

## Inhoudsopgave

### 1. Inleiding

#### Deel A

2. Sturingsfilosofie: Identiteit als leidraad
3. Omgaan met en begeleiden van ontwikkelingen

#### Deel B

2. Experimentele pijlers onder het Omgevingsplan
3. Het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland

## Bijlagen

-----

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

De gemeente Steenwijkerland is al enige tijd bezig met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied. Om diverse redenen is dit proces niet tot afronding gekomen en heeft de gemeente in 2013 een beheersverordening vastgesteld (herzien in december 2014). Omdat de beheersverordening slechts in beperkte mate ontwikkelingen toelaat, is het de wens van de gemeente om alsnog een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan voor het buitengebied op te stellen.

Dit nieuwe bestemmingsplan buitengebied komt echter tot stand in een periode waarin de Omgevingswet haar schaduw steeds nadrukkelijker vooruit werpt. Hoewel deze wet naar verwachting rond 2019 in werking zal treden, is het nu al mogelijk met het nieuwe instrumentarium te experimenteren. Omdat de gemeente Steenwijkerland in de praktijk tegen een aantal aspecten aanloopt (zie verderop), heeft het College van burgemeester en wethouders in februari 2015 besloten *"om de minister van Infrastructuur en Milieu te verzoeken om in de 11e tranche van de Crisis- en herstelwet (Chw) opgenomen te worden en artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet van toepassing te verklaren op het buitengebied van de gemeente Steenwijkerland"*. In eenvoudige woorden: de gemeente wenst gebruik van de mogelijkheid om te experimenteren en al gedeeltelijk vooruit te lopen op de Omgevingswet. De gemeente heeft dan ook verzocht een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna: Omgevingsplan) te mogen opstellen.

Het verzoek van de gemeente is door de Minister gehonoreerd en met de inwerkingtreding van de 11e tranche is dit juridisch geborgd.

Zoals hierboven aangegeven, is er een aantal zaken waar de gemeente graag mee wil experimenteren. Dit zijn:

- de ontwikkelmogelijkheden binnen vergunde milieurechten;
- beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing
- het opnemen van welstandscriteria in het Omgevingsplan.

Hoewel de gemeente Steenwijkerland zich hiervoor niet formeel bij het Ministerie heeft aangemeld, wil de gemeente door middel van het Omgevingsplan ook de eerste stappen zetten in het integreren van

gemeentelijke verordeningen. Integratie van verordeningen is namelijk een belangrijke basis onder de Omgevingswet.

Op deze onderdelen wordt verderop in deze Beleidsnotitie nader ingegaan.

### **1.3 Beleidsnotitie, Omgevingsvisie en Omgevingsplan**

In 2012 is de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland door de gemeenteraad vastgesteld. Deze Beleidsnotitie is destijds opgesteld als bouwsteen voor het bestemmingsplan buitengebied. De afgelopen jaren is echter gebleken dat de Beleidsnotitie door de grote mate van concreetheid niet voldoende robuust en toekomstbestendig zijn. De huidige samenleving vraagt daarnaast een andere rol van de overheid en de Beleidsnotitie geeft geen afdoende antwoord op de huidige vragen die worden gesteld; op basis van maatwerk samen naar goede oplossingen zoeken.

De Omgevingswet bevat het instrumentarium om de vragen van deze tijd te beantwoorden. De gemeente vindt daarom dat - voordat een goed Omgevingsplan kan worden op- en vastgesteld - over het ruimtelijke beleid na te denken en daaromtrent nieuwe beleidsuitgangspunten vast te leggen. De voorliggende Beleidsnotitie vervangt dan ook de Beleidsnotitie voor het Buitengebied en is qua opzet en inhoud volledig afgestemd op de (gedachten achter) de Omgevingswet. Ook daarover later meer.

De voorliggende Beleidsnotitie wordt in belangrijke mate gevoed door de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie worden op een hoger schaalniveau beleidsuitspraken gedaan over de koers die de gemeente Steenwijkerland wil gaan varen. Begrippen als 'identiteit' en 'sturen op kwaliteit' vormen belangrijke bouwstenen van de Omgevingsvisie. In deze Beleidsnotitie wordt de Omgevingsvisie opgepakt en verder uitgewerkt. Vervolgens wordt de Beleidsnotitie vertaald in de regels van het Omgevingsplan. Op die manier ontstaat een logische verbinding, die loopt van Strategisch (Omgevingsvisie), via Tactisch (Beleidsnotitie) naar Operationeel (Omgevingsplan) niveau.

### **1.4 Leeswijzer**

Deze Beleidsnotitie bestaat uit twee delen.

In Deel A (de hoofdstukken twee en drie) staan de nieuwe beleidsuitgangspunten centraal. In hoofdstuk twee staat beschreven op welke wijze de gemeente het instrumentarium uit de Omgevingswet wil toepassen. Het hoofdstuk bevat de 'gemeentelijke sturingsfilosofie' op het gebied van het omgaan met en begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen. Hoofdstuk twee vormt daarmee de opmaat naar hoofdstuk drie waar die filosofie gebiedsgericht wordt uitgewerkt. Hoofdstuk drie neemt de begrippen 'identiteit' en 'ruimtelijke kwaliteit' als centraal uitgangspunt.

In Deel B (de hoofdstukken vier en vijf) staat vervolgens de doorkijk naar 'het Omgevingsplan' centraal. In hoofdstuk vier wordt de link gelegd met het experiment waarvoor Steenwijkerland door het Ministerie is aangewezen. Het hoofdstuk maakt duidelijk waar de gemeente in de praktijk tegenaan loopt en waarmee in het Omgevingsplan wordt geëxperimenteerd. In hoofdstuk vijf wordt vervolgens nadere aandacht besteed aan het Omgevingsplan Buitengebied. Het hoofdstuk maakt duidelijk wat een Omgevingsplan is en hoe de gemeente Steenwijkerland het Omgevingsplan heeft opgezet en ingericht.

In bijlage 1 is een nadere - meer juridisch getinte - uitwerking opgenomen van de Omgevingswet.

# Deel A - Beleid

*Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'*

## 2. Sturingsfiliofie: Identiteit als leidraad

### 2.1 Inleiding

Deze Beleidsnotitie geeft de uitgangspunten voor het Omgevingsplan voor het buitengebied. Deze Beleidsnotitie slaat daarbij de brug tussen de gemeentelijke Omgevingsvisie, dat een strategisch kader is met diverse ambities ook voor het landelijk gebied, en het op te stellen Omgevingsplan dat concreet voor het buitengebied vastlegt waar welke ontwikkelingen zijn toegestaan en op welke manier. Onderstaand schema verbeeldt de samenhang tussen alle documenten.

#### OVERZICHT PLANNEN

1. strategisch niveau	<b>Omgevingsvisie</b>	<i>ambities</i>
2. tactisch niveau	<b>Beleidsnotitie</b>	<i>ambities &amp; plekken</i>
3. operationeel niveau	<b>Omgevingsplan</b>	<i>plekken &amp; regels</i>

De voor u liggende Beleidsnotitie legt de relatie tussen ambities en plekken. De Beleidsnotitie neemt als vertrekpunt dat 'niet functies leidend zijn in de keuze van toe te staan ontwikkelingen, maar de *identiteit* van een gebied'. Met andere woorden: past een ontwikkeling bij de identiteit en eigenheid van een gebied? Zo ja, wat is er dan op tegen?

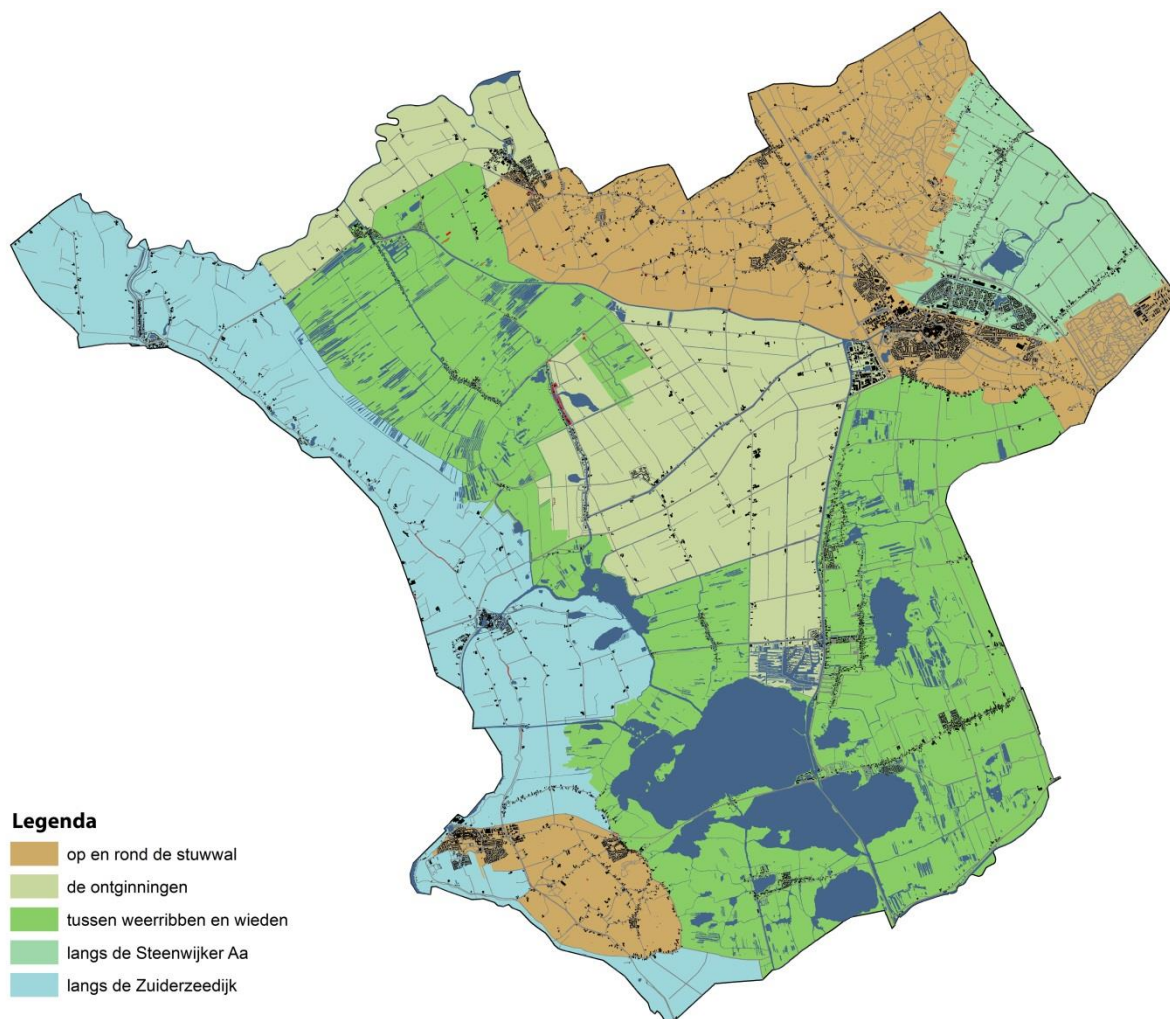
Deze benadering sluit ook goed aan op de wens van de gemeente om in het buitengebied een mix van functies toe te laten en geen scherp onderscheid te maken in bijvoorbeeld recreatieve gebieden, agrarische landschappen etc. De benadering sluit tevens aan op de wens van de gemeenteraad om een robuust, toekomstgericht systeem te ontwerpen waarbij (lange) procedures zoveel mogelijk worden voorkomen.

