingen van het omgevingsplan worden deze plannen als pdf gekoppeld aan het omgevingsplan. De huidige opbouw van de welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen is niet geschikt om gebiedsgewijs te integreren in het omgevingsplan.

Daarnaast heeft de welstandsnota ook een integrale herziening nodig. Bij die herziening betrekken we alle dan geldende beeldkwaliteitsplannen en zorgen we ervoor dat dit integraal en themagewijs in één keer in het omgevingsplan wordt geïntegreerd. Hiervoor leggen we te zijner tijd een apart voorstel voor.

Gebieden als de bedrijventerreinen en het buitengebied zijn zodanig complex dat we voorstellen om eerst ervaring op te doen met het opstellen van een omgevingsplan en het opbouwen van een handboek met een set omgevingsplanregels, voordat die gebieden opgepakt worden. Bij het wijzigen van het omgevingsplan voor werklocaties/bedrijventerreinen spelen namelijk veel milieuthema's een rol. De Omgevingswet wijzigt op een aantal (milieu)onderwerpen ook inhoudelijk. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van geluidsproductieplafonds (GPP's). Dit brengt een totaal andere rekensystematiek met zich mee voor geluid. Dit vergt veel tijd en onderzoek. Dat is een belangrijke reden om niet direct met die gebieden te starten.

Bundeling van wijzigingsbesluiten

Met de komst van de Omgevingswet kunnen we niet meer elke maand een wijziging van het omgevingsplan ter inzage leggen, of ter vaststelling aan u voorleggen. Dat kan in de huidige structuur van bestemmingsplannen nog wel.

Dit heeft ermee te maken dat we continu bezig zijn met het wijzigen van het ene omgevingsplan. Hierdoor bestaat het risico dat we wijzigingen gaan doen op al lopende procedures. Bovendien krijgen we te maken met versiebeheer van het omgevingsplan. Zoals het er nu naar uitziet kunnen we niet al een volgende versie met wijziging van het omgevingsplan in procedure brengen, als de vorige wijziging nog niet is vastgesteld. Hierover zijn wel vragen gesteld bij de VNG, maar er is nog geen duidelijkheid over.

Dit vraagt dus om strakke regie op vertaling van projecten en beleidswijzigingen naar het omgevingsplan.

We stellen daarom voor om maximaal 3 keer per jaar een wijziging van het omgevingsplan aan u voor te leggen. Als er wijzigingsbesluiten moeten worden genomen voor verschillende gebieden, worden deze dus zoveel mogelijk gebundeld in één voorstel.

Een voordeel van bundeling is dat de werkstroom beter te plannen wordt. Immers, van beleid tot projecten tot de omgevingsplanjuristen moet alles veel beter gepland worden om op tijd mee te gaan in de procedure. Ook voor de capaciteitsraming en -planning levert dit naar verwachting winst op.

Voor u heeft een bundeling als voordeel dat u niet elke raadsvergadering met omgevingsplanwijzigingen geconfronteerd wordt.

Gebiedsindeling

De voorgestelde aanpak om de komende jaren te werken naar één omgevingsplan, ziet er als volgt uit:

Gebiedsindeling	Start voorbereidingsfase	Verwachte start procedure
Marsdijk	2022	2023
Doorontwikkeling Kloosterveen	2023/2024	2025/2046
Havenkwartier	2024	2025/2025
Woongebieden Zuid ¹	2024	2025
Woongebieden Noord ²	2024	2025
Integratie verordeningen en beleidsregels	2025	2026
Integratie welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen	2025	2026
Binnenstad + Stationsgebied + Stadsboulevard	2025	2027
Werklocaties incl. spoor + De Boskamp	2025	2027
Bonte Wever + Sportvoorzieningen Stadsbroek incl. Asser Bos	2026	2027
Buitengebied + dorpen + natuurgebieden	2026	2028
Militaire terreinen	2027	2028
Zorgvoorzieningencluster	2027	2028
TRZ incl. TT Circuit	2027	2028

Ad 1. Woongebieden Zuid bestaan globaal uit: de woonwijken Assen-Oost, Het Palet, Houtlaan, Baggelhuizen, Diepstroeten, Assen Oud-Zuid.

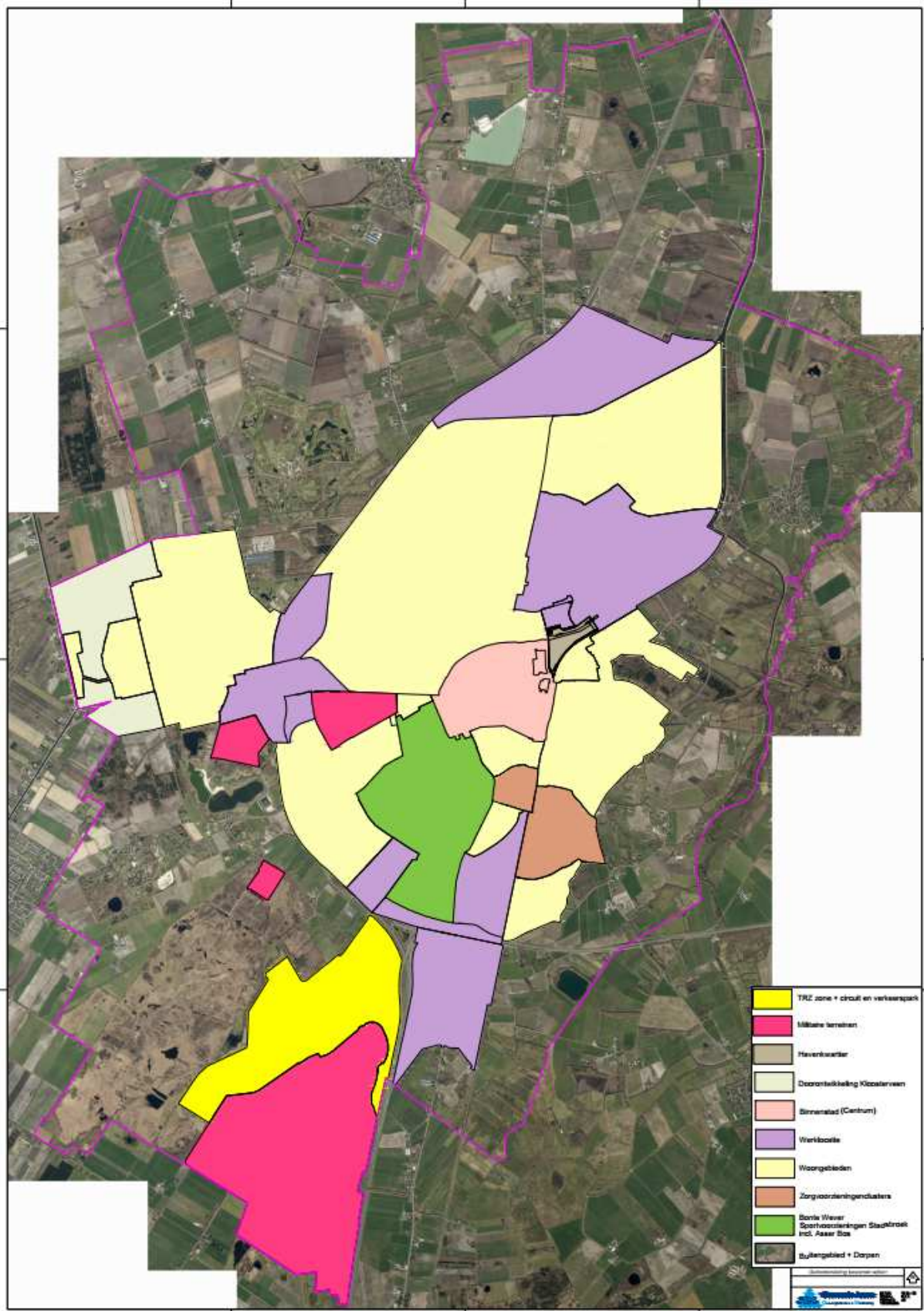
Ad 2. Woongebieden Noord bestaan globaal uit: bestaande deel Kloosterveen, Pittelo, Peelo, Noorderpark, De Lariks en de Dichtershof.

N.B.

Bovenstaande globale gebiedsindeling en planning betreft de gebiedsgewijze opbouw van het omgevingsplan Assen. Eventuele concrete gemeentelijke projecten/plannen en concrete bouwplannen van ontwikkelende partijen en burgers zijn hierin niet meegenomen.

Dit betreft een voorlopige planning die door omstandigheden kan wijzigen. Wanneer er de behoefte is om de planning te wijzigen, bijvoorbeeld omdat een actuele gebiedsontwikkeling vraagt om voorrang, dan gaan we in gesprek over het aanpassen van de planning. Wijziging van deze planning wordt altijd met de betreffende portefeuillehouder afgestemd, omdat dit consequenties heeft voor de planning van de overige gebieden en de opbouw van het omgevingsplan als totaal.

Onderstaande afbeelding geeft de gebiedsindeling op kaart weer.



3.3 Ontwerpkeuzes

In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene ontwerpkeuzes beschreven die de komende jaren als uitgangspunt gelden voor het opstellen van het omgevingsplan Assen.

3.3.1 Algemene ontwerpkeuzes

Structuur omgevingsplan (casco)

Met behulp van een extern adviesbureau hebben we een ‘casco’ voor het omgevingsplan Assen opgesteld. Het casco is de inhoudsopgave voor de juridische regels van het omgevingsplan. We hebben gekozen voor een activiteitgerichte benadering van het casco. Dit sluit ook het meest aan bij de Omgevingswet waarin regels staan over verschillende activiteiten. In de Omgevingswet staat namelijk de activiteit centraal. In de Omgevingswet is het begrip activiteit niet gedefinieerd. Wat er onder moet worden verstaan moet blijken uit de context waarin het begrip in de wet wordt gebruikt. Het gaat echter vaak om feitelijke handelingen.

Belangrijke en veel voorkomende activiteiten zijn onder andere:

- Milieubelastende activiteiten;
- Bouwactiviteiten;
- Gebruiksactiviteiten;
- Omgevingsplanactiviteiten;
- Natura 2000 activiteiten.

Het voordeel van een activiteitgericht omgevingsplan is dus eenduidigheid met de Omgevingswet. Het is overzichtelijker voor zowel de externe gebruikers als de interne gebruikers (zoals opstellers omgevingsplan, vergunningverleners, ontwikkelaars, inwoners e.d.). Bijkomend voordeel is dat het wijzigen achteraf makkelijk is. Je hoeft namelijk maar in één regel iets aan te passen. Bijvoorbeeld: een bouwactiviteit in Marsdijk is hetzelfde als in Kloosterveen.

Overigens kunnen we met een activiteitgerichte benadering nog steeds in bepaalde gebieden voor een andere regeling kiezen. Zo kunnen bijvoorbeeld in de binnenstad andere regels voor bouwen op het achtererf gelden dan in een ‘rustige’ woonwijk als Pittelo of Peelo.

Het casco is als bijlage 2 toegevoegd aan deze Nota van Uitgangspunten. Bij het opbouwen van het omgevingsplan de komende periode kan het casco op onderdelen nog wijzigen dan wel aangevuld worden.

Taalgebruik

Eén van de belangrijke doelen van de Omgevingswet is dat het ‘Omgevingsloket’ begrijpelijk is voor iedereen. Gestreefd wordt naar een inclusieve (digitale) dienstverlening. Ook voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Dit sluit aan bij de ambitie van Assen om een inclusieve gemeente te zijn.

Voor het omgevingsplan betekent dit dat we de teksten zoveel mogelijk schrijven in eenvoudig Nederlands (taalniveau B1). Uiteraard geldt daarbij het uitgangspunt dat de regels juridisch moeten kloppen.

Daarom is het de bedoeling dat zoveel mogelijk juridische regels vertaald worden naar zgn. toepasbare regels. Toepasbare regels worden gebruikt voor het maken van vragenbomen die door gemeenten in het Omgevingsloket worden gezet. Via het volgen van vragenbomen kunnen burgers, bedrijven en instanties zien of een bepaalde activiteit toegestaan is, en zo ja, of er een vergunning

nodig is om de activiteit te mogen starten. Bij het maken van de juridische regels is het uitgangspunt deze zo begrijpelijk mogelijk op te stellen, zodat ze gemakkelijk in vragenbomen kunnen worden gezet. Een voorbeeld: een indieningsvereiste bij een vergunningaanvraag kan gekoppeld worden via een toepasbare regel.

Harmonisering begrippen

In OPD-verband is er een 'Algemeen Drents Begrippenkader' gemaakt. Het Omgevingsplatform Drenthe is een samenwerkingsverband van de Drentse gemeenten, waterschappen, provincies, RUD, RWS, GGD en de Veiligheidsregio Drenthe. Het doel van het OPD is om samen te werken rond de invoering van de Omgevingswet.

Het Algemeen Drents Begrippenkader bevat alle ruimtelijke begrippen die relevant kunnen zijn voor het omgevingsplan. Met het kader wordt beoogd dat binnen de provincie Drenthe eenduidige begrippen worden gebruikt in omgevingsplannen. Dit vergroot het inzicht en de leesbaarheid en verbetert de onderlinge communicatie. Ook voor ketenpartners als de RUD Drenthe en de Veiligheidsregio Drenthe is het erg prettig als de gemeenten dezelfde begrippen hanteren, omdat zij immers alle gemeenten adviseren. Daarom gebruiken we het Algemeen Drents Begrippenkader als basis voor de begrippen in het omgevingsplan.

Beleidsneutraal omzetten naar omgevingsplan

Het opstellen van een omgevingsplan is nieuw, voor u als raad, maar ook voor de organisatie. Het omgevingsplan is ook heel anders dan een huidig bestemmingsplan. Samen gaan we de komende jaren dit ervaren. Daarbij willen we ons bij het eerste omgevingsplan met name focussen op ervaring opdoen met de nieuwe systematiek en de nieuwe eisen.

Daarom stellen we voor om het omgevingsplan voor uitontwikkelde gebieden 'beleidsneutraal' op te stellen. Hieronder verstaan wij:

- De huidige regels in bestemmingsplannen zoveel mogelijk beleidsneutraal overzetten naar omgevingsplanregels. Dit biedt ook rechtszekerheid voor onze inwoners.
- Alleen door uw raad vastgestelde nieuwe ambities worden vertaald naar concrete regels in het omgevingsplan.

Wanneer de omgevingsvisie voor een bepaald thema een concreet kader biedt, dan nemen we uiteraard hiervoor wel regels op in het omgevingsplan. Uitzondering hierop is wanneer concrete kaders in strijd zijn met hogere regelgeving.

Wanneer nieuw vastgesteld beleid vertaald moet worden naar regels in het omgevingsplan, dan kan dit via een thematische wijziging (zoals eerder benoemd doen we dit o.a. voor de welstandsnota). Deze wijziging kan dan gelden voor het gehele omgevingsplan. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat het beleid concreet genoeg moet zijn om naar juridische regels te kunnen vertalen.

Keuze bruidsschat

In paragraaf 2.3 is kort toegelicht wat de bruidsschat inhoudt. Voor het einde van 2029 moet de gemeente bepalen of de regels worden overgenomen, aangepast of moet worden geschrapt.

Toepassing bruidsschat in Drenthe

Gelet op de omvang van het aantal bruidsschatregels is dit een klus die een behoorlijk beslag legt op de beschikbare inzet van ambtenaren. Bovendien is in lang niet alle gevallen alle noodzakelijke kennis intern aanwezig om de meerwaarde van een regel te kunnen beoordelen. Het gaat onder meer om heel veel milieuregels, waarvoor met name de RUD Drenthe de kennis in huis heeft.

Daarom is in 2021 een inventarisatie van de bruidsschatregels in OPD-verband (Omgevingsplatform Drenthe) opgestart.

Om de inventarisatie zo uniform mogelijk te laten verlopen, is deze uitgevoerd aan de hand van een format. Hierin kon per regel worden aangegeven wat de wenselijke optie is: handhaven, schrappen of wijzigen. Bij de eerste wijziging van het omgevingsplan komen we terug met een concreet voorstel voor wijzigingen in de bruidsschat-regels.

Open of gesloten normen

In het omgevingsplan kunnen functies toegedeeld worden met open of gesloten normen. Een gesloten norm geeft direct duidelijkheid wat met een regel in het omgevingsplan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld: *een nieuw bijgebouw mag maximaal 5 meter hoog worden*.

Maar een omgevingsplan kan ook open, meer kwalitatieve normen bevatten. Bijvoorbeeld: *een nieuw bijgebouw moet passen binnen de stedenbouwkundige structuur van de straat*.

Beide vormen van normen stellen hebben voor- en nadelen, die hieronder kort beschreven worden.

Soort normen	Voordelen	Nadelen
Open norm	- Biedt meer flexibiliteit en nodigt de initiatiefnemer uit om met eigen ideeën en oplossingen te komen.	- Biedt minder duidelijkheid dan gesloten normen. De gemeente moet nog een afweging maken. Daarom vergt dit een vergunningplicht (beoordelingsregels) of het opstellen van beleidsregels. De open norm 'er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar' kan bijvoorbeeld uitgewerkt worden in een losse nota parkeernormen.
	- Biedt meer beoordelingsvrijheid op basis van de omstandigheden van het concrete geval.	- Het beoordelen van initiatieven op basis van open normen kost meer tijd. Open normen zijn voor velerlei uitleg vatbaar en bieden weinig rechtszekerheid.
		- Open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels (vragenbomen) en zijn daarvoor lastiger te vinden en te lezen door inwoners. Daarnaast zijn ze ook niet vindbaar in het DSO.
		- Open normen zijn lastiger te handhaven en juridisch risicovoller dan gesloten normen. Daardoor kunnen ze tot meer beroepsprocedures leiden. Bij een verzoek om handhaving moet de gemeente gemotiveerd een besluit nemen.

Gesloten norm	- Duidelijk en eenduidig: iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Dit maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.	- Biedt geen flexibiliteit. Afwijking moet met een aparte vergunning en dus met een aparte procedure.
	- Makkelijker te vertalen in toepasbare regels (vragenbomen) dan open normen.	- Nodigt minder uit om met innovatieve ideeën en oplossingen te komen.
	- Er kan veel rechtstreeks en zonder (tijdrovende) toetsing.	

De huidige bestemmingsplannen kennen vooral gesloten normen. De Omgevingswet nodigt ons echter uit om meer met open normen te gaan werken in een omgevingsplan. Gezien de hierboven genoemde voor- en nadelen en recente uitspraken van de Raad van State over de toepassing van open normen is het verstandig om, zeker kort na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, terughoudend en weloverwogen om te gaan met open normen en zeker nog niet terug te vallen op algemene zorgplichtbepalingen. Het meer dan nu toepassen van open normen kan organisatorische gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving (bijv. qua capaciteit), maar kan ook eerder tot conflicten tussen inwoners onderling en met de gemeente leiden. Dit laatste omdat niet duidelijk is wat nu wel of niet mag. Algemeen geformuleerde regels kunnen vaker anders geïnterpreteerd worden.

Open normen worden verder ingeperkt door jurisprudentie. Meer informatie hierover vindt u in bijlage 3.

We stellen voor om zoveel mogelijk te werken met gesloten normen. Zeker in gebieden waar vrijwel geen ontwikkelingen plaatsvinden, zoals in uitontwikkelde woonwijken. Bij onze afdeling vergunningverlening en handhaving komen zelden verzoeken binnen om meer regels los te laten.

Vaak blijkt dat de aanvrager zelf wel meer ruimte zou willen, maar de burens daar dan vaak problemen mee hebben.

In een aantal gevallen zien we wel ruimte om met open normen te werken. Dit kwam ook naar voren tijdens de werksessie met u op 1 december 2022:

- in ontwikkelgebieden, zoals Stadskwartier en/of binnenstad, onderzoeken we of en welke open normen mogelijk zijn;
- ook bepaalde thema's kunnen goed geregeld worden via een open norm, zoals het eerder aangehaalde voorbeeld van parkeernormen. In een parkeernormennota kan per woning en per type functie een minimum en maximum parkeernorm geregeld worden. Bij de concrete aanvraag wordt vervolgens maatwerk toegepast.

Bij gebieden waar we open normen toepassen hebben we aandacht voor de gewenste ruimtelijke kwaliteit voor een specifieke locatie en de daarbij behorende zorgvuldige ruimtelijke inpassing in de omgeving. Want hoe globaler de open norm is beschreven, hoe groter de kans dat er iets kan komen dat niet helemaal aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit voldoet. Sturing is lastiger met een open norm.

Een ander aandachtspunt bij toepassing van open normen is op welke plek de open normen en bijbehorende beleidsregels visueel (digitaal) zichtbaar worden gemaakt. Open normen worden namelijk niet zichtbaar in het DSO. Het DSO ondersteunt dit niet. Dit betekent dat we als gemeente hier zelf iets voor moeten regelen. Dit kan bijvoorbeeld op de eigen gemeentelijke website.

Los van de discussie rond open en gesloten normen, bekijken we of huidige bestemmingsplanregels nog nodig zijn. Bijvoorbeeld: willen we nog steeds kaprichtingen/nokrichtingen vastleggen? Een ander voorbeeld: bepaalde soorten van bedrijven aan huis zonder vergunning toestaan.

Verplicht kostenverhaal

In paragraaf 2.5 is kort de verplichting van kostenverhaal genoemd. Bij uitontwikkelde gebieden, zoals het plangebied Marsdijk, waar geen concrete ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt in het omgevingsplan, speelt verplicht kostenverhaal geen rol. Mocht dit in een gebied een rol spelen, dan zullen wij daarover separaat bij u terugkomen.

Toepassing delegatiebevoegdheid

Zoals in paragraaf 2.6 aangegeven is, kunt u als raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van b&w.

Voor een aantal administratieve zaken heeft u al een delegatiebesluit genomen.

Het delegatiebesluit is geen statisch document. Waar nodig kunt u dit besluit aanvullen of wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld op projectniveau. Per gebied bekijken we daarom of het van toegevoegde waarde is om bepaalde bevoegdheden te delegeren.