### 2.2 Identiteit

Het is goed op deze plaats stil te staan bij het begrip 'identiteit'. Wat wordt daar in deze beleidsnotitie onder verstaan? De identiteit van een gebied is datgene wat het gebied eigen maakt en onderscheidt van andere gebieden (in de gemeente). Het begrip is daarmee veel breder dan alleen het landschap. Het gaat ook om cultuur en mentaliteit. Op die manier geduid, is identiteit in de basis op het grotere schaalniveau herleidbaar. In deze Beleidsnotitie komen we dan ook tot vijf onderscheidende gebieden met een eigen identiteit:

1. Langs de Zuiderzeedijk;
2. Op en aan de stuwwal;
3. Tussen Weerribben en Wieden;
4. De ontginningen;
5. Langs de Steenwijker Aa.

In paragraaf 3.4 worden de gebieden verder toegelicht en wordt ook per gebied ingegaan op hun kenmerken, kwaliteiten en ontwikkelingsprincipes.



### 2.3 Doorvertaling gebieden naar omgevingswaarden

Deze vijf gebieden, die uiteraard allerlei nuances en verschillen kennen, zelfs binnen een gebied, vormen de leidraad voor de doorvertaling in het Omgevingsplan. De *identiteit* van elk gebied wordt gevat in *omgevingswaarden* die in het Omgevingsplan worden geborgd. Tussen de gebieden zitten verschillen, dus ook in de omgevingswaarden zullen verschillen zichtbaar zijn.

De omgevingswaarden leggen de basis onder het afwegingskader. Kort gezegd: past een initiatief bij deze waarden of kan een initiatief passend worden gemaakt, dan heeft de gemeente een positieve grondhouding. Daarmee wordt het sturen op functies in geval van ontwikkeling, zoals dat in de oude bestemmingsplannen gewoon was (bijvoorbeeld in de vorm van allerlei wijzigingsbevoegdheden) definitief losgelaten. Doet een ontwikkeling daarentegen afbreuk aan de omgevingswaarden (lees: de identiteit) van een gebied, dan zal de gemeente geen medewerking verlenen.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de opzet van het Omgevingsplan.

### **3. Omgaan met en begeleiden van ontwikkelingen**

#### **3.1 Inleiding**

Belangrijkste doel met de voorliggende Beleidsnotitie is om een robuust kader te maken dat kan inspelen op veranderende vragen vanuit de samenleving en de lokale situatie. De eerder vastgestelde Beleidsnotities boden met name generieke oplossingen. Verzoeken die weliswaar wenselijk zijn maar niet passen binnen de generieke kaders zijn niet of alleen via een uitgebreid traject te vergunnen.

Doel van de voorliggende 'nieuwe' Beleidsnotitie is om dat proces transparanter te maken door de ambities en de randvoorwaarden helder te maken. Hierdoor weten initiatiefnemers op voorhand beter waar naar gekeken wordt en wordt onzekerheid verminderd.

#### **3.2 Omgaan met ontwikkelingen (sturingsfilosofie)**

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de gemeente (onder de Omgevingswet) 'anders gaat werken': niet meer op voorhand bepalen wat wel en niet kan, maar op basis van maatwerk ontwikkelingen faciliteren.

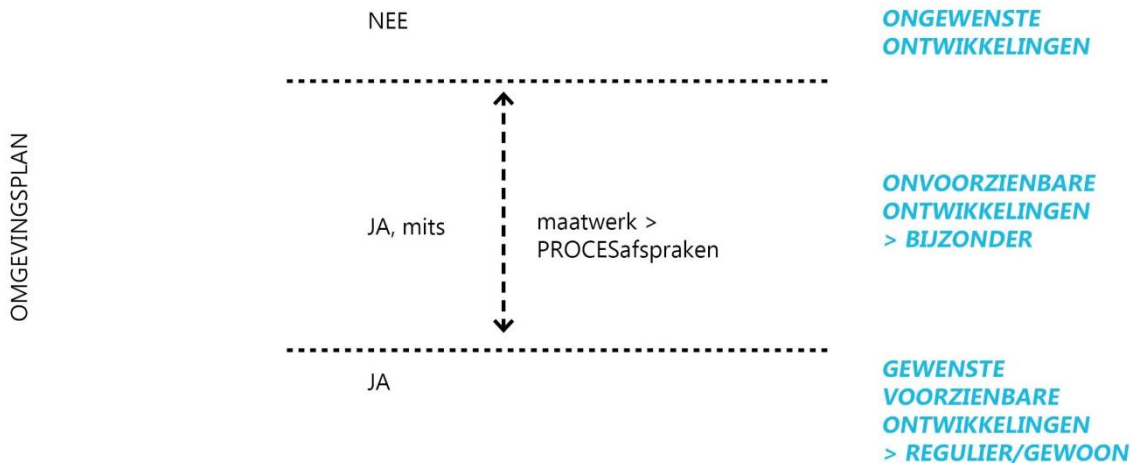
Om meteen maar een mythe te ontkrachten: het is een illusie te denken dat (onder de Omgevingswet) ineens alles zomaar kan. Om een beeldspraak te gebruiken: om als gemeente de juiste beleidsmatige koers te varen, is het nodig te weten waar beide oevers van de rivier liggen. Deze oevers zijn afgestemd op de identiteit van het buitengebied, zodat de ligging van de oevers per gebied kan verschillen. In algemene zin wordt de ligging van de oevers op twee manieren bepaald:

1. De beleidsruimte van andere/hogere overheden, zoals milieu- en natuurwetgeving;
2. de omgevingswaarden van het deelgebied, zoals in deze Beleidsnotitie uitgewerkt;

Binnen de oevers, de kaders, zijn vele ontwikkelingen mogelijk en denkbaar. Het Omgevingsplan richt zich alleen op ontwikkelingen die nu voorzien kunnen worden. Daarvoor onderscheidt de gemeente drie niveaus:

1. ja; dit zijn ontwikkelingen die altijd kunnen en vaak ook zonder omgevingsvergunning;
2. ja, mits; dit zijn ontwikkelingen die mogelijk een plek kunnen krijgen; daarvoor heeft de gemeente een processchema ontwikkeld dat maatwerk mogelijk maakt;
3. nee; dit zijn ontwikkelingen waarvan de gemeente op voorhand zegt (of heeft gezegd) dat ze niet kunnen.

Alle niet te voorspellen ontwikkelingen worden niet meegenomen in het Omgevingsplan. Voor deze ontwikkelingen geldt dat als ze aansluiten bij de identiteit van een gebied via een maatwerkproces wordt bekeken of en in hoeverre aan dergelijke ontwikkelingen medewerking wordt verleend.



### Niveau 1. Houding: Ja

Ontwikkelingen die in de 'Ja-categorie' vallen zijn (gewenste) ontwikkelingen met een beperkte ruimtelijke impact. Het zijn ontwikkelingen die in essentie binnen de contouren van het bestaande erf of binnen de bestaande bebouwing plaatsvinden. Het zijn bovendien ontwikkelingen die op grond van geldende beheersverordeningen en bestemmingsplannen veelal al bij recht mogelijk zijn. Een paar voorbeelden:

- Een agrariër mag *bij recht* bouwen binnen zijn bouwblok;
- Ook mogen wateren *bij recht* worden gebruikt ten behoeve van dagrecreatief medegebruik;
- Nieuwe milieutechnisch inpasbare niet-agrarische bedrijven mogen zich *bij recht* vestigen op plaatsen waar ook nu al een niet-agrarisch bedrijf aanwezig is;
- Ondergeschikte aan huis verbonden beroepen en bedrijven zijn *bij recht* mogelijk bij een woning.