Een voorbeeld: met de delegatiebevoegdheid heeft u als gemeenteraad een veel grotere mogelijkheid om globaal een visie voor een bepaald gebied vast stellen, bijvoorbeeld het Stadskwartier. Vervolgens kunt u het college met het delegatiebesluit de mogelijkheid bieden om gedetailleerde uitwerking op maat mogelijk te maken. Uiteraard binnen door u gestelde kaders.

Mocht deze vorm van delegatie wenselijk zijn in de toekomst, dan zullen wij via een separaat voorstel hiervoor bij u terugkomen. Voor meer informatie over de juridische begrenzing van dit instrument, verwijzen wij u naar bijlage 3.

Type regeling

Hoe we de regels in het omgevingsplan gaan opstellen is op dit moment nog niet concreet aan te geven. Bij de concrete uitwerking hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Bij het opstellen van regels denken en werken we vanuit het gebied en hebben we ook voor de aard en functie van het gebied of thema

De Omgevingswet vraagt van ons om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij de functietoedeling maken we de regels steeds voor een gebied of thema. Daarbij houden we rekening met de ambities vanuit de Omgevingsvisie. Per gebied of thema bepalen we de gewenste balans tussen beschermen en benutten. Afhankelijk van het gebied (uitontwikkeld of in ontwikkeling) kiezen we voor regels die meer beschermend zijn of voor regels die meer vrij laten en uitnodigen. De regels voor bijvoorbeeld het buitengebied zullen anders van aard zijn dan de regels voor een rustige woonwijk of voor de binnenstad.

- We behouden regels die passend zijn en actualiseren regels waar gewent

Het is niet de bedoeling om onze huidige bestemmingsplanregels volledig overboord te gooien. Vanuit rechtszekerheid voor onze inwoners is dit zeker niet gewent. Maar we kijken wel of ze nog goed functioneren en actueel zijn. Als dat het geval is, dan behouden we ze. Daar waar regels niet goed functioneren of niet meer nodig blijken te zijn, passen we ze aan of schrappen we de regels.

Het is de bedoeling om zoveel mogelijk dezelfde regels voor dezelfde type gebieden of thema's op dezelfde wijze te regelen (bijv. dezelfde regels voor bestaande woonwijken). Dit zorgt voor uniformiteit, duidelijkheid en gelijkheid voor onze inwoners. Daarnaast leveren we, als daartoe

aanleiding is, per gebied ook maatwerk geleverd worden (bijv. binnenstad, Stadskwartier). Dit borgen we door in onze werkwijze het gebied centraal te stellen.

Voor nieuwe beleidsactualisaties stellen we nieuwe regels op, zo spelen we in op maatschappelijke ontwikkelingen.

➤ Soorten regels

Bij het opstellen van regels in het omgevingsplan is meer ruimte voor verschillende soorten regels. Wanneer enkel een specifieke zorgplicht niet voldoende is om een bepaald aspect – zoals het realiseren en beschikbaar houden van voldoende parkeergelegenheid – te regelen in het omgevingsplan, dan kunnen er meer specifieke regels worden gesteld. Afhankelijk van de mate waarop informatie over, dan wel sturing op activiteiten gewenst is, kunnen we kiezen voor:

- Algemene regels: een dergelijke regel bindt alle inwoners en bedrijven, maar er is op grond van die regel geen verplichting om voor het uitvoeren van de activiteit iets te melden of aan te vragen. Een voorbeeld is een geluidsnorm.
- Meldingsplicht: dit is ook een vorm van een algemene regel. Maar hieraan wordt een verplichting gekoppeld om voor de start van de activiteit dit te melden dan wel informatie aan te leveren bij het bevoegd gezag. Er kan gebruik worden gemaakt van mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen, maar er is geen besluit nodig over het al dan niet toelaten van de activiteit.
- Vergunningplicht: als het gewenst is om een besluit te nemen en op onderdelen een afweging te kunnen maken, dan is het verstandig om een vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan.

Voor het gebruik van een melding en/of informatieplicht is belangrijk te beseffen dat:

- voor de werkzaamheden die dit met zich meebrengt voor de organisatie, geen leges gevraagd kunnen worden;
- dit druk op de eigen organisatie met zich brengt, om alsnog binnen een bepaalde termijn een voorschrift mee te geven;
- de term 'melding' duidt dat je iets meldt. Dan is het niet voor de hand liggend om alsnog een voorschrift op te leggen.
- regels die aangeven wat vergunningsvrij is en waarvoor een vergunningplicht geldt, meer duidelijkheid bieden voor de aanvrager.

Voorbeelden waar op dit moment de meldingsplicht voor geldt zijn o.a. sloop, brandveiligheid en bepaalde milieuaspecten. De insteek is om terughoudend om te gaan met meldingsplichten in het omgevingsplan, vanwege bovengenoemde redenen.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. Waar mogelijk voeren we dit principe door. Daarnaast stellen we onszelf telkens de vraag: als iets voldoet aan de regels, is het dan nog nodig een vergunning te vragen. Verder zal vanuit rechtszekerheid zoveel mogelijk aangesloten worden bij de huidige praktijk.

Het huidige vergunningsvrije stelsel zit deels in de bruidsschatregels en werkt goed. We handhaven dit daarom in het omgevingsplan Assen. Hiermee bieden we rechtszekerheid naar onze inwoners dat bestaande regels niet opeens vergunningsplichtig of meldingsplichtig worden.

Regionale afstemming

We overleggen met onze ketenpartners (waterschappen, GGD, VRG, RUD, provincie Drenthe) over onze nieuwe omgevingsplanregels. Met name de milieuregels stellen we op in samenspraak met onze milieucollega's van de RUD Drenthe. Basis hiervoor vormt het OPD-advies over de bruidsschat. De regels moeten ook voor de RUD logisch en herkenbaar zijn, want ook zij zullen ermee werken.

Onze buurgemeenten kunnen bij sommige deulitwerkingen (bijvoorbeeld in het buitengebied) belanghebbend zijn. Wij zullen hen dan ook op gepaste wijze betrekken bij het proces tot wijziging van het omgevingsplan.

Verder houden we rekening met handreikingen en voorbeeldregels die steeds meer verschijnen. Zo heeft de VNG staalkaarten ontwikkeld voor type gebieden (woonwijken, bedrijventerreinen e.d.), heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een voorbeeldregeling opgesteld voor cultureel erfgoed, hebben de waterschappen tezamen met Rijkswaterstaat een handreiking met voorbeeldregels voor gemeentelijke watertaken opgesteld en hebben de noordelijke Veiligheidsregio's een handreiking met een voorzet voor veiligheidsregels opgesteld.

Hoe omgaan met illegale situaties

Bij elke start van een wijziging omgevingsplan starten we met het maken van een inventarisatie van illegale bebouwing en gebruik in een bepaald gebied. In de Uitgangspuntennotitie voor een bepaald gebied wordt vervolgens aan u voorgesteld wat we hiermee doen.

Toepasbare regels (vragenbomen)

Zoals eerder aangegeven zijn toepasbare regels juridische regels die zijn omgezet naar 'gewone mensentaal'. Niet alle activiteiten lenen zich voor vertaling naar een toepasbare regel. Bijvoorbeeld open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels (vragenbomen) en zijn daarom lastiger te vinden en te lezen voor inwoners.

Een toepasbare regel kan enkel bij het nieuwe deel van het omgevingsplan gesteld worden. Het is niet mogelijk om aan een huidig bestemmingsplan – dat straks gezien wordt als een 'tijdelijk' omgevingsplan – een toepasbare regel te koppelen.

Het Rijk levert bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al een aantal toepasbare regels voor bruidsschatregels op. Die hoeven we dus niet meer te maken. Tenzij we ervoor kiezen om de bruidsschatregel aan te passen.

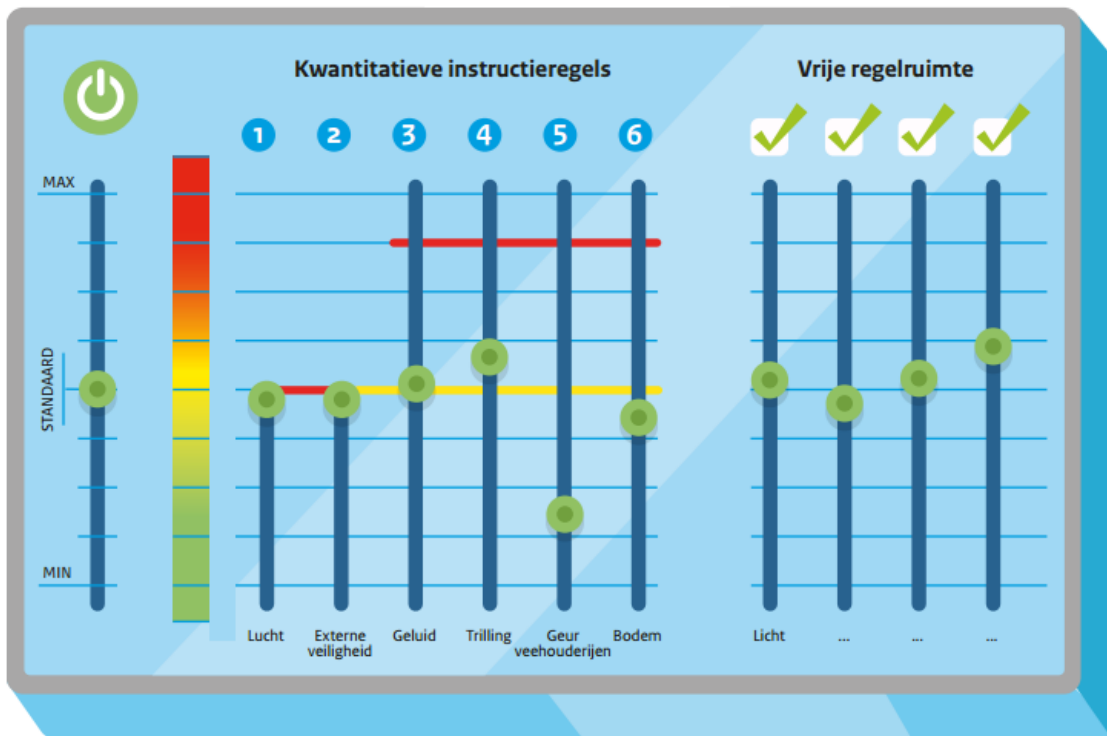
Bij de meest voorkomende activiteiten in het omgevingsplan stellen we toepasbare regels op. Hierbij stellen we voor om te beginnen met toepasbare regels voor de vergunningen en meldingen die het meest voorkomen. Voor o.a. de kapvergunning, de inritvergunning en de vergunning voor plaatsen van dakkapellen zijn inmiddels al toepasbare regels gemaakt.

Vervolgens zullen we werkenderwijs en bij behoefte meer toepasbare regels gaan maken.

Omgevingswaarden

De Omgevingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om eigen lokaal milieubeleid te voeren, binnen bandbreedtes die de wet heeft gesteld. Dit heet de zogenoemde bestuurlijke afwegingsruimte. De metafoer hiervoor is het mengpaneel dat de variabele normhoogte van een aantal milieuaspecten verbeeld. Het mengpaneel geeft voor geluid, trilling, geur en bodem ruimte aan gemeenten om binnen bandbreedten met grenswaarden te variëren: strenger of minder streng.