Er zijn echter ook gewenste ontwikkelingen die weliswaar een beperkte ruimtelijke impact hebben, maar waar (terughoudend) meekijken door de gemeente wenselijk is. Dergelijke ontwikkelingen vallen ook in de 'Ja-categorie', maar het is nodig deze ontwikkeling bij de gemeente te melden. In sommige gevallen dient de melding om te registreren en later op eenvoudige wijze het Omgevingsplan hierop te kunnen aanpassen (functiewijziging) en in enkele andere gevallen kan de melding ook dienen om eventueel maatwerkvoorschriften te stellen. Indien de gemeente niet binnen 4 weken nadere aanwijzingen geeft, kan de ontwikkeling doorgang vinden. Een paar voorbeelden waaraan gedacht kan worden:

- Via *melding* kan een vrijgekomen boerderij worden gebruikt voor burgerbewoning;
- Tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen (serre- en boogkassen) buiten het bouwvlak in besloten gebieden zijn *via melding* mogelijk;
- Nieuwe bed-and-breakfastvoorzieningen zijn *via melding* mogelijk wanneer het parkeren op eigen erf gebeurt en de bestaande ruimtelijke uitstraling van het gebouw intact blijft;
- Kleinschalig kamperen is *via melding* mogelijk
- Opgaande vormen van boom- en fruitteelt in besloten gebieden zijn mogelijk *via melding*.

Aan elk van deze ontwikkelingen zullen heldere, toetsbare voorwaarden worden gekoppeld (voorwaardelijke verplichting).

### Niveau 2. Houding: Ja, mits

In de tweede schil vallen de ontwikkelingen met een grotere ruimtelijke (en milieukundige) impact en waarbij actiever meekijken en sturen door de gemeente gewenst is. Daarbij gaat het vaak om ontwikkelingen aangrenzend aan een bestaand erf of aan of bij bestaande bebouwing. Er wordt in deze schil (meer dan in schil 1) naar de lokale situatie gekeken en er wordt gestuurd op de kwaliteit van een gebied.

De houding ten opzichte van initiatieven in deze schil is 'Ja, mits' waardoor inwoners en ondernemers weten dat de gemeente er in beginsel positief tegenover staat, maar waarbij nog wel gekeken moet worden naar de relatie met (andere) gemeentelijke ambities en de invulling van de randvoorwaarden. Een aantal voorbeelden:

- Een vergroting van het agrarische bouwvlak is *via vergunning* mogelijk;
- Nieuwe (bedrijfs)functies in vrijgekomen agrarische bebouwing (niet zijnde wonen, zie schil 1) is *via vergunning* mogelijk;
- Na een verkregen *vergunning* is verblijfsrecreatief gebruik van een reguliere woning mogelijk;
- Een *vergunning* is nodig voor opgaande vormen van boom- en fruitteelt in besloten gebieden.

De vertaling hiervan in het Omgevingsplan zal gebeuren via het instrument 'verbod zonder vergunning', met daaraan gekoppeld criteria. Hierbij is de insteek dat de gemeente op maatwerk stuurt, waarbij een aantal processtappen wordt vastgelegd die samen met de initiatiefnemer worden doorlopen en een resultaat moeten opleveren dat past bij de ontwikkelingsambities van een gebied en bij de bestaande (ruimtelijke) kwaliteiten. De bestaande gemeentelijke beleidskaders, onder andere het welstandsbeleid en recreatiebeleid, vormen daarbij onder andere het afwegingskader.

Omdat de gemeente in de 'ja, mits'-categorie op de kwaliteiten van het gebied stuurt, vormen de omgevingswaarden het belangrijkste toetsingskader en zal in de 'ja,mits'-categorie een functionele toedeling op voorhand worden losgelaten.

### **Niveau 3. Houding: Nee**

De laatste schil bestaat uit ontwikkelingen die niet wenselijk zijn omdat:

- ze gemeentelijke ambities schaden;
- actueel beleid aangeeft dat dergelijke ontwikkelingen ongewenst zijn;
- beleid van hogere overheden of Europa deze ontwikkelingen in de weg staat;
- het gaat om zaken waar de gemeente op dit moment geen beleid of ambitie voor heeft geformuleerd (en waarvoor dat op dit moment ook niet gebeurt);
- gaat om zaken waarvan het (milieu)onderzoek duidelijk heeft gemaakt dat dit zal leiden tot onevenredige aantasting van het milieu of andere waarden.

Ongewenste ontwikkelingen krijgen logischerwijs geen vertaling in het Omgevingsplan. Een paar voorbeelden:

- Nieuwe (niet-)grondgebonden bedrijven op nieuwe locaties;
- Meer dan 2 bedrijfswoningen bij een agrarisch bedrijf;
- Zelfstandige detailhandel en alle daghoreca voorzover daarbij alcoholische dranken worden verstrekt;
- Uitbreiding en vestiging van volwaardige verblijfsrecreatieterreinen.

### **3.3 Begeleiden van ontwikkelingen**

De nieuwe insteek van het Omgevingsplan laat veel ruimte voor maatwerk. In de categorie 'ja, mits' (schil 2) stuurt de gemeente op kwaliteit. Daarmee zijn vele ontwikkelingen op voorhand mogelijk en denkbaar, als ze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van een gebied. Voor alle ontwikkelingen in deze categorie heeft de gemeente een processchema opgesteld.

Onderstaand processchema helpt de initiatiefnemer om het gesprek met de gemeente over zijn plannen te voeren. Bovendien is het processchema een leidraad voor de gemeente.



## MAATWERK - PROCESAFSPRAAK

OF

### I Startgesprek gemeente

Verkenning functie(s)

- sluit ontwikkeling aan bij identiteit van het gebied?
- past ontwikkeling binnen beleidsprogramma's?

JA/NEE

WAAR

In geval **JA**

Verkenning randvoorwaarden - **TOETS** locatie aan gemeentelijk beleid:

- welke gevolgen heeft ontwikkeling voor de bestaande milieuzonering van bedrijven?
- in welke mate heeft het plan een verkeersaantrekkende werking?
- welke gevolgen heeft de ontwikkeling voor externe veiligheid?
- in welke mate heeft het plan gevolgen voor omliggende natuurwaarden?
- voldoet het plan aan landschappelijke randvoorwaarden?
- ...

Indien initiatief geen onevenredige gevolgen heeft voor de omgeving (**BESLUIT** gemeente), dan door naar stap II.

Indien initiatief wel onevenredige gevolgen heeft voor de omgeving:

- Initiatief in overeenstemming brengen met waarden omgeving;
- Andere locatie zoeken voor initiatief.

HOE

Initiatief kan op voorgenomen locatie worden ontwikkeld.

Verkenning meerwaarde ruimtelijke **KWALITEIT** initiatief.

- opzet voor landschappelijke/stedenbouwkundige inpassing initiatief -> ingrediënten voor erfinrichting/ welstandsnota.
- voorwaarden KGO -> aanvullende kwaliteitsimpuls nodig? Mate van compensatie afstemmen
- voorwaarden voor participatie: burens, straat, dorp etc.

PROCEDURE

### II Verdiepingsgesprek gemeente

Bespreken en akkoord op initiatief en wijze van uitwerking. Doorkijk richting te volgen procedure: vergunningaanvraag?

## 3.4 Uitwerking per deelgebied

In de gemeente zijn vijf gebieden te onderscheiden met elk een eigen, herkenbare identiteit. In het navolgende is voor elk van deze gebieden een uitwerking gemaakt waarin een kenschets van het gebied wordt gegeven, kernprincipes voor ontwikkelingen en de waarden van het gebied worden benoemd.

### Gebied 1: Langs de Zuiderzeedijk

#### Kenschets:

De (voormalige) Zuiderzeedijk is de ordenende drager en structuur van dit gebied. De dijk ligt langs een lange, kronkelende lijn in het landschap en contrasteert met de rechte lijnige wegen in de polders binnen- en buitendijks. Vrijwel alle bebouwing is geconcentreerd aan de dijk, of verbonden met de dijk. Bijzondere elementen zijn de voormalige havenplaatsen Kuinre, Blokzijl en Vollenhove. De Zuiderzee is gedempt, toch heeft het gebied vele stille getuigen van de handelsdynamiek van weleer.

#### Kernprincipes voor ontwikkelingen:

- de dijk is de leidraad;
- benut bestaande erven;
- bebouwing en beplanting gaan samen op;

**Waarden:**

- de kronkelende Zuiderzeedijk met zijn scherpe taluds en boerderijen aan de voet;
- voormalige havenplaatsen: Kuinre, Blokzijl, Vollenhove
- vergezichten;
- idyllisch en verstill;
- weilanden en weidsheid; boerenland;
- kolken en sloten.

**Gemeentelijke rol**

Gebied met bijzondere parels. Inzet op verbindende kracht van het geheel. Gemeente regisseert.

**Gebied 2: Op en aan de stuwwal****Kenschets:**

De hoge ligging van de stuwwallen maakt dat dit gebied al eeuwenlang is bewoond. Het zijn de oudst bewoonde gebieden van de gemeente. Op de hoogst gelegen delen staat bos. Hier liggen de drie landgoederen die de gemeente rijk is: 'de Eese', 'de Woldberg' en 'de Oldenhof'. Deze landgoederen hebben gezorgd voor een eigen ordening en organisatie in het gebied met een landhuis, tuinen, akkerbouwgronden en pachtboerderijen. Lanenstelsels benadrukken het geheel.

Op de flanken van de stuwwallen liggen de kleinschalige essen en kampen. Individuele ontginningen hebben geleid tot een sterk afwisselend landschapsbeeld, waar bebouwing en omgeving in nauwe onderlinge afhankelijkheid zijn ontwikkeld. Het gebied ademt historie, natuur en cultuur.

**Kernprincipes voor ontwikkelingen:**

- houd vast aan de sterke samenhang tussen bebouwing en omgeving/landschap;
- laat de rijke (bouw)historie inspiratie zijn voor nieuwe ontwikkelingen;
- beplanting en bebouwing gaan samen op.
- Benadruk het aanwezige reliëf.