Mengpaneel milieu



Gemeenten kunnen hun eigen 'omgevingswaarden' formuleren. Dit kan voor de hele gemeente, maar het kan ook per deelgebied. Een omgevingswaarde is een norm voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Stelt een gemeente geen omgevingswaarden vast, dan gelden de algemene wettelijke grenswaarden.

Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in een meetbare of berekenbare eenheid of andere objectieve term. Zo wordt voor de fysieke leefomgeving of onderdeel daarvan bepaald wat de gewenste staat is, de toelaatbare belasting of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Soms is een omgevingswaarde verplicht. Bijvoorbeeld: de geluidsproductie van een industrieterrein. Ook voor luchtkwaliteit, kwaliteit van oppervlaktewater en zwemwater zijn omgevingswaarden verplicht.

Het wel of niet vaststellen van omgevingswaarden roept allerlei vragen op. Vragen die gaan over de gemeentelijke ambities op de diverse milieuthema's in relatie tot gezondheid. Deze vragen kunnen het beste beantwoord worden in de omgevingsvisie. Onze omgevingsvisie 'Assen nog Mooier' biedt hiervoor op dit moment nog onvoldoende aanknopingspunten. Voor het maken van het omgevingsplan worden daarom voorlopig de wettelijke milieunormen gehanteerd. Deze worden dus vooralsnog niet strenger of ruimer gemaakt.

Mocht het in een bepaald gebied nodig zijn om een omgevingswaarde aan te passen, zal hier separaat op teruggekomen worden.

Vertaling ontwikkelingen in het omgevingsplan

In de periode dat het omgevingsplan Assen de komende jaren wordt opgesteld, worden er waarschijnlijk ook nieuwe plannen ingediend voor bepaalde locaties. Wanneer het gaat om kleine ontwikkelingen, waar we positief tegenover staan, nemen we die gelijk mee in de wijziging van het omgevingsplan. Voor complexere (gebieds-)ontwikkelingen wordt per situatie bekeken of deze

ontwikkeling meegenomen kan worden in het omgevingsplan dan wel dat de ontwikkeling zich meer leent voor aparte planvorming. Ontwikkelingen kunnen een plek krijgen in het omgevingsplan als:

- er sprake is van een ontwikkeling die niet m.e.r.-plichtig is;
- de ontwikkeling is voorzien van een goede motivering en alle benodigde onderzoeken volledig en naar tevredenheid zijn uitgevoerd.

Als ontwikkelingen op gronden van derden worden gefaciliteerd via een wijziging van het omgevingsplan, speelt kostenverhaal een belangrijke rol (zie paragraaf 2.5). Mogelijk dat er dan ook kostenverhaalsregels moeten worden opgenomen in de wijziging van het omgevingsplan.

Artikel 4.17 van de Ow verplicht gemeenten om een omgevingsvergunning voor een buopa binnen 5 jaar te verwerken in het omgevingsplan. Omdat dit een administratieve handeling is, de omgevingsvergunning is immers al verleend en onherroepelijk, heeft u er bij besluit van 18 november 2021 mee ingestemd dat de verwerking van dergelijke omgevingsvergunningen in het omgevingsplan gedelegeerd is aan het college van burgemeester en wethouders.

Op basis van artikel 16:31 Ow kunnen er geen zienswijzen ingediend worden bij wijziging van het omgevingsplan als die wijziging betrekking heeft op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buopa. Dus als het omgevingsplan wordt gewijzigd ten behoeve van het opnemen van een verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning, kan men hiertegen geen zienswijze indienen.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet werken we bij voorkeur met een buopa

Initiatieven die niet passen in het omgevingsplan, kunnen vaak gefaciliteerd worden met een wijziging van het omgevingsplan of met een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Vanwege praktische redenen werken we in de eerste periode na inwerkingtreding bij voorkeur met een buopa. Voor zover dit binnen de regels van de wet mogelijk is.

Daardoor kunnen we ons echt focussen op een goed en zorgvuldig proces rond de eerste wijziging omgevingsplan voor Marsdijk. Deze eerste wijziging vormt de basis voor het handboek omgevingsplan, waarmee andere partijen een kader hebben hoe wij in Assen ons omgevingsplan bouwen. Want wijzigingen van het omgevingsplan die aangeleverd worden door anderen (bijvoorbeeld ontwikkelaars) moeten allemaal passen in de structuur en opbouw van het totale omgevingsplan Assen.

Ons omgevingsplan is een dynamisch document

De Omgevingswet gaat uit van een sluitende beleidscyclus, waarin onder andere de werking van het omgevingsplan gemonitord en geëvalueerd wordt en zo nodig bijgesteld wordt. Zie in dit verband ook figuur 1 (paragraaf 2.1). Daarmee is het omgevingsplan een dynamisch document.

Overgangsrecht

Onder de huidige wetgeving zijn gemeenten verplicht om overgangsrecht in een bestemmingsplan op te nemen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt deze verplichting. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid om meer differentiatie aan te brengen in het overgangsrecht, zodat maatwerk kan worden geboden.

Het ontbreken van een verplichting tot het opnemen van standaardregels voor overgangsrecht in een omgevingsplan leidt ertoe dat er per situatie moet afgewogen worden of een regeling voor overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden getroffen en, zo ja, hoe deze overgangsregeling moet worden geformuleerd.

Bij het opstellen van wijzigingen van het omgevingsplan, wordt u als raad concreet per thema of gebied geadviseerd hoe om te gaan met het overgangsrecht.

Proces wijziging omgevingsplan

De komende jaren werken we aan het omzetten van alle bestemmingsplannen naar één omgevingsplan Assen. Ook voor nieuwe gebiedsontwikkelingen, zoals Stadskwartier en doorontwikkeling Kloosterveen, bereiden we wijzigingsbesluiten omgevingsplan voor. Om u als raad daar goed bij te betrekken, stellen we bij elke wijziging omgevingsplan een Uitgangspuntennotitie inclusief participatiestrategie op die we ter vaststelling aan u aanbieden. Daarna starten we pas met het opstellen van de wijziging omgevingsplan.

Voor de eerste wijziging van het omgevingsplan voor Marsdijk, leggen we na de zomer 2023 een Uitgangspuntennotitie inclusief participatiestrategie aan u voor.

De wijziging omgevingsplan voor het gebied Marsdijk betreft de eerste wijziging en zal voor alle betrokken partijen nieuw zal zijn. Daarom plannen we voor inwoners, maar ook voor u als raad, bijeenkomsten om u mee te nemen en te informeren over het concept.

Hoe het stappenplan en de besluitvormingsmomenten eruit zien, is weergegeven in bijlage 4.

Het opstellen en het werken met een omgevingsplan zal voor een groot deel praktijkervaring zijn. Deze ervaring hebben we op dit moment niet en kunnen we alleen opdoen door te oefenen en er mee te gaan werken. De eerste wijzigingen van het omgevingsplan zijn voor iedereen proeftuinen. Zowel de ambtenaren, als het college, als de raadsleden, maar ook burgers, bedrijven en initiatiefnemers moeten leren werken met het plan. Vallen en opstaan, en leren van fouten hoort dan ook bij dit proces.

3.4 Planning

Het uiteindelijke doel is om eind 2028/begin 2029 een volledig omgevingsplan vastgesteld te hebben dan wel de laatste wijzigingen in procedure te hebben. Mogelijke toekomstige wetswijzigingen, wijzigingen in gemeentelijke ambities en beleid en beschikbare capaciteit intern kunnen invloed hebben op het al dan niet halen van deze planning. Daarnaast moet tijdens de opbouw van het omgevingsplan de ‘winkel’ open blijven. Tegelijkertijd is eerder dan 2028/2029 niet realistisch vanwege de complexiteit en de grootte van de opgave.

We zullen u regelmatig op de hoogte houden van de voortgang van de planning. Voordat we met de eerste wijziging van het omgevingsplan naar buiten gaan, zullen we u inhoudelijk informeren over deze wijziging.

In hoofdstuk 5, Risico's, gaan we nader in op mogelijke vertragende factoren voor de planning en worden maatregelen of oplossingsrichtingen voorgesteld.

Regie en beheer omgevingsplan

De regie voor het opstellen van het omgevingsplan is ondergebracht bij het team Ruimte, bij de huidige juristen RO. Straks zijn zij de omgevingsplanjuristen. Zij dragen zorg voor:

- beheren van het omgevingsplan Assen
- beheren en actualiseren van het handboek omgevingsplan
- voeren regie op het proces en de inhoud van wijzigingen van het omgevingsplan:
 - regie op de samenloop (gebundelde terinzagelegging en vaststelling)
 - verantwoordelijk voor de controle op de technische kwaliteit
 - verantwoordelijk voor de juridische en planologische kwaliteit
 - coördinatie en inhoudelijk opstellen van toepasbare regels

- coördinatie en inhoudelijk opstellen van juridische regels
- afstemming met ketenpartners over juridische regels

De inhoud van de regels wordt uiteraard altijd afgestemd met onder meer betrokken vak- en beleidsspecialisten, projectleiders en collega's van vergunningverlening en handhaving.

Evaluatie

De Omgevingswet brengt vele veranderingen met zich mee. Het opstellen van een omgevingsplan is wezenlijk anders dan een bestemmingsplan. Dit betekent dat we als organisatie ons veel nieuwe werkwijzen eigen moeten maken. Maar ook inhoudelijk brengt de wet wijzigingen mee. Omdat het nieuw en anders is, kunnen er fouten ontstaan in de eerste wijzigingen van het omgevingsplan die later weer aangepast moeten worden. Ook kunnen we erachter komen dat bepaalde uitgangspunten in de praktijk toch anders uitpakken dan verwacht. Daarom gaan we na een aantal jaren onze werkwijze en het omgevingsplan inhoudelijk evalueren.

4. Participatie

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Als overheden instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze aangeven hoe de belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld.

De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Daar zijn het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vrij in. Ze kunnen eigen keuzes maken voor de inrichting van een participatieproces. Logisch, want de locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders. En ook het moment waarop de participatie start verschilt per situatie.

In mei 2021 is de Visie op Inwonersparticipatie ‘Samen maken we Assen sterk’ door u als raad vastgesteld. Met deze visie wordt gekozen voor een eenduidige Asser aanpak voor inwonersparticipatie die geldt als maatstaf voor alle plannen van de gemeente. Deze visie is doorontwikkeld voor hoe wij als gemeente willen inspelen op initiatieven vanuit de samenleving en zal dit najaar aan de raad worden voorgelegd.

Belangrijke uitgangspunten voor inwonersparticipatie in Assen zijn: uitnodigend zijn, tijd nemen en ruimte bieden aan inbreng van belanghebbenden, aandacht voor communicatie zoals het gebruik van begrijpelijke taal, actiever en gericht informeren voorafgaand, tijdens én na afloop van een participatieproces. Om alle betrokkenen te bereiken, zet de gemeente standaard zowel online als offline communicatiemiddelen in.