**Waarden:**

- beleefbaar reliëf: vele uitzichten en doorzichten
- landgoederen met landhuizen en tuinen van stand, jachthuizen, pachtboerderijen;
- afwisseling en kleinschaligheid;
- bossen, bomenlanen, houtwallen, zandpaden;
- rijke historie;
- natuur en cultuur samen op;
- fraaie boerderijen.

**Gemeentelijke rol**

Waardevol gebied maar met draagkracht. Gemeente verbindt voorwaarden aan ontwikkeling. Regisseren en participeren.

**Gebied 3: Tussen Weerribben en Wieden****Kenschets:**

Water alom domineert het gebied tussen Weerribben en Wieden. De turfwinning en daaropvolgende rietcultuur hebben geleid tot een gebied vol meren, sloten, grachten en dwarsgrachten. Eilanden, rietkragen en lange bebouwingslinten met prachtige boerderijen bepalen het beeld; in de zomer samen met de vele (zeil)boten die de grote rol van de watersport in het gebied laten zien.

**Kernprincipes voor ontwikkelingen:**

- riet, struweel, gras en water spelen de hoofdrol;
- laat de rijke (bouw)historie inspiratie zijn voor nieuwe ontwikkelingen;
- overdaad schaadt; bescheidenheid loont.

**Waarden:**

- Meren, grachten en dwarsgrachten;
- Water, gras en riet
- Lange linten met boerderijen en bruggetjes;
- Weidsheid en intimiteit;
- Wereldberoemde Hollandse idylle met Giethoorn als belangrijkste uithangbord;

**Gemeentelijke rol**

Gebied vol waarden. Belangrijkste toeristische trekker. Gemeente kijkt vanaf het begin mee. Voortrekkersrol, actief deelnemen.

**Gebied 4: De ontginningen**

**Kenschets:**

De ontginningen zijn nog relatief jonge gebieden. Het zijn gebieden die lange tijd lastig in cultuur te brengen waren door de bodemgesteldheid. Hoewel de ontginningen ieder een andere achtergrond hebben en daardoor ook zeker verschillen kennen (broekontginningen langs de Tjonger, droogmakerijen in het hart van de gemeente en Willemsoord als een kolonie nr. 3 van de Maatschappij van Weldadigheid), zijn er ook diverse overeenkomsten. Alle ontginningen hebben een planmatig en rechtlijnig karakter met vele boerenerven verspreid in het gebied aan rechte wegen.

**Kernprincipes voor ontwikkelingen:**

- Vasthouden aan de rechtlijnige opzet van de verkaveling en de erven;
- Een eigentijdse vormgeving kan de identiteit van het gebied onderstrepen en ondersteunen;

**Waarden:**

- Weidsheid en uitzicht;
- Rechtlijnigheid;

**Gemeentelijke rol**

Respecteren van de bestaande waarden. Initiatief bij de burgers. Ruime kaders, ruimte voor ontwikkeling.

**Gebied 5: Langs de Steenwijker Aa**

**Kenschets**

Aan weerszijden van de Steenwijker Aa, op de overgang naar de stuwwal liggen de lintdorpen Eesveen en Kallenkote. Tussen deze linten ligt het weidse en open beekdal van de Steenwijker Aa. Vanuit de twee lintdorpen zijn de omliggende gronden verkaveld in lange smalle percelen. Kenmerkend is het licht slingerende verloop van de weg en de woningen en boerderijen aan weerszijden, met her en der doorzichten, enerzijds naar de beboste stuwwal en anderzijds naar het weidse beekdal.

**Kernprincipes voor ontwikkelingen:**

- Het bebouwingslint is de drager;
- Grote leegte van het beekdal is bijzondere kwaliteit;
- Versterk het contrast tussen open beekdal in het hart en de bebouwde en beplante flanken;
- Houd vast aan de duidelijke relatie van de bebouwingslinten met de omgeving.

**Waarden:**

- Zichtbare contrast tussen weidse beekdal en besloten flanken;
- Steenwijker Aa;
- Fraaie boerderijen en woningen.

**Gemeentelijke rol**

Respecteren van de bestaande waarden. Initiatief bij de burgers. Ruime kaders, ruimte voor ontwikkeling.

@Joost/Petra: het bovenstaande geeft per gebied inzage in de identiteit van dat betreffende gebied. Wij denken dat de Beleidsnotitie aan kracht kan winnen door per gebied ontwerp-principes mee te geven. Daarmee kan een initiatiefnemer zelf gericht aan de slag met zijn plan. Wij denken dat dergelijke ontwerp-principes zowel de initiatiefnemer als de begeleidende ambtenaar kan helpen in het maatwerkproces. Voor een voorbeeld waar we aan denken zou je hier eens kunnen kijken, vanaf pag. 21: [http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0085.BpBuitengebied2016-VG01/b\\_NL.IMRO.0085.BpBuitengebied2016-VG01\\_bijlage13.pdf](http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0085.BpBuitengebied2016-VG01/b_NL.IMRO.0085.BpBuitengebied2016-VG01_bijlage13.pdf)

## Deel B - Borging van het beleid

*- Loslaten in vertrouwen -*

## 4. Experimentele pijlers onder het Omgevingsplan

### 4.1 Inleiding

Zoals eerder in deze Beleidsnotitie aangegeven is het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland aangemeld als 'experimenteel project onder de Crisis en Herstelwet'. In het 'besluit tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en van bijlage II bij de Crisis- en herstelwet (elfde tranche)', werd met betrekking tot het buitengebied van Steenwijkerland het volgende opgemerkt:

*In het buitengebied van de gemeente Steenwijkerland zijn twee ontwikkelingen gaande: enerzijds het stoppen van agrarische bedrijven en anderzijds de (wensen voor) vernieuwing en uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven. Door bij de herziening van het bestemmingsplan te anticiperen op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het Omgevingsplan wil de gemeente mogelijkheden bieden voor innovatie van agrarische bedrijven. Daarnaast wil zij een goede regeling treffen voor het toekennen van nieuwe functies aan vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Hiervoor wordt gedacht aan het opnemen van een delegatiebevoegdheid waarmee het college van burgemeester en wethouders nieuwe functies kan toekennen aan de betreffende locaties binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders. Een eerste m.e.r.-verkenning heeft uitgewezen dat agrarische bedrijven nog groeimogelijkheden hebben binnen hun huidige vergunde stikstofrechten. Voor de bedrijfsmatige vernieuwing van agrarische bedrijven wil de gemeente een systeem van omgevingswaarden voor stikstofdepositie in het bestemmingsplan koppelen aan de mogelijkheden voor interne saldering. Hiermee kan een grondslag worden geboden voor uitbreidingen van agrarische bedrijven die passen binnen de kaders van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en Natura 2000 omdat zij binnen de huidige vergunde stikstofrechten blijven.*

*Daarnaast moet de gemeente ook de welstandsnota herzien. De gemeente wil deze voor het buitengebied integreren in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.*

Uit deze beschrijving kunnen duidelijk de drie experimentele pijlers worden afgeleid. In het navolgende worden deze pijlers nader beschreven.

### 4.2 Pijler 1: Vrijkomende agrarische bebouwing

#### Inleiding

De gemeente Steenwijkerland wordt geconfronteerd met vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). De komende jaren zal dit naar verwachting fors toenemen; schattingen variëren tussen 150.000 en 300.000 m<sup>2</sup> aan vrijkomende agrarische bebouwing. Een enorme oppervakte! Uiteraard is er beleid waarmee aan deze bebouwing nieuwe functies kunnen worden toegekend. Dat moet nu echter nog gebeuren via aparte wijzigingsplannen of partiële herzieningen. Dit brengt lange procedures en extra kosten met zich mee. Mede daardoor wordt er in Steenwijkerland nog maar beperkt gebruik gemaakt van het VAB-beleid. Dit is erg jammer, omdat beleidsmatig op voorhand duidelijk is dat de gemeente positief staat tegenover nieuwe functies.

#### Experimenteerruimte

Artikel 7c, lid 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (Chw) maakt het mogelijk dat het college van B&W via delegatie de mogelijkheid krijgt om een Omgevingsplan op onderdelen te herzien. Via afwijkingscriteria, vastgelegd in het Omgevingsplan, kan het eenvoudiger worden gemaakt om nieuwe functies aan agrarische percelen toe te kennen. Dit kan eventueel worden gecombineerd met een meldingsplicht zoals bedoeld in artikel 7c, lid 5 van het Besluit uitvoering Chw.

#### Uitwerking

Bovenstaande maakt duidelijk dat er juridische mogelijkheden zijn om via het Omgevingsplan procedures te vereenvoudigen. Met name de meldingsmogelijkheid is bijzonder interessant voor de gemeente Steenwijkerland. De melding maakt het mogelijk om voorafgaand aan het nieuwe gebruik, de gemeente in kennis te stellen van de nieuwe functie. De melding is nadrukkelijk geen toestemmingsbesluit; de toestemming volgt al uit de regels van het Omgevingsplan. De melding maakt het voor de gemeente uitsluitend mogelijk om te beoordelen of er inderdaad met een melding kan worden volstaan. Zo niet, dan zal de gemeente binnen een aantal weken nadere instructies moeten geven. Bij een melding ligt de bal dus bij de gemeente!

Bij dit alles wordt opgemerkt dat hier een duidelijke link ligt met hoofdstuk drie van deze Beleidsnotitie. In dat hoofdstuk is immers reeds de systematiek uitgewerkt, aan de hand waarvan de gemeente ontwikkelingen (waaronder ook het toestaan van een nieuwe functie in VAB) zal begeleiden. Aandachtspunt is dat de in het Omgevingsplan op te nemen criteria een zekere concreetheid moeten hebben waardoor voor een ontwikkelaar of iemand die de activiteit of functie wil aanpassen duidelijk is waar aan voldaan moet worden. Daarmee wordt ook voorkomen dat de gemeente bij een melding nog veel en tijdrovend toetsingswerk heeft.

#### **4.3 Pijler 2: Integratie van de Welstandsnota**

##### **Inleiding**

Parallel aan het Omgevingsplan, wordt door de gemeente gewerkt aan een nieuwe Welstandsnota (het gemeentelijke welstandsbeleid heeft betrekking op het uiterlijk van bestaande (ingeval van verbouwing) en nieuwe gebouwen bouwwerken). De gemeenteraad heeft bij het opstellen van de nieuwe Welstandsnota als kader meegegeven dat er een gedifferentieerd welstandsbeleid dient te komen. Dit gedifferentieerde beleid krijgt concreet gestalte middels drie verschillende beschermingsniveaus:

- hoog;
- gemiddeld;
- basis.

Voor het bepalen van deze niveaus is een uitvoerige analyse gedaan naar de gebouwde omgeving. Deze analyse heeft geleid tot een gebiedsgerichte waarderingskaart. De waardering bepaalt niet alleen het beschermingsniveau, maar belangrijker, ook het ambitieniveau.

##### **Experimenteeruimte**

Opname van het welstandsbeleid in het Omgevingsplan kan op verschillende manieren. Enerzijds is het mogelijk aansluiting te zoeken bij de huidige manier van werken. In dat geval wordt welstandsnota als Beleidsnotitie gekoppeld aan het Omgevingsplan voor toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning bouw en een advies van de Welstandscommissie. Anderszijds kan ervoor worden gekozen de directe welstandsregels in het Omgevingsplan op te nemen waarbij geen advies meer nodig is van een welstandsadviseur. Dit kan (vanzelfsprekend) ook per niveau verschillen waarbij bijvoorbeeld voor niveau hoog een adviesplicht geldt, voor gemiddeld een meldingsplicht en voor laag alleen een aantal rechtstreeks werkende bouwregels.

##### **Uitwerking**

Vooralsnog is duidelijk dat het Omgevingsplan in ieder geval de gebieden met de beschermingsniveau's zal aanwijzen. De komende tijd zullen de welstandscriteria worden opgesteld. Op dat moment zal meer duidelijkheid ontstaan over de manier waarop criteria daadwerkelijk in het Omgevingsplan worden opgenomen.

#### 4.4 Pijler 3: Ontwikkeling agrarische bedrijven

##### Inleiding

De gemeente heeft als (staand) beleid om ontwikkelingen in de agrarische sector te stimuleren. In het kader van het Omgevingsplan zal worden bepaald welke ruimte hiervoor concreet geboden kan worden. Zoals (nagenoeg) iedere gemeente, loopt ook de gemeente Steenwijkerland daarbij aan tegen regelgeving op het gebied van Natura 2000. Dit (Europese) beleid stelt dat er als gevolg van plannen en projecten geen significante effecten mogen optreden op aangewezen habitattypen. Omdat er reeds in de huidige situatie sprake is van een teveel aan ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden, leidt dit tot de conclusie dat er in principe geen ruimte zou zijn voor agrarische bedrijfsontwikkelingen waarbij de ammoniakdepositie toeneemt. Veel gemeenten kiezen er dan ook voor de huidige depositie (per bedrijf) te bevriezen. In dat geval is voor een agrariër uitsluitend uitbreiding met dieren mogelijk als emissie beperkende maatregelen worden genomen.

Bij dit alles speelt nog een tweede element. Sinds 1 juli 2015 is de Programmatische Aanpak Stikstof (verder: PAS) van kracht. Door middel van het PAS kan op projectbasis aan individuele bedrijven ontwikkelingsruimte worden geboden wanneer ontwikkelruimte binnen het betreffende Natura 2000-gebied beschikbaar is. De provincie beheert daartoe een grote 'ammoniakpot'. Zoals gezegd biedt het PAS op projectbasis oplossingen voor individuele bedrijven. Het bestemmingsplan is door de wetgever niet aangewezen als toestemmingsbesluit waarmee de ontwikkelruimte uit het PAS kan worden toebedeeld. Dit betekent dat per concreet PAS-project altijd een extra planologische procedure nodig is.

##### Experimenteeruimte

Voor een gemeente als Steenwijkerland, waar de agrarische sector één van de belangrijkste economische pijlers is, is dit een ongewenste situatie. Deze werkwijze frustreert en vertraagt ontwikkelingen in de agrarische sector. Mede om dat de gemeente het bestemmingsplan (en straks het Omgevingsplan des te meer) als het centrale ruimtelijke ordeningsinstrument ziet, wil de gemeente uitgebreide procedures voor gewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk voorkomen. 1.2. De Gemeente Steenwijkerland heeft aangegeven als pilot te willen fungeren voor het opzetten van een "nieuwe" redeneerlijn voor de vaststelling van een bestemmingsplan buitengebied rekening houdend met het per 1 juli 2015 in werking getreden Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 ('PAS').

##### Uitwerking

Uit het bovenstaande zijn twee lijnen voor het Omgevingsplan af te leiden:

1. Hoeveel gebiedsintrinsieke ruimte is er beschikbaar om, op basis van interne saldering, ontwikkelingen mogelijk te maken?
2. In hoeverre kan in het Omgevingsplan rekening kan worden gehouden met de systematiek en de ontwikkelruimte uit het PAS?

Beide lijnen worden hieronder uitgewerkt.

##### Ad.1 - Interne saldering

In november 2016 is door Tauw<sup>1</sup> een aantal scenario's doorgerekend. Deze uitkomsten van die berekeningen vormen - in combinatie met het bijbehorende onderbouwende memo - een beeld van welke ontwikkelingsruimte het Omgevingsplan zou kunnen bieden aan de agrarische sector. Het voert te ver op

<sup>1</sup>

Globale stikstoefoets Steenwijkerland, 21 november 2016, I001-1229318LBE-V01



deze plaats al te diep in te gaan op de uitgevoerde berekeningen. Voor nadere details wordt verwezen naar het genoemde memo van Tauw. De volgende drie bevindingen zijn echter van wezenlijk belang voor de invulling van de regeling van het Omgevingsplan:

1. Als alle ruimte uit de vigerende Beheersverordening wordt aangewend voor bedrijfsontwikkeling, zal de gebiedsemissie toenemen. Dit is in strijd met de Natuurbeschermingswet; aanpassing van de vigerende regeling is nodig.
2. Er is voldoende interne salderingscapaciteit beschikbaar is om de sector te kunnen laten groeien tot **de voorgestelde gebiedsgerichte grenzen**. Randvoorwaarde is wel dat er op alle intensieve veehouderijen een set emissie reducerende maatregelen wordt toegepast die de bestaande en nieuwe emissies met 70% reduceren.
3. Bij een generieke regeling waarbij alle bedrijven het bouwvlak kunnen uitbreiden tot 3 ha, is sprake van een forse toename van de gebiedsemissie. Op voorhand kan daardoor reeds worden vastgesteld dat een dergelijke regeling binnen de regels van de Natuurbeschermingswet niet haalbaar zal zijn.

Op basis van de uitgevoerde berekeningen zal in het Omgevingsplan een ontwikkelingsregeling voor agrarische bedrijven worden uitgewerkt in lijn met bevinding 2.

#### **Ad. 2 - Afstemming op PAS**

Van het Ministerie heeft de gemeente de ruimte gekregen om de afstemming op het PAS nader te onderzoeken. Op voorhand zijn er door de Minister echter geen aanpassingen in wettelijke bepalingen gedaan. Dit betekent dat de ruimte vooreerst gevonden moet worden binnen bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie. Ook kan dit betekenen dat de gemeente geheel nieuwe paden bewandelt en daarmee wellicht gaat bijdragen aan nieuwe jurisprudentie.

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is, in samenwerking met provincies/IPO, gemeenten/VNG en het Ministerie van Economische Zaken, een Werkgroep 'PAS en bestemmingsplannen' geformeerd. De Werkgroep beziet op welke wijze de ervaren problemen met (het rond krijgen van) de plantoets bij de vaststelling van bestemmingsplannen die leiden tot een toename van stikstofdeposities voor wat betreft de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nbw 1998') kunnen worden opgelost.

De Werkgroep heeft drie redeneerlijnen onderzocht:

- a) Extern salderen
- b) Bestemmingsplan en de uitzondering op de vergunningplicht
- c) De inzet van het PAS in de passende beoordeling bij het bestemmingsplan

Ook hier voert het te ver de drie redeneerlijnen uitvoerig beschrijven, maar wordt volstaan met de belangrijkste bevindingen.

1. Het uitwerken van een systeem van extern salderen wordt niet opportuun geacht. Salderen op planniveau kan namelijk afbreuk doen aan het PAS en ook moeilijk te verenigen lijkt met het salderingsverbod op inrichtingsniveau (onhoudbaarheid van twee systemen naast elkaar).
2. Met ingang van 1 juli 2015 geldt een uitzondering op de vergunningplicht. In de tweede redeneerlijn is betoogd dat een koppeling tussen het PAS en bestemmingsplan, daar waar het de uitzondering op de vergunningplicht betreft mogelijk en ook wenselijk is. Op grond van objectieve gegevens kan namelijk worden uitgesloten dat deze deposities de natuurlijke kenmerken kunnen aantasten.
3. In deze lijn wordt gesteld dat middels het PAS wordt verzekerd dat aantasting van natuurlijke kenmerken wordt uitgesloten. De gemeente kan dan ook met een gerust hart een bestemmingsplan vaststellen dat leidt tot een toename van stikstofdepositie, zo is de redentatie.

Deze redeneerlijn is nog niet in de praktijk uitgewerkt en (daardoor) evenmin aan de orde geweest in beroepszaken bij de Raad van State.