Elke ontwikkeling die de gemeente start, kent zijn eigen dynamiek. Door vroegtijdig een verkenning te doen op de impact op de stad, ontstaat duidelijkheid over op welke manier betrokkenen mee kunnen doen. Dit begint altijd bij meeweten (informeren) en kan uitgroeien naar meepraten, meedenken of meedoen en vormen van cocreatie. In elk traject wordt bekeken welke participatievorm passend is en is er helderheid over de mate van invloed van ieders inbreng.

Voor de opbouw van het omgevingsplan de komende jaren is niet één enkele participatieaanpak van toepassing. De keuze voor een aanpak is mede afhankelijk van het plangebied en of daar ontwikkelingen zijn die vragen om meer en bredere participatie. Bij de vertaling van de huidige bestemmingsplanregels naar regels in een omgevingsplan in een uitontwikkeld woongebied zal naar verwachting niet veel veranderen. Uiteraard is goede informatie en uitleg over de nieuwe omgevingsplan-systematiek wel belangrijk. Maar bij een gebied als de binnenstad of Stadskwartier verandert er vanuit het gemeentelijk beleid meer voor de inwoners. Daarom zal de participatiestrategie in dergelijke gebieden anders zijn. We stellen voor om per gebiedsaanpak aan de voorkant een participatiestrategie uit te werken en die van tevoren aan u voor te leggen (gecombineerd met een Uitgangspuntennotitie met concrete inhoudelijke punten voor het op te pakken gebied). Daarna starten we pas met het inhoud geven aan de participatie-strategie en het concreet opstellen van de wijziging van het omgevingsplan.

Participatie in het omgevingsplan

- *Kennisgeving bij voorbereiden omgevingsplan*
Als een gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie gaat vormgeven.
- *Participatie omschrijven bij vaststellen omgevingsplan*

Stelt een gemeente een omgevingsplan vast? Dan moet daar in staan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. En ook wat de gemeenten met de resultaten heeft gedaan.

Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. De verplichtingen voor participatie bij het omgevingsplan staan in artikel 10.2 lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit.

Concreet betekent dit dat in de toelichting bij de wijziging van het omgevingsplan een paragraaf wordt opgenomen hoe participatie is vormgegeven, wie aanwezig was, wat de resultaten waren en wat ermee is gedaan.

Als de Uitgangspuntennotitie is vastgesteld, is het moment daar om de kennisgeving over de voorbereiding van het omgevingsplan en de vormgeving van de participatie te doen.

Bij besluit van 19 mei 2022 heeft u als raad besloten om in een aantal categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen. Omdat de buopa's verder buiten het omgevingsplantraject vallen, wordt hier niet verder op ingegaan.

5. Risico's

Het opstellen van een omgevingsplan (of delen ervan) is een omvangrijke klus die de komende jaren de nodige capaciteit van onze organisatie gaat vragen. Hieronder treft u een opsomming aan van de risico's die we op dit moment zien voor het traject, en de maatregelen die we kunnen nemen om deze risico's te beheersen. Dit is geen limitatieve lijst. Gedurende het proces zullen risico's verkleind worden of vervallen en mogelijk nieuwe risico's zich voordoen. Het opstellen van het omgevingsplan is een leerproces en daarom zal het eerste omgevingsplan niet gelijk volledig en goed zijn.

1. De Omgevingswet brengt vele veranderingen met zich mee in het omgevingsrecht. Een omgevingsplan is straks wezenlijk anders dan een bestemmingsplan. Dit betekent dat we als organisatie ons veel nieuwe werkwijzen eigen moeten maken. Het is lastig in te schatten hoeveel tijd en moeite dat gaat kosten. Ook kunnen er fouten ontstaan in de eerste wijziging van het omgevingsplan die later weer aangepast moeten worden.

Maatregel: Voldoende tijd nemen voor studie en oefenen met de nieuwe werkwijze. Harde keuzes maken over de beschikbare capaciteit die we nog kunnen leveren voor reguliere werkzaamheden. Prioriteiten stellen.

2. Tijdens de transitieperiode van de Omgevingswet zal er een aantal jaren met verschillende regimes naast elkaar gewerkt worden. Er zullen gebieden zijn waar het omgevingsplan al zo is aangepast dat voldaan wordt aan de eisen van de Omgevingswet en gebieden waar dit nog niet het geval is. Voor de medewerkers van de gemeente zal het continu schakelen zijn tussen de oude en de nieuwe werkwijze. Tegelijkertijd is het de uitdaging om de dienstverlening voor onze inwoners wel op orde te houden.

Maatregel: Het maken van duidelijke beschrijvingen van beide regimes en het goed inrichten van werkprocessen, en het informeren van initiatiefnemers hierover. Focus op communicatie intern en extern over dit risico.

3. Tijdens de transitiefase kunnen we ons niet enkel bezig houden met het opbouwen van het omgevingsplan. Er zullen nog steeds bouwplannen ingediend worden, vergunningen worden aangevraagd en ruimtelijke procedures worden gestart. Dit betekent dat we als gemeente 'de winkel verbouwen' terwijl deze open blijft. De kunst is om ervoor te zorgen dat het dienstverleningsniveau gelijk blijft, terwijl we als gemeente veel tijd nodig hebben om 'achter de schermen' het omgevingsplan op te bouwen.

Maatregel: Harde keuzes maken over de beschikbare capaciteit die we nog kunnen leveren voor reguliere werkzaamheden en prioriteiten stellen.

4. Voor het maken van bestemmingsplannen schakelen we als gemeente in de meeste gevallen een stedenbouwkundig bureau in. De verwachting is dat dit bij het maken van het omgevingsplan zo blijft. Deze bureaus zullen het de komende jaren aanzienlijk drukker krijgen, aangezien alle Nederlandse gemeenten de grote opgave hebben om hun omgevingsplan op te bouwen. Dit zorgt er voor dat we voor ons eigen plan mede afhankelijk zijn van het kunnen leveren door adviesbureaus. Ditzelfde geldt voor inzet op milieugebied waarbij we afhankelijk zijn van de RUD.

Maatregel: Harde keuzes maken over de beschikbare capaciteit die we nog kunnen leveren voor reguliere werkzaamheden. Prioriteiten stellen.

5. Bij het maken van het omgevingsplan Assen zullen we verschillende inhoudelijke keuzes moeten maken, waarvan de precieze gevolgen nog moeilijk te overzien zijn. Het kan zijn dat later blijkt dat de gekozen aanpak en de gemaakte keuzes niet goed werken.

Maatregel: Tijdens het maken van het omgevingsplan nemen we de tijd om continu te evalueren en wanneer nodig bij te sturen. We delen kennis en ervaringen, zowel intern als extern. Verder is het goed te erkennen dat het maken van een omgevingsplan een nieuwe opgave is en dat het daardoor altijd voor kan komen dat er keuzes gemaakt worden die achteraf niet de juiste blijken te zijn.

6. Parallel aan het centrale 'omgevingsplan-spoor' worden ook vanuit projecten voor gebiedsontwikkelingen wijzigingen van het omgevingsplan voorbereid (al dan niet door externen). De vraag is hoe we voldoende sturing houden op de systematiek van deze omgevingsplannen.

Maatregel: Ook voor dit type plannen is het Asser casco en handboek het uitgangspunt voor de opbouw van het omgevingsplan. Bovendien moet rekening gehouden worden met de randvoorwaarden dat we zoveel mogelijk gebundeld wijzigingen van het omgevingsplan laten vaststellen door uw raad. Door deze procedures te laten coördineren en begeleiden door de omgevingsplanjuristen, wordt geborgd dat de wijziging van het omgevingsplan voor een gebiedsontwikkeling ook past in het totale omgevingsplan Assen.

7. Onverwachte wijzigingen in wetgeving vanuit het Rijk, of vertraging in de invoering van het DSO kunnen zorgen voor vertraging bij het maken van het omgevingsplan. Ook wijzigingen in prioriteiten bij de (gemeentelijke) politiek of het management kunnen van invloed zijn.

Maatregel: Wij accepteren dit risico. Als dit zich voordoet zullen we op dat moment de consequenties in beeld brengen.

8. De kaders van de Omgevingsvisie zijn erg globaal en moeilijk te vertalen in concrete regels in het omgevingsplan.

Maatregel: Momenteel wordt er gewerkt aan de implementatie van de omgevingsvisie in de organisatie ('Aan de slag met de Omgevingsvisie'). Betrokkenheid van de projectgroep bij dit traject is belangrijk om deze vertaalslag goed te kunnen maken.

9. De Omgevingswet zet in op een cultuurverandering: ruimte geven voor initiatieven en meer denken vanuit de 'ja, mits' houding. Het risico bestaat dat hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden bij het opstellen van omgevingsplannen voor uitontwikkelde gebieden, wanneer we uitgaan van een beleidsneutrale omzetting.

Maatregel: Regelmatige evaluatie en bijsturing met collega's en de opdrachtgever.

10. De politieke context waarin we werken kan veranderen. Dit kan zich uiten in een focus op nieuwe thema's of andere beleidswijzigingen, wat invloed kan hebben op de regels die we moeten stellen in het omgevingsplan.

Maatregel: We accepteren dit risico en nemen de veranderde politieke ambities mee bij het maken en wijzigen van het omgevingsplan. Daarbij geldt wel als uitgangspunt dat alleen door de raad vastgestelde ambities vertaald worden naar concrete regels in het omgevingsplan.

11. Zoals wij op bladzijde 16 al hebben aangegeven, kunnen we niet al een volgende versie met wijziging van het omgevingsplan in brengen, als de vorige wijziging nog niet door u is vastgesteld.

Maatregel: Er wordt maximaal 3 keer per jaar een wijziging van het omgevingsplan aan u voorgelegd. Dit betekent dat we wijzigingsbesluiten voor verschillende gebieden en thema's zoveel mogelijk bundelen in één voorstel. De processen zullen hierop worden aangepast.

12. De Omgevingswet treedt dan wel per 1 januari 2024 in werking, maar op dit moment is nog onzeker of het DSO op die datum naar behoren functioneert. Op het moment van het schrijven van deze Nota van Uitgangspunten, zorgen de digitale toepassingen en de software die gemeenten moeten gebruiken nog voor teveel problemen. De Minister heeft de opdracht om ervoor te zorgen dat dit allemaal werkt per 1 januari 2024.

Maatregel: We accepteren dat het DSO mogelijk per 1 januari 2024 nog onstabiel is. Het werkend krijgen van het DSO ligt buiten onze invloedssfeer. We houden wel vinger aan de pols bij onze softwareleverancier en het VNG.