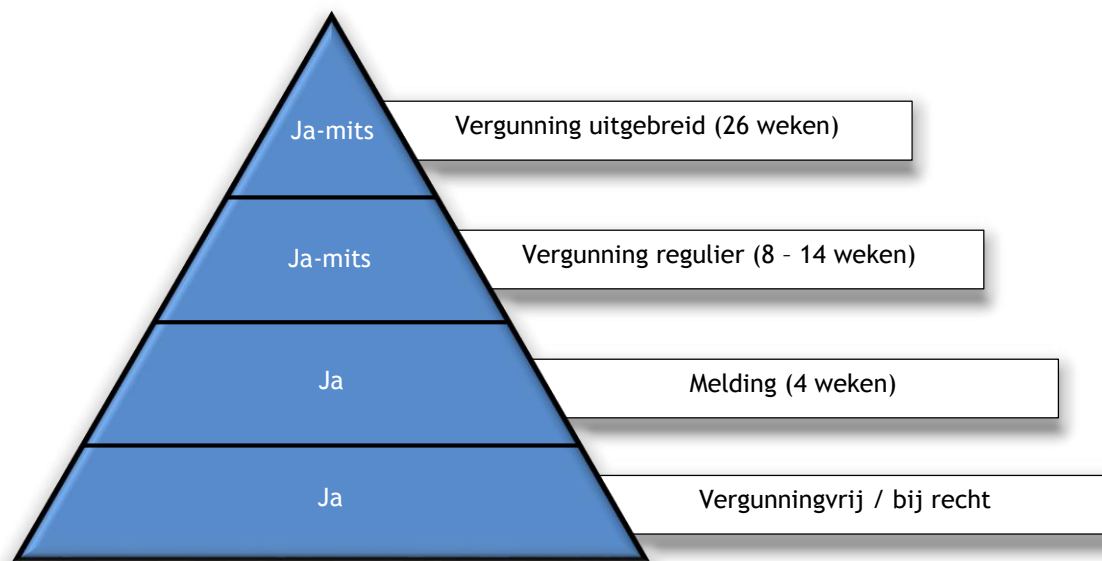
PM: overleg over welke lijnen op te nemen in het Omgevingsplan... Ook 3? Zou wel passen in 'het experiment', maar is niet vrij van juridische risico's.

## 5. Het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland

### 5.1 Inleiding

Zolang de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en er nog sprake is van de experimenteerfase, is de vorm van het Omgevingsplan vrij. Dat biedt de mogelijkheid het Omgevingsplan naar eigen believen in te richten. Voor de gemeente is boven alles belangrijk dat de vorm van het Omgevingsplan wordt afgestemd op het doel. Met andere woorden: niet de techniek, maar de inhoud is leidend. De techniek (raadpleegbaarheid) zal zich daarom moeten voegen naar inhoud en gebruik van het Omgevingsplan. Met dat in het achterhoofd wordt in het navolgende ingezoomd op opzet van het Omgevingsplan.

In algemene zin zal het Omgevingsplan een uitwerking en vertaling vormen van de voorliggende Beleidsnotitie, het sturen op kwaliteit en identiteit in plaats van op functie. Een Omgevingsplan dat zoveel mogelijk zaken 'bij recht' regelt. Daar waar nog wel nadere sturing vanuit de overheid nodig is, wordt een zo eenvoudig mogelijk instrumentarium gehanteerd om de lasten voor gemeente en burger te beperken. Dit kan zijn een meldingsplicht zodat de gemeente kan controleren of de regels en voorwaarden juist zijn uitgelegd. Een zwaardere toetsing is de vergunningaanvraag met een korte of lange procedure. Het uitgangspunt luidt dus dat de inzet van de beide onderste instrumenten (met langere procedures) tot een minimum wordt beperkt. Onderstaande afbeelding maakt dat nader inzichtelijk en legt tevens de link met deel A van deze Beleidsnotitie.



Het uitgangspunt is 'klein te willen beginnen' en het Omgevingsplan modulair te willen ontwikkelen. Het Omgevingsplan wordt daarom zo opgesteld, dat deze in de toekomst verder kan worden aangevuld en verrijkt.

### 5.2 Opbouw in lagen

Zoals hiervoor al aangegeven, is een digitale opbouw in lagen bijzonder geschikt. Dit is verder uitgewerkt aan de hand van onderstaande afbeelding. Daarbij de aantekening dat iedere laag kan worden opgedeeld in meerdere sublagen.



### 5.2.1 Inventarisatielaag

De basis onder ieder bestemmingsplan (en dus ook onder het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland) wordt gevormd door de bestaande legale situatie. Waar voorheen voor bestemmingsplannen een uitvoerige (veld)inventarisatie werd uitgevoerd, is de bestaande situatie vandaag de dag goed vastgelegd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Zeker nu de BAG regelmatig wordt bijgewerkt, biedt dat bij uitstek de mogelijkheid de basis onder het Omgevingsplan voortdurend actueel te houden. De BAG vormt dan ook de basis onder het Omgevingsplan.

De inventarisatielaag bevat naast de bestaande situatie (Bag, vergunningen e.d.), ook een aantal sublagen met daarin bestaand beleid en wettelijke belemmeringen. Grotendeels gaat het daarbij om regelgeving vanuit hogere overheden, die weliswaar dient te worden opgenomen in het Omgevingsplan, maar waarop de gemeente inhoudelijk weinig directe invloed heeft. Dergelijke informatie leent zich dan ook goed om als sublaag te worden opgenomen in de Inventarisatielaag. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Natura 2000-gebieden;
- Natuurnetwerk Nederland (voorheen: EHS);
- Geluidszones;
- Zones rond buisleidingen, hoogspanningsleidingen, etc...;
- Zones rond BEVI-inrichtingen;
- Geurzones uit gemeentelijke geurverordening;
- Etc...

Met enige regelmaat worden op rijksniveau aanpassingen doorgevoerd in het beleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanpassingen in de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland of wijzigingen in het externe veiligheidsbeleid. Vaak hebben dergelijke wijzigingen directe gevolgen voor de lagen in het Omgevingsplan. Maar ook de BAG wordt regelmatig geactualiseerd.

Om het Omgevingsplan aan kracht te laten winnen, zal de mogelijkheid worden opgenomen gewijzigde lagen eenvoudig te vervangen. Op die manier blijft de inventarisatielaag (en daarmee het Omgevingsplan) voortdurend actueel.

### 5.2.2 Verordening slaag

Zoals de naamgeving al zegt, gaat het in deze laag om regels. De verordening slaag is een juridische laag waarin staat aangegeven wat op een bepaald adres of op een bepaalde locatie mogelijk is. In deze laag zijn ontwikkelingen opgenomen die bij recht of via melding mogelijk zijn (vergelijk: de onderste twee blokken uit de pyramide van hoofdstuk 5.1). Verreweg het grootste deel van de ontwikkelingen in het buitengebied zal via deze laag kunnen worden afgehandeld; het gaat immers om alledaagse ontwikkelingen met een beperkte ruimtelijke impact (de ontwikkelingen die vallen in de eerste schil, oftewel de 'Ja-categorie' uit hoofdstuk 3.2).

### 5.2.3 Beleids- en procedurelaag

Deze laag bestaat uit een aantal sublagen. In de eerste plaats is er de vertaling van het sectorale gemeentelijke beleid, waaronder bijvoorbeeld:

- Welstand;
- Archeologie en cultuurhistorie.

Het gaat hierbij - in tegenstelling tot de verordening slaag - nadrukkelijk om beleidsaspecten waar de gemeente eigen afwegingsvrijheid heeft.

De beleidslaag bevat ook de 5 identiteitsgebieden zoals beschreven en uitgewerkt in hoofdstuk 2. Die gebieden met hun eigen unieke identiteit en kwaliteiten vormen immers de basis voor ontwikkelingen uit de 'Ja, mits-categorie' en vragen om die reden een concrete vertaling. In de beleidslaag worden deze gebieden begrensd en beschreven. Daarmee wordt duidelijk welke ambitie de gemeente met de betreffende gebieden heeft. Omdat de kwaliteiten per gebied verschillen, zullen per gebied verschillen ontstaan in de voorwaarden waaraan bij ontwikkelingen dient te worden voldaan. Concreet wordt aangegeven welk type ontwikkeling in welk gebied met welke procedure kan worden toegestaan. In deze laag gaat het om de bovenste twee blokken uit de

Het onderscheid tussen de Verordening slaag en de Beleids- en procedurelaag is een essentieel onderdeel van het Omgevingsplan. Onderstaande tabel bevat om die reden nog eens samenvatting van de voornaamste verschillen tussen beide lagen.

Verordening slaag	Beleids- en procedurelaag
Ja-categorie	Ja-mits-categorie
Ontwikkelingen met beperkte ruimtelijke impact	Ontwikkelingen met (potentieel) meer ruimtelijke impact
Ontwikkelingen in gebouwen en op erven	Ontwikkelingen buiten erven
Ontwikkelingen bij recht en via melding	Ontwikkelingen via vergunning
Wat mag wel en wat mag niet (verbodsbepalingen)	Wat mag na overheidstoestemming
Heldere, leesbare, rechtszekere regels	Regels meer beschrijvend van aard

### 5.3 De voordelen van werken in lagen

Door de verschillende onderdelen van het Omgevingsplan in aparte lagen op te nemen, wordt het eenvoudig het Omgevingsplan op onderdelen bij te werken, zonder dat dan meteen het gehele plan hoeft te worden aangepast. In de huidige situatie is het lastig de inventarisatie 100% te krijgen en te houden. Wanneer afwijkingen in de bestaande situatie worden geconstateerd, behoeft enkel de inventarisatielaag te worden aangepast. Op dezelfde wijze hoeft enkel de laag met de wettelijke kaders te worden aangepast als bijvoorbeeld de archeologische verwachtingskaart wijzigt, een milieuzone, etc...