Begripsbepalingen en gebruikte afkortingen

AMvB:	Een algemene maatregel van bestuur is een besluit van de regering waarin regels uit een wet verder worden uitgewerkt. De Omgevingswet is een kaderwet. De nadere uitwerking is uitgewerkt in 4 AMvB's. Dit zijn: <ul style="list-style-type: none">• Besluit activiteiten leefomgeving• Besluit bouwwerken leefomgeving• Besluit kwaliteit leefomgeving• Omgevingsbesluit
Awb:	Algemene wet bestuursrecht
Bal:	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl:	Besluit bouwwerken leefomgeving
Beheersverordening:	De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Dit instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld. In Assen geldt een beheersverordening onder meer voor het oefenterrein De Haar Oost, Assen Oud-Zuid, woonwijk Assen-Noord (Lariks, Noorderpark, Pittelo, Peelo) en delen van de Binnenstad.
Buopa of buitenplanse opa omgevingsplan.	omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, dat is het geval als de activiteit niet voldoet aan de regels in het omgevingsplan. Deze zgn. 'buopa' is een activiteit die niet binnen het omgevingsplan past, omdat: <ul style="list-style-type: none">• het een activiteit is waarvoor het omgevingsplan geen regels bevat (en daarmee volgens de wet niet is toegestaan);• het een activiteit is die volgens het omgevingsplan expliciet verboden is.
Bkl:	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bro:	Besluit ruimtelijke ordening (vervalt bij inwerkingtreding Ow)
Bruidsschat:	Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt een aantal regels op rijksniveau. Deze verhuizen naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente. Dit heet ook wel de 'bruidsschat' https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/omgevingsplan-rechtswege/bruidsschat-omgevingsplan/
DSO-LV:	Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet
IwOw:	Invoeringswet Omgevingswet

MER:	milieueffectrapport
Opa:	omgevingsplanactiviteit (waarvoor een omgevingsvergunning nodig is), dat is het geval als de activiteit voldoet aan de regels in het omgevingsplan
Ob:	Omgevingsbesluit
OPD:	Omgevingplatform Drenthe. Binnen de provincie Drenthe is het OPD opgezet om de Omgevingswet succesvol te implementeren
Overgangsrecht:	Overgangsrecht regelt de overgang van oude naar nieuwe regelgeving. Meer specifiek als het gaat om het overgangsrecht bouwwerken en overgangsrecht gebruik, betekent dit dat hetgeen dat legaal was in het tot voor kort huidige bestemmingsplan , en dat niet is in het nieuwe bestemmingsplan/omgevingsplan , alsnog onder voorwaarden mag worden voortgezet voor (on)bepaalde tijd.
Ow:	Omgevingswet
POV:	Provinciale OmgevingsVerordening
STOP/TPOD:	Standaard Officiële Publicaties met ToepassingsProfielen voor OmgevingsDocumenten
Uitontwikkeld	Dat is een gebied of woonwijk waar geen grote ruimtelijke wijzigingen zijn voorzien. Uiteraard uitgezonderd kleine bouwkundige aanpassingen (uitbouw, aanbouw, dakkapel etc.). Dit is dus het vastleggen en beheren van de bestaande kwaliteit.
Wro:	Wet ruimtelijke ordening (vervalt bij inwerkingtreding Ow)

Bijlage 1. Kostenverhaal

Het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste wijzigingen.

Geen exploitatieplan; geen plicht tot jaarlijkse actualisatie en geen gebruik term grondexploitatie

Er is geen exploitatieplan meer. Publiekrechtelijk kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ook de plicht tot jaarlijkse actualisering van de cijfers is vervallen. De term grondexploitatie wordt niet meer gebruikt. De term grondexploitatiekosten is vervangen door kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen.

Nieuw: publiekrechtelijk kostenverhaal voor gebiedsontwikkeling zonder tijdvak

Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet 2 systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Het systeem van kostenverhaal met tijdvak is het systeem van kostenverhaal uit de Wro. De plannen hebben dan een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen.

Er is een nieuw systeem voor kostenverhaal toegevoegd. Dit heet kostenverhaal zonder tijdvak. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling. Dus voor plannen zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum. Het gaat om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt.

Dat maakt het moeilijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is dan geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Het bevoegd gezag kan rekening houden met verschillende scenario's van gebiedsontwikkeling. Het kostenplafond wordt bepaald op basis van een scenariostudie, waarin scenario's voor het gebied worden vergeleken.

Bij dit kostenverhaal zonder tijdvak worden de kosten en bijdragen pas bij de aanvraag geconcretiseerd.

Publiekrechtelijk kostenverhaal met tijdvak voor Rijk, provincie en gemeente

Rijk, provincies en gemeenten mogen kostenverhaal met tijdvak toepassen. Dit kan bij het vaststellen van een projectbesluit, een omgevingsplan of de afgifte van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het toepassen van kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen in het gemeentelijke omgevingsplan.

Het bevoegd gezag bepaalt de regels over de eindafrekening en verdeling kosten

De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden om het kostenverhaal op maat te regelen dan de Wro. Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van een rekensystematiek voor het verdelen van de kostenverhaalsbijdragen en de eindafrekening. Ook is niet bepaald op welk moment de eindafrekening moet worden gemaakt.

Het bevoegd gezag neemt in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning regels op over de eindafrekening en over de verdeling van de kosten.

Er gelden wel randvoorwaarden:

- De kosten moeten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten van de grond.

- Het bevoegd gezag is verplicht tot gedeeltelijke terugbetaling als de betaalde kostenverhaalsbijdrage 5% hoger is dan de feitelijke bijdragen.
- Eigenaren kunnen vanaf 5 jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.

Daadwerkelijk kostenverhaal via kostenverhaalsbeschikking

Het innen van kosten gebeurt via de kostenverhaalsbeschikking. Ook wel de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld genoemd. Dit gebeurt dus niet meer via de omgevingsvergunning.

Intergemeentelijke kostenverhaalsgebied niet meer mogelijk

Aanwijzing van een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied is niet meer mogelijk.

Kostenverhaal in Assen

Op dit moment kennen we één geldende exploitatieplan binnen de gemeentegrenzen van Assen. Dat is het exploitatieplan Kloosterakker. We zullen bij de omzetting van de bestemmingsplanregels Kloosterakker naar het omgevingsplan bekijken of deze exploitatieregels ook omgezet moeten worden naar kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Als de woningen inmiddels gerealiseerd zijn, speelt dit namelijk niet (meer). Te zijner tijd zullen u daarover informeren.

Mogelijk dat bij een ontwikkeling als het Havenkwartier, waarbij de gemeente niet beschikt over alle grondeigendom, kostenverhaalsregels zullen (moeten) worden opgenomen in het omgevingsplan.

Overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

De Omgevingswet biedt een expliciete grondslag voor een overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling bij een wijziging van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling is een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Hiervoor is wel vereist dat er een grondslag ligt in een omgevingsvisie of programma.

Het gaat nadrukkelijk om een vrijwillige bijdrage die los staat van de financieel-economische uitvoerbaarheid van een project voor de gemeente. Als er geen vrijwillige financiële bijdrage is overeengekomen kan de gemeente dat gegeven niet gebruiken als grond om medewerking te weigeren aan een project.

De omgevingsvisie of het programma moet de hoofdlijnen van de bekostiging en planning van de ontwikkeling van het gebied uiteen zetten. De investeringen waarvoor een bijdrage nodig is, moeten benoemd worden en tevens moet een indicatie van de benodigde bijdrage worden gegeven.

De omgevingsvisie of het programma moet dus:

- het gebied omschrijven of aangeven dat ontwikkeld wordt;
- het verband aangeven tussen de activiteit en de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen;
- ingaan op de financiering van de ontwikkeling;
- een indicatie geven van de gewenste bijdrage;
- ingaan op de planning en realisatie van de ontwikkeling.

De ontvangen bijdragen mogen worden besteed aan de “verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies.” Als voorbeelden worden genoemd:

- De voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen;
- De aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies zoals:
 - Natuur
 - Recreatie
 - Sport
 - Waterberging

- Infrastructuur
- Culturele voorzieningen
- Reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied

De Omgevingsvisie 'Assen nog mooier' biedt op dit moment geen motivatie voor het vragen van een vrijwillige financiële bijdrage. Wel is in de Omgevingsvisie aangegeven dat de gemeente niet in haar eentje kan ontwikkelen in de bestaande stad. En dat voor ontwikkellocaties in de stad en andere ambities de verhaalbaarheid van kosten in beeld worden gebracht en vastgelegd. Uitgangspunt daarbij is dat initiatiefnemers voor een proportioneel deel meebetalen aan de ambities van de gemeente. Voor bijvoorbeeld de onderdelen sociale woningbouw, parkeren en groen ligt gemeentebreed kostenverhaal voor de hand. Voor de doorontwikkeling van Kloosterveen is tegelijkertijd bij de vaststelling van de structuurvisie Kloosterveen 2017-2035 een Nota Bovenplanse Investerings vastgesteld, waarin het kostenverhaal voor Kloosterveen is onderbouwd.

Bijlage 2. Casco omgevingsplan

versie 4 juni 2021

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Afdeling 1.1 Begripsbepalingen

Afdeling 1.2 Meet- en rekenbepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1. Doel omgevingsplan

Artikel 2.1 Algemene doelen

Artikel 2.2 Doelen specifieke gebieden (bv Binnenstad, Havenkwartier, TT-circuit [...])

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden

PM

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden

PM

Hoofdstuk 3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

PM

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Per afdeling moet nog worden bekeken of het nodig is om voor het betreffende onderwerp een aanwijzing in het omgevingsplan op te nemen. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld als checklist, de regels voor activiteiten die hierop betrekking hebben worden in de volgende hoofdstukken opgenomen, desgewenst kan een aanwijzing worden opgenomen

Afdeling 4.1 Het grondgebied van de gemeente Assen

Paragraaf 4.1.1 Bebouwde kom

Paragraaf 4.1.2 Landelijk gebied

Paragraaf 4.1.3 Bestaand stedelijk gebied

[...]

Afdeling 4.3 Thema's

Paragraaf 4.3.1 Hoofdgroenstructuur

Artikel 4.3.1.1 Aanwijzing

Artikel 4.3.1.2 Doelen

Artikel 4.3.1.3 Regels voor activiteiten

Paragraaf 4.3.2 Waterstructuur

Paragraaf 4.3.3 Welstandsgebieden

Paragraaf 4.3.4 Gebieden voor zonne-energie

Paragraaf 4.3.5 Evenemententerreinen

Paragraaf 4.3.6 Rookvrije zone

Paragraaf 4.3.7 Hondenlosloopgebied

Paragraaf 4.3.8 Carbidochieten

Paragraaf 4.3.9 Kampeerplaatsen

Paragraaf 4.3.10 Standplaatsen

Paragraaf 4.3.11 Natuurgebieden

Paragraaf 4.3.12 Landschap [instructie provincie]
[...]

Afdeling 4.4 Beperkingen- of aandachtsgebieden

Paragraaf 4.4.1 Beperkingengebied spoorwegen
Paragraaf 4.4.2 Brandvoorschriftengebied
Paragraaf 4.4.3 Explosievoorschriftengebied
Paragraaf 4.4.4 Risicogebied externe veiligheid
Paragraaf 4.4.5 Belemmeringengebied buisleidingen gevaarlijke stoffen
Paragraaf 4.4.6 Beperkingengebied plaatsgebonden risico
Paragraaf 4.4.7 Veiligheidszone windturbines
Paragraaf 4.4.8 Beperkingengebied secundaire waterkeringen
Paragraaf 4.4.9 Aandachtsgebied geluid wegen
Paragraaf 4.4.10 Aandachtsgebied geluid spoor
Paragraaf 4.4.11 Aandachtsgebied geluid industrie
Paragraaf 4.4.12 Plasbrandaandachtsgebied
Paragraaf 4.4.13 Explosieaandachtsgebied
Paragraaf 4.4.14 Gifwolkaandachtsgebied
Paragraaf 4.4.15 Munitieaandachtsgebied A
Paragraaf 4.4.16 Munitieaandachtsgebied B
Paragraaf 4.4.17 Munitieaandachtsgebied C
Paragraaf 4.4.18 Straalpad
Paragraaf 4.4.19 Beekdal [instructie provincie]
Paragraaf 4.4.20 Drentsche Aa [instructie provincie]
Paragraaf 4.4.21 Verbodszone diepe boring Assen [instructie provincie]
Paragraaf 4.4.22 Waterbeschermingsgebied [instructie provincie]
Paragraaf 4.4.23 Waterwingebied [instructie provincie]
Paragraaf 4.4.24 Zonering radioastronomie [instructie provincie]
[...]

Afdeling 4.5 Cultureel erfgoed

Paragraaf 4.5.1 Gemeentelijke monumenten
Paragraaf 4.5.2 Archeologische monumenten
Paragraaf 4.5.3 Archeologische verwachtingswaarden [instructie provincie]
Paragraaf 4.5.4 Aardkundige waarden [instructie provincie]
Paragraaf 4.5.5 Historische infrastructuur [instructie provincie]
Paragraaf 4.5.6 Cultuurhistorische waarden
Paragraaf 4.5.7 Monumentale bomen
Paragraaf 4.5.8 Beschermd stadsgezicht
Paragraaf 4.5.9 Karakteristieke panden
[...]

Afdeling 4.6 Overige aanwijzingen

[...]

Hoofdstuk 5 Activiteiten algemeen

Afdeling 5.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.1 Normadressaat
Artikel 5.2 Maatwerkvoorschriften
Artikel 5.3 Algemene gegevens bij een melding
Artikel 5.4 Algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden
Artikel 5.5 Gegevens en bescheiden op verzoek van college van burgemeester en wethouders

Artikel 5.6 Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning

Artikel 5.7 Gelijkwaardige maatregelen algemeen

Artikel 5.8 Informeren over ongewoon voorval

Hoofdstuk 6 Gebruiksactiviteiten

Afdeling 6.1 Algemene bepalingen

Paragraaf 6.1.1 Toepassingsbereik

Paragraaf 6.1.2 Oogmerken

Paragraaf 6.1.3 Specifieke zorgplicht

Paragraaf 6.1.4 Maatwerkvoorschriften

Paragraaf 6.1.5 Parkeerbehoefte auto's en fietsen

[...]

Afdeling 6.2 Agrarische activiteiten

Paragraaf 6.2.1 Algemeen

Subparagraaf 6.2.1.1 Algemeen

Subparagraaf 6.2.1.2 Geluid door agrarische activiteiten

Subparagraaf 6.2.1.3 Geur door agrarische activiteiten

Subparagraaf 6.2.1.4 Agrarisch loonbedrijf

Subparagraaf 6.2.1.5 Bedrijf voor mestbehandeling

[...]

Afdeling 6.3 Bedrijf

Afdeling 6.4 Cultuur en ontspanning

Afdeling 6.5 Detailhandel

Afdeling 6.6 Dienstverlening

Afdeling 6.7 Horeca

Afdeling 6.8 Kantoor

Afdeling 6.9 Maatschappelijk

Afdeling 6.10 Sport en recreatie

Afdeling 6.11 Wonen

Paragraaf 6.11.1 Algemeen

Paragraaf 6.11.2 Woningssplitsing, -omzetting

Paragraaf 6.11.3 Beroep en bedrijf aan huis

Paragraaf 6.11.4 Bedrijfswoningen

Paragraaf 6.11.5 Kamerverhuur

Paragraaf 6.11.6 Zorg

Paragraaf 6.11.7 Onzelfstandige woningen

Paragraaf 6.11.8 Meergeneratie woningen

Afdeling 6.12 Aanvullende gebruiksregels aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 7 Bouwactiviteiten

Afdeling 7.1 Inleidende regels

Artikel 7.x Aanwijzing activiteiten

Artikel 7.x Normadressaat

Artikel 7.x Oogmerken

Artikel 7.x Specifieke zorgplicht bouwactiviteiten

Artikel 7.x Meetbepalingen

Artikel 7.x Maatwerkvoorschrift

Artikel 7.x Toegestane bouwactiviteiten

Afdeling 7.2 Algemene regels

Artikel 7.x Uitzetten rooilijnen, bebouwingsgrenzen en straatpeil [artikel 22.5 Bruidsschat]
Artikel 7.x Aansluiting op distributienet voor elektriciteit [22.8 Bruidsschat]
Artikel 7.x Aansluiting op distributienet voor gas [22.9 Bruidsschat]
Artikel 7.x Aansluiting op distributienet voor warmte [22.10 Bruidsschat]
Artikel 7.x Aansluiting op distributienet voor drinkwater [Artikel 22.11 Bruidsschat]
Artikel 7.x Aansluiting van afvoer huishoudelijk afvalwater en hemelwater [22.12 Bruidsschat]
Artikel 7.x Bluswatervoorziening [22.13 Bruidsschat]
Artikel 7.x Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten [22.14 Bruidsschat]
Artikel 7.x Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen [22.15 Bruidsschat]
Artikel 7.x Repressief welstandstoezicht [22.7 Bruidsschat]
Artikel 7.x Welstand [kan ook in de specifieke regels worden opgenomen]
Artikel 7.x [...]

Afdeling 7.3 Bouwverboden

Paragraaf 7.3.1 Gasleidingen
Paragraaf 7.3.2 Hoogspanningsleidingen
Paragraaf 7.3.3 Reserveringsstroken
Paragraaf 7.3.4 Rioolpersleiding
Paragraaf 7.3.5 Veiligheidszone
Paragraaf 7.3.6 Waterleiding
Paragraaf 7.3.7 Monumentale bomen
Paragraaf 7.3.8 Archeologische monumenten
Paragraaf 7.3.9 Omgeving van een (gemeentelijk) monument
[...]

Afdeling 7.4 Bouwactiviteiten toegestaan (vergunningvrij)

Artikel 7.x Bouwwerken algemeen [22.28 Bruidsschat]
Artikel 7.x Bouwvlak
Artikel 7.x Maximum goothoogte
Artikel 7.x Maximum bouwhoogte

Afdeling 7.5 Bouwactiviteiten met omgevingsvergunning

De volgende paragrafen moeten nog worden ingedeeld in de Afdeling Bouwverboden, Bouwactiviteiten toegestaan of Bouwactiviteiten met omgevingsvergunning

Paragraaf x Bouwen hoofdgebouw
Artikel 7.x Aanwijzing activiteiten
Artikel 7.x Informatie en bescheiden
Artikel 7.x Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 7.x Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 7.x Beoordelingsregels

Paragraaf x Bouwen of uitbreiden bijbehorende bouwwerken
Artikel 7.x Aanwijzing activiteiten
Artikel 7.x Informatie en bescheiden
Artikel 7.x Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 7.x Beoordelingsregels
Artikel 7.x Bijzondere aanvraagvereisten omgevingsvergunning bouwen of uitbreiden bijbehorende bouwwerken [22.34 Bruidsschat]
[etc.]
Paragraaf x Bouwen en uitbreiden bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Artikel 7.x Aanwijzing activiteiten
Artikel 7.x Algemene regels
Artikel 7.x Melding
Artikel 7.x Informatie en bescheiden
Artikel 7.x Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 7.x Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 7.x Beoordelingsregels
Paragraaf x Windturbines en zonnepanelen
Paragraaf x Cultuurhistorie (stadsgezichten/monumenten en cultuurlandschappen)

Paragraaf x Aanvraagvereisten omgevingsvergunning bouwen algemeen
Paragraaf x Aanvullende bouwregels aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 8 Milieubelastende activiteiten

Afdeling 8.1 Algemene bepalingen

Artikel 8.1.1 Aanwijzing activiteiten
Artikel 8.1.2 Algemene regels aanleggen
Artikel 8.1.3 Melding
Artikel 8.1.4 Informatie en bescheiden
Artikel 8.1.5 Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 8.1.6 Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 8.1.7 Beoordelingsregel

Relevante paragrafen uit de Bruidsschat, nummering overgenomen [overnemen, wijzigen of schrappen]

§ 22.3.1 Algemene bepalingen
§ 22.3.2 Energiebesparing
§ 22.3.3 Zwerfafval
§ 22.3.4 Geluid
§ 22.3.4.1 Algemene bepalingen
§ 22.3.4.2 Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen
§ 22.3.4.3 Geluid door windturbines en windparken
§ 22.3.4.4 Geluid door civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen
§ 22.3.5 Trillingen
§ 22.3.6 Geur
§ 22.3.6.1 Algemene bepalingen
§ 22.3.6.2 Geur houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf
§ 22.3.6.3 Geur door het houden van fokteven van nertsen
§ 22.3.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten
§ 22.3.6.5 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken
§ 22.3.7 Bodembeheer
§ 22.3.7.1 Nazorg na saneren van de bodem
§ 22.3.7.2 Kleinschalig graven boven de interventiewaarde bodemkwaliteit
§ 22.3.7.3 Activiteiten op een locatie met historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico
§ 22.3.8 Afvalwaterbeheer
§ 22.3.8.1 Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering
§ 22.3.8.2 Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening

- § 22.3.8.3 Lozen van huishoudelijk afvalwater
- § 22.3.8.4 Lozen van koelwater
- § 22.3.8.5 Lozen bij reinigen van bouwwerken
- § 22.3.8.6 Lozen bij opslaan en overslaan van goederen
- § 22.3.8.7 Lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater
- § 22.3.8.8 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen
- § 22.3.8.9 Lozen bij calamiteitenoefeningen
- § 22.3.9 Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen
- § 22.3.10 Lozen bij maken van betonmortel
- § 22.3.11 Uitwassen van beton
- § 22.3.12 Recreatieve visvijvers
- § 22.3.13 Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal
- § 22.3.14 Wassen van motorvoertuigen
- § 22.3.15 Niet-industriële voedselbereiding
- § 22.3.16 Voedingsmiddelenindustrie
- § 22.3.17 Slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen.
- § 22.3.18 Opwekken van elektriciteit met een windturbine
- § 22.3.19 In werking hebben van een acculader
- § 22.3.20 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage
- § 22.3.21 Traditioneel schieten
- § 22.3.22 Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht
- § 22.3.23 Opslaan van vaste mest
- § 22.3.24 Opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen
- § 22.3.25 Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren of vogels
- § 22.3.26 Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten

Afdeling 8.2 Activiteit X

- Paragraaf 8.2.1 Externe veiligheid
- Paragraaf 8.2.2 Waterbelangen
- Paragraaf 8.2.3 Luchtkwaliteit
- Paragraaf 8.2.4 Geluid
- Paragraaf 8.2.5 Geur
- Paragraaf 8.2.6 Trillingen
- Paragraaf 8.2.7 Stof
- Paragraaf 8.2.8 Bodem

Per paragraaf:

- Artikel 8.2.1 Aanwijzing activiteiten
- Artikel 8.2.2 Algemene regels
- Artikel 8.2.3 Melding
- Artikel 8.2.4 Informatie en bescheiden
- Artikel 8.2.5 Aanwijzing vergunningplicht
- Artikel 8.2.6 Bijzondere aanvraagvereisten
- Artikel 8.2.7 Beoordelingsregels