Het gedeeltelijk wijzigen van het Omgevingsplan is goed mogelijk op basis van artikel 2.8 van de Omgevingswet. In dat artikel wordt de mogelijkheid aan raad of college geboden om delen van het Omgevingsplan te wijzigen.

Wat betreft digitalisering biedt het experiment vele mogelijkheden. Niet uitgesloten is dat [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) niet of moeilijk overweg kan met een opbouw in lagen. Er bestaat echter de mogelijkheid het Omgevingsplan op een eigen (GIS-)server te hosten en daar vanuit ruimtelijke plannen naar te verwijzen.

### 5.5 Algemene uitgangspunten regels

### 5.5.1 Delegatie

Het (bestaande) instrument van delegatie aan B&W en de mogelijkheid om eventuele onderzoeken pas te doen op het moment dat de ontwikkeling zich voor doet, zal beter worden benut. De gemeenteraad geeft in het Omgevingsplan de kaders aan en geeft aan B&W de bevoegdheid om daarbinnen uit te werken. Hiermee zullen procedures worden bekort en worden bovendien onderzoeksverplichtingen (en kosten daarvoor) doorgeschoven naar degene die van de ontwikkeling profiteert. **Overigens dient hierbij wel te worden afgewogen in hoeverre de gemeente niet ook al wil faciliteren door juist al op voorhand onderzoeken te doen en op basis daarvan al concretere ontwikkelingsmogelijkheden te bestemmen (bij recht/melding).**

### 5.5.2 Werken met beleidsregels

Ten aanzien van de planregels zal waar mogelijk gewerkt worden beleidsregels. Artikel 3.1.2. lid 2 Bro opent daarvoor al de mogelijkheid. De gemeente werkt zelf aan beleid en stroomlijnt en perkt haar beleid in. Bepaald wordt welk beleid direct in regels kan of moet worden vertaald en welk beleid via verwijzing naar beleid kan worden opgenomen. Het heeft de voorkeur om de regels en eventuele binnenplanse flexibiliteitsbepalingen zo in te richten dat het aan B & W wordt overgelaten om te bepalen hoe zij van hun bevoegdheden gebruik willen maken. Dit heeft als voordeel dat bijstelling van de voorwaarden snel te realiseren is, indien sprake is van gewijzigde omstandigheden. Daardoor is een snelle schakeling tussen beleid, ruimtelijk-juridisch kader en uitvoering mogelijk.

### 5.5.3 Integratie verordeningen

Eén van de opgaven die de gemeente Steenwijkerland zich heeft gesteld is te bezien welke regelingen die nu nog buiten het bestemmingsplan Buitengebied om zijn vastgesteld geïntegreerd kunnen worden in het Omgevingsplan. Bij de mogelijk te integreren regelingen moet met name gedacht worden aan regelingen die zijn gebaseerd op de Gemeentewet en de daaronder vallende Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De APV is gebaseerd op artikel 147 en 149 van de Gemeentewet. Deze artikelen geven de gemeenteraad in beginsel de bevoegdheid om verordeningen op te stellen die hij in het belang van de gemeente nodig acht.

Los daarvan heeft artikel 149a van de Gemeentewet specifiek op de handhaving van de openbare orde. Deze regels zijn over het algemeen opgenomen in de gemeentelijke APV (die vroeger daarom ook wel Algemeen Politie Verordening werd genoemd). In de APV kunnen dus openbare orderegelingen zijn opgenomen maar ook regels die betrekking hebben op terrein van de fysieke leefomgeving zijn.

Op grond van artikel 7c BuChw mogen in het Omgevingsplan Buitengebied regels worden opgenomen over de volledige breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. Met het Omgevingsplan wil de gemeente een eerste stap zetten in het integreren van de gemeentelijke verordeningen. Er is dan ook een analyse gemaakt van de alle gemeentelijke regelingen van de gemeente Steenwijkerland die op Overheid.nl zijn gepubliceerd. Dit betreft verordeningen en zogenaamde aanwijfsbesluiten (vaak gebaseerd op deze verordeningen) en beleidsregels.

Om tot een selectie van te integreren verordeningen te komen, zijn de volgende vragen gesteld:

#### 1. Heeft de regeling (ook) betrekking op de fysieke leefomgeving?

Hierbij is uitgegaan van de in artikelen 1.2 lid 2 en 2.1 lid 3 van de Omgevingswet opgenomen opsomming van onderwerpen en taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving. Bij deze regelingen is met name gekeken naar activiteiten, in de zin van doen of nalaten in het algemeen welke gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarbij moet gedacht worden aan activiteiten

waardoor emissies worden veroorzaakt die op enigerlei schade kunnen veroorzaken dan wel, hinder of veiligheids- en/of gezondheidsrisico's worden veroorzaakt of waarden verloren gaan.

→ *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend verordeningen integreren die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving*

### **3. Is sprake van plaats- en zaaksgebondenheid?**

Regels met een meer persoonsgebonden karakter - denk aan de toedeling van een marktplaats of horecaverunning - horen niet in het Omgevingsplan thuis.

→ *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend verordeningen integreren met een plaatsgebonden karakter.*

### **4. Is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag?**

De burgemeester is niet als bevoegd gezag onder de Omgevingswet aangewezen. Om die reden is het lastig - zo niet onmogelijk - om regels waarbij de burgemeester bevoegd gezag is op te nemen in het Omgevingsplan. De onderwerpen waar de burgemeester bevoegd in is verklaard, betreffen over het algemeen ook zaken die betrekking hebben op openbare orde en veiligheid in enge zin. Met andere woorden: onderwerpen waar het motief openbare orde (zie 2) voorop staat en er regelmatig snelle besluiten moeten worden genomen en af en toe ook inzet van de politie vereist is.

Wel zou kunnen worden overwogen om de APV hierop na te kijken en te bezien of de fysieke leefomgeving niet het hoofdmotief is. In dat geval is het logischer om het college bevoegd te maken. Vooral nog is er voor gekozen om discussie hierover naar een later stadium te schuiven.

→ *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: verordeningen die betrekking hebben op de openbare orde en/of waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is, worden niet geïntegreerd in het Omgevingsplan.*

### **5. Wat te doen met regels over financiële aspecten (bijvoorbeeld subsidie voor monumenten), procedures (bijvoorbeeld planschadeverordening) en feitelijke handelingen (bijvoorbeeld rioleringsplan of handboek infrastructuur)?**

De uitwerking van deze vragen, vergt diepgaande nader analyse en studie en valt om die reden buiten de scope van de voorliggende opgave. Overigens kunnen deze regels in een later stadium als module worden toegevoegd aan het Omgevingsplan.

→ *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: mede vanwege het experimentele karakter van het Omgevingsplan en de wens klein te beginnen, worden dit soort regelingen voornamelijk niet opgenomen.*

### **6. Heeft de verordening uitsluitend betrekking op het buitengebied?**

Een groot deel van de in de APV opgenomen verordeningen heeft niet alleen betrekking op het buitengebied, maar ook op de kernen (gemeentedekkend). Integratie van deze regels in het Omgevingsplan buitengebied zou betekenen dat de APV voor deze onderdelen blijft gelden binnen de kernen. De APV zou op dat punt moeten worden aangepast in die zin dat er een splitsing dient te worden aangebracht tussen de kernen en het buitengebied. De juridische complexiteit die dit oplevert, heeft gemaakt dat uitsluitend verordeningen worden geïntegreerd die enkel voor het buitengebied gelden. Wanneer de kernen in een latere module worden ingevoegd in het omgevingsplan buitengebied, is dat het moment de gemeentedekkende regelingen uit de APV te integreren.

→ *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend regelingen die enkel voor het buitengebied gelden worden geïntegreerd.*

Op grond van bovenstaande is er een selectie ontstaan uit de artikelen van de APV van Steenwijkerland en uit de aangehechte regelingen (aanwijzingsbesluiten uit de APV) en beleidsregels van Steenwijkerland die op overheid.nl zijn te vinden. Bij de nadere uitwerking het Omgevingsplan zal voor de geselecteerde verordeningen nader worden gezien of en in welke vorm zij daadwerkelijk geïntegreerd gaan worden in het Omgevingsplan. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de formulering en redactie (juridisch al dan niet herformuleren). In het kader van deregulering zal tevens worden gezien of sommige regelingen dan mogelijk ook kunnen worden ingeperkt of afgeschaft.

Hieronder is de geselecteerde lijst met aanwijzingsbesluiten en beleidsstukken opgenomen die zullen worden geïntegreerd.