Hoofdstuk 9 Aanlegactiviteiten

Afdeling 9.1 Algemene bepalingen

- Artikel 9.1.1 Aanwijzing activiteiten
- Artikel 9.1.2 Algemene regels
- Artikel 9.1.3 Aanlegverbod

Artikel 9.1.4 Melding
Artikel 9.1.5 Informatie en bescheiden
Artikel 9.1.6 Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 9.1.7 Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 9.1.8 Beoordelingsregels

Afdeling 9.2 Aanvullende aanlegregels aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 10 Sloopactiviteiten

Afdeling 10.1 Algemene bepalingen

Artikel 10.1.1 Aanwijzing activiteiten
Artikel 10.1.2 Algemene regels
Artikel 10.1.3 Sloopverbod
[let op regeling in beschermd stadsgezicht sloopvergunning en bouwvergunning gezamenlijk aanvragen, de een kan niet los worden gezien van de ander]
Artikel 10.1.4 Melding
Artikel 10.1.5 Informatie en bescheiden
Artikel 10.1.6 Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 10.1.7 Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 10.1.8 Beoordelingsregels

Afdeling 10.2 Aanvullende sloopregels aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 11 Kapactiviteiten

Hoofdstuk 12 Infrastructuur

Afdeling 12.1 Algemene bepalingen

Artikel 12.1.1 Aanwijzing activiteiten
Artikel 12.1.2 Algemene regels
Artikel 12.1.3 Melding
Artikel 12.1.4 Informatie en bescheiden
Artikel 12.1.5 Aanwijzing vergunningplicht
Artikel 12.1.6 Bijzondere aanvraagvereisten
Artikel 12.1.7 Beoordelingsregels

Hoofdstuk 13 Beheer en onderhoud

Afdeling 13.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen

Afdeling 13.2 Gedoogplichten

Hoofdstuk 14 Financiële bepalingen

Afdeling 14.1 Kostenverhaal

Hoofdstuk 15 Procesregels

Afdeling 15.1 Voorbereiding van besluiten

Afdeling 15.2 Gemeentelijke projecten van publiek belang

Afdeling 15.3 Advies

Paragraaf 15.3.1 Gemeentelijke adviescommissie
Paragraaf 15.3.2 Veiligheidsregio
Paragraaf 15.3.3 [...]

Afdeling 15.4 Maatschappelijk draagvlak

Afdeling 15.5 Andere bestuursorganen

Hoofdstuk 16 Handhaving

Afdeling 16.1 Strafbepalingen

Afdeling 16.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving

Hoofdstuk 17 Monitoring en informatie

Hoofdstuk 18 Overgangsrecht

Afdeling 18.1 Overgangsrecht

Afdeling 18.2 Verwerking Bruidsschat

Hoofdstuk 19 Slotbepalingen

Afdeling 19.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

Afdeling 19.2 Overige bepalingen

Paragraaf 19.2.1 Intrekking verordeningen

Paragraaf 19.2.2 Omhangbepaling nadere regels

Paragraaf 19.2.3 Inwerkingtreding

Paragraaf 19.2.4 Citeertitel

Bijlagen

Bijlage x Begrippen

Bijlage x [...]

Bijlage 3. Relevante jurisprudentie

Er zijn een aantal uitspraken door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gedaan die impact hebben op het opstellen van regels in een omgevingsplan. Hieronder volgt hieronder een uitgebreidere weergave van deze jurisprudentie.

Open normen

Eén van de nieuwe bevoegdheden in de Omgevingswet is dat in een omgevingsplan open normen kunnen worden gesteld, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die norm aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. De beleidsregels kunnen worden vastgesteld door de raad of door het college van burgemeester en wethouders. De wetgever heeft met de mogelijkheid om open normen in de planregels van een omgevingsplan op te nemen beoogd om een meer flexibele planvorming te bevorderen. Vanuit het principe van uitnodigingsplanologie, mag een omgevingsplan globalere regels bevatten en open normen die beoordelings- of afwegingsruimte bevatten. Pas bij de vergunningverlening wordt beoordeeld en afgewogen of het initiatief ruimtelijk aanvaardbaar is.

Over de toepassing van open normen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 27 oktober 2021 een belangrijke uitspraak gedaan.

Deze zaak ging over een zgn. bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet biedt de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dat is een bestemmingsplan waarin bij wijze van experiment nu al gebruik mag worden gemaakt van verschillende nieuwe bevoegdheden die de Omgevingswet straks zal bieden. Deze uitspraak is daarmee ook relevant voor het opstellen van een omgevingsplan.

De Afdeling oordeelt kortgezegd dat wanneer een gemeenteraad een plan vaststelt en daarbij gebruik maakt van open normen in de planregels, deze open normen voldoende concreet en objectief begrensd moeten zijn.

De beantwoording van de vraag of een in de planregels opgenomen open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, hangt volgens de Afdeling af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan:

1. de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien;
2. het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm;
3. de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur, en;
4. de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet.

Daarbij is ook van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

Bij het hanteren van open normen is het dus belangrijk dat uit de verbeelding en de planregels duidelijk blijkt onder welke voorwaarden een functie op een specifieke locatie mag worden gerealiseerd. Het is van belang om de voorwaarden zo duidelijk en concreet mogelijk te omschrijven. Slechts een verwijzing naar een beleidsregel waarin de betreffende voorwaarden zijn uitgewerkt, is onvoldoende. Bij het toepassen van open normen in een bestemmingsplan (en straks

omgevingsplan) zullen we dus scherp moeten zijn op het feit dat de gehanteerde open normen voldoende concreet en objectief begrenst zijn, voordat deze verder in beleidsregels worden uitgewerkt.

Delegatiebevoegdheid

Op 14 april 2022 wees Staatsraad Advocaat-Generaal Nijmeijer (hierna: A-G) een conclusie over delegatie bij een zogeheten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze conclusie bevat interessante beschouwingen over onder meer de eisen die aan de inhoud van het delegatiebesluit moeten worden gesteld en de omvang van het beroep bij planherzieningen. De conclusie is daarmee interessant voor iedereen die nu betrokken is bij het opstellen van omgevingsplannen en waarbij de gemeenteraad voornemens is om een delegatiebesluit te nemen.

Achtergrond van de zaak

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak vroeg de staatsraad advocaat-generaal om een conclusie te nemen in een rechtszaak die op 4 maart 2022 op zitting is behandeld. In die zaak heeft de gemeenteraad van Boekel de bevoegdheid om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te herzien, door middel van een delegatiebesluit gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Centrale vraag is of de manier waarop dit is gebeurd, rechtmatig is of niet. Het college van burgemeester en wethouders stelde op grond van het delegatiebesluit een aantal zogenoemde 'veegplannen' vast, waardoor het Omgevingsplan Buitengebied 2016 is herzien. Deze veegplannen maken onder meer een ruiterhotel mogelijk aan de Rietven in Boekel. Omwonenden zijn daartegen in beroep gekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Inhoud van de conclusie

Staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer concludeert dat het delegatiebesluit van de gemeente Boekel niet op de juiste wijze is bekendgemaakt en daardoor juridisch niet bindend is. Het college van burgemeester en wethouders was daarom niet bevoegd om delen van het omgevingsplan vast te stellen.

Het gaat in deze zaak om het delegeren (overdragen) van de bevoegdheid om regels in het bestemmingsplan vast te stellen. De rechtszekerheid vereist dat het delegatiebesluit in 'objectief omschreven termen' aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college van burgemeester en wethouders planregels mag vaststellen. Bij de concrete invulling van deze eis kan aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing van wijzigingsbevoegdheden, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.

Een delegatiebesluit mag volgens staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer open normen bevatten. Ook is aanvaardbaar dat in het delegatiebesluit voorwaarden staan die een toetsing van een individueel project vergen om te bepalen of het college van burgemeester en wethouders over regelgevende bevoegdheid beschikt. Maar verwijzen in het delegatiebesluit naar beleid of beleidsregels, dat mag niet. Dat is in strijd met de eis van een objectieve begrenzing.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak wilde ook weten hoe het zit met de rechtsbescherming als het college van burgemeester en wethouders gelijklopende planregels vaststelt waar al eerder beroep tegen kon worden ingesteld bij de bestuursrechter. De staatsraad advocaat-generaal concludeert dat in zo'n geval de rechtsbescherming tekort kan schieten, maar dat daar wel oplossingen voor zijn. Zo zou de Afdeling bestuursrechtspraak bezwaren tegen die planregels onder bepaalde omstandigheden toch in behandeling kunnen nemen, ondanks dat deze al definitief zijn geworden.

Verdere verloop van de procedure

Partijen die bij deze procedure zijn betrokken, krijgen nu eerst de mogelijkheid om op deze conclusie te reageren. Hierna zal de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste algemene bestuursrechter uitspraak doen in deze zaak. De conclusie van de staatsraad advocaat-generaal geeft voorlichting aan de Afdeling bestuursrechtspraak, maar bindt haar niet. De verwachting is wel dat de Afdeling dit advies overneemt.

Bijlage 4. Stappenplan wijziging omgevingsplan

Stappenplan

Hoe ziet een proces om te komen tot een (deel)wijziging van het omgevingsplan er uit.

1. Inventarisatie

- **Beleid** → wat zegt het beleid over de locatie of het thema waar we een deulitwerking voor gaan maken?
 - i. Omgevingsvisie
 - ii. Programma's
 - iii. (Beleidsnota's)
 - iv. (Toelichtingen van bestemmingsplannen)
- **Regels** → Welke regels gelden er nu voor dit gebied of thema?
 - i. Huidige regels in bestemmingsplannen
 - ii. Regels uit verordeningen die betrekking hebben op de fysiek leefomgeving
- **Instructieregels** → Welke instructieregels van hogere overheden hebben invloed op dit deel van het omgevingsplan?
 - i. Instructieregels vanuit het Rijk: Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
 - ii. Instructieregels vanuit de provincie: Omgevingsverordening

2. Analyse

- Welke regels sluiten nog aan bij het beleid en welke moeten vervangen worden?
- Voor welk beleid zijn er nog geen regels?
- Willen we voor dit beleid regels voor hebben?
- In welke 'vorm' moet een instructieregel in het plan komen?

Besluitvorming: Vaststellen Nota van Uitgangspunten, inclusief participatieplan, door gemeenteraad

3. Opstellen regels

- **Participatie** → in gesprek met belanghebbende om te kijken of zij regels nodig achten en welke regels
- **Bestuurlijke keuzes** → Waar wil je als bestuur/politiek van zijn?
- **In gesprek met ketenpartners** → Zijn de regels uitvoerbaar en controleerbaar?
- (concept) regels opstellen en werkingsgebied bepalen

Besluitvorming: Besluit om ontwerp omgevingsplan ter inzage te leggen door het college

4. Vaststelling

- Opstellen concept beantwoording zienswijzen
- Indien nodig wijzigingen in omgevingsplan voorstellen op basis van zienswijzen

Besluitvorming: Besluit tot beantwoording zienswijzen en vaststelling omgevingsplan door gemeenteraad



Gemeente Assen

Mei 2023, Gemeente Assen

info@assen.nl
140592
www.assen.nl