Verordening	Wijze van integreren
Aanwijzingsbesluit van locaties als bedoeld in artikel 4:18 APV (locaties paalkamperen)	Volledig integreren
Afwegingskader uitbreiding intensieve veehouderij en intensieve neventakken (beleidsregels)	Meenemen als beleidsregel
Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Steenwijkerland 2009 Versie 9 (incl. 8e wijziging)	Meenemen voor wat betreft kappen
Antennebeleid gemeente Steenwijkerland	Meenemen als beleid
Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014	Meenemen (maar wordt vervangen door het Omgevingsplan)
Beleid artikel 19, derde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	Deze verordening zal zijn overruled door de Beleidsnotitie Facet-beleid? Zo nee, is deze verordening dan niet materieel 'leeg geworden, aangezien artikel 19 niet meer bestaat?
Beleidsnotitie Facetbeleid	Wordt vervangen middels de voorliggende Beleidsnotitie
Beleidsnotitie bestemmingsplan buitengebied Steenwijkerland	Wordt vervangen door voorliggende Beleidsnotitie
Beleidsregel bijgebouwen (bijgebouwen in buitengebied)	Wordt vervangen door voorliggende Beleidsnotitie
Beleidsregels 'detailhandel op perifere locaties'	Uitzoeken of dergelijke perifere locaties onderdeel zijn van het buitengebied. Regeling wijst geen locaties aan, is meer een uitleg wat onder perifere detailhandel wordt verstaan. Is overgenomen in het facetbeleid en als zelfstandige beleidsregel inmiddels achterhaald. Zou ingetrokken kunnen worden.
Bouwverordening 2012 Steenwijkerland	Meenemen, alleen de stedenbouwkundige voorschriften
Ontheffingenbeleid verbranden van riet- en maaiafval gemeente Steenwijkerland	Volledig integreren
Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Steenwijkerland met bijbehorende Gebiedsvisie (Rapport: 133712-00)	Meenemen als beleidsregel
Woonschepenverordening Steenwijkerland 2009	Volledig integreren
Aangewezen aanplakborden en gebruiksvoorschriften op basis van artikel 2.42 APV	Geldt deze niet ook voor de kernen?? Zo ja, dan niet meenemen

## 5.6 Onderzoek op hoofdlijnen

Een van de doelen van de Omgevingswet (en van het Omgevingsplan) is het terugdringen van onderzoekslasten. Bij de vaststelling van het Omgevingsplan hoeven dan ook niet altijd volledige milieuonderzoeken te zijn uitgevoerd. Derhalve wordt in het Omgevingsplan gezien in hoeverre onderzoeken kunnen worden uitgesteld tot het moment waarop een concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt gedaan en of er nog andere mogelijkheden zijn om bepaalde onderzoeksverplichtingen uit te stellen.



Bovenstaande ontslaat de gemeente niet (geheel) van het doen van onderzoek; omdat de gemeente de zorg heeft voor een 'goede fysieke leefomgeving', zal duidelijk moeten dat het Omgevingsplan 'niet evident onuitvoerbaar' is. Het ligt voor de hand dat het onderzoek voor het Omgevingsplan daarop zal zijn gericht. Dit betreft allereerst de Verordeningsslaag, terwijl onderzoeken uit de Beleids- procedurilaag wellicht voor doorschuiven in aanmerking komen.

## Bijlage 1

## **1. Waaron een Omgevingswet?**

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om twee redenen. Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand.

In de afgelopen jaren zijn verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol zijn, maar door stapeling van wetgeving niet altijd bijdragen aan de transparantie van het stelsel. Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.

De voorgestelde Omgevingswet biedt het fundament om met toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving te kunnen omgaan. Het wetsvoorstel beklemtoont de samenhang in de fysieke leefomgeving en biedt het instrumentarium om beter in te spelen op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit.

### **1.1 Doelen Omgevingswet**

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De gebruiker staat centraal. Met name dit aspect is bepalend voor de koers die in deze Beleidsnotitie wordt uitgezet: niet op voorhand alle ontwikkelingen wikkelen, wegen en begrenzen, maar ruimte zoeken voor maatwerk.

Deze nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is. De maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

### **1.2 Fysieke leefomgeving**

Om een beeld te krijgen van de reikwijdte van de Omgevingswet, is een goede duiding van de fysieke leefomgeving nodig. In de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel, worden de onderdelen van de fysieke leefomgeving aangeduid. Het gaat in ieder geval om bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Het staat de gemeente enigszins vrij om de reikwijdte iets te verbreden.

In deze opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving.

De natuurlijke omgeving, waaronder ook cultuurlandschappen moeten worden gerekend, behoort geheel tot de fysieke leefomgeving. In ieder geval behoren onderdelen van de natuurlijke omgeving zoals lucht, water, bodem en natuur tot de fysieke leefomgeving. Met lucht wordt bedoeld op zowel de buitenlucht als de binnenlucht in bouwwerken. Onder natuur worden in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun habitats gerekend. Maar ook aangeplante bomen en andere vaste planten kunnen vaak als natuur worden beschouwd.

Of een door de mens vervaardigd of geteeld object tot de fysieke leefomgeving behoort, zal naar de maatschappelijke opvattingen vooral worden bepaald door de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving. Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels.

Op grond van de Omgevingswet kunnen wel regels worden gesteld over het uiterlijk van bouwwerken, maar niet over het uiterlijk van het meubilair daarbinnen. Een ondergrondse afvalcontainer behoort tot de fysieke leefomgeving, een rolcontainer of vrijstaande glasbak niet. Bomen en vaste planten, met inbegrip van fruitbomen, kunnen ook tot de fysieke leefomgeving worden gerekend. De fysieke leefomgeving omvat echter niet de landbouwgewassen die slechts enkele maanden aanwezig zijn in de omgeving en dan weer worden geoogst. De beoordeling of iets tot de fysieke leefomgeving behoort is echter altijd afhankelijk van de omstandigheden in het specifieke geval.

Overigens kunnen uit doelmatigheidsoverwegingen ook regels die gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving onder de reikwijdte van de wet worden gebracht. Het wetsvoorstel laat aan de decentrale overheden de ruimte om in hun Omgevingsplan of verordening regels op te nemen die gedeeltelijk over de fysieke leefomgeving gaan.

De Omgevingswet gaat niet alleen over de fysieke leefomgeving maar ook over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen regels worden gesteld over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. Zo kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken, ook al behoren deze objecten zelf niet tot de fysieke leefomgeving.

Op grond van artikel 1.2, vierde lid, worden ook gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving en gevolgen van menselijke activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving binnen de reikwijdte van de wet gebracht. Gevolgen vanuit de fysieke leefomgeving voor de mens zijn er bijvoorbeeld bij overstromingen. Bij gevolgen via de fysieke leefomgeving gaat het om gevolgen voor de mens, bijvoorbeeld geluidsoverlast, en om gevolgen voor menselijke bezittingen die niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld de gevolgen van emissies op landbouwgewassen. In de fysieke leefomgeving spelen zich natuurlijke processen af. De bodem verandert door sedimentatie en erosie, de natuur als gevolg van ecologische dynamiek en de zon brengt lucht en water in beweging (klimaat). Menselijke activiteiten hebben soms invloed op deze natuurlijke processen. De fysieke leefomgeving kent intrinsieke kwaliteiten (zoals biodiversiteit en archeologische waarden) en tal van kwaliteiten voor de mens (ecosysteemdiensten).

### **1.3 Uitgangspunten Omgevingswet**

Het wetsvoorstel laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk. Het is bovendien

een zo eenvoudig mogelijke wet, met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten. Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

#### 1.4 Instrumenten Omgevingswet

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
<b>Omgevingsvisie</b> <b>Programma</b>	<b>Omgevingswaarde</b> Instructieregel Instructie Beoordelingsregel voor vergunningaanvraag	<b>Omgevingsplan</b> Algemene regels waterschapsverordening Algemene regels omgevingsverordening Algemene rijksregels	<b>Omgevingsvergunning</b> Projectbesluit

Tabel 1: Typering instrumenten Omgevingswet (vetgedrukt gemeentelijke instrumenten)

Het wetsvoorstel kent zes kerninstrumenten:

- de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;
- het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;
- decentrale regelgeving, te weten het Omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt;
- algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
- de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;
- het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de «sneller en beter»-aanpak.

Naast deze kerninstrumenten omvat het wetsvoorstel ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

#### 1.5 Wetten die opgaan in Omgevingswet

Met het wetsvoorstel wordt een eerste, belangrijke stap gezet in de omslag naar een samenhangend stelsel voor het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel vervangt:

- de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de interim-wet stad-en-milieubenedering, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ruimtelijke ordening;

- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Woningwet: bouwregelgeving;
- de Wet milieubeheer: regelgeving over plaatsgebonden activiteiten;
- de Monumentenwet 1988: vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: vergunning;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: omgevingsregime;
- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en veiligheidszone;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

## 2. Gemeentelijke instrumenten

Zoals in paragraaf 2.1.4 is aangegeven, is er een zestal kerninstrumenten welke overheden kunnen inzetten. Een aantal daarvan is in te zetten door de gemeente. Het betreft:

- Omgevingsvisie;
- Programma;
- Omgevingsplan;
- Omgevingsvergunning.

Hieronder wordt uitsluitend het Omgevingsplan besproken.

Naast deze kerninstrumenten zijn er nog ondersteunende instrumenten waar de gemeente mee te maken krijgt. Het gaat daarbij om:

- Beleidsnotities;
- Toezicht & handhaving;
- Grondexploitatie;
- Planschade;
- Milieueffectrapportage;
- Zorgplicht;
- (Digitale) informatievoorziening Omgevingswet;
- Delegatie & mandatering;
- Legesverordening.

### 2.1 Omgevingsplan

De regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, kunnen worden gesteld in het Omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en in algemene maatregelen van bestuur van het Rijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels over aanlegactiviteiten, bouwactiviteiten of sloopactiviteiten of over het uitvoeren van bedrijfsmatige of beheersmatige activiteiten. Het initiatief voor deze activiteiten ligt meestal bij burgers en bedrijven, maar soms ook bij overheden zelf (bijvoorbeeld bij de aanleg van een weg, de bouw van een zuiveringstechnisch werk of het realiseren van een gemeentelijke jachthaven). Ook bij het stellen van regels over activiteiten is decentrale beleidsvrijheid het uitgangspunt. Het al dan niet stellen van regels is in beginsel een keuze van decentrale overheden.

Voor een aantal onderwerpen heeft de regering het noodzakelijk geoordeeld dat op decentraal niveau algemene regels worden gesteld. Daartoe zijn in het wetsvoorstel enkele opdrachten opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de opdracht aan de gemeenten om in het Omgevingsplan functies aan locaties

toe te delen en met het oog op die functies regels te stellen. Het toedelen van functies aan locaties gaat verder dan het bestemmen van gronden in een bestemmingsplan. Het heeft namelijk ook betrekking op o.a. het aan een pand toekennen van de status gemeentelijk monument, het aanwijzen van een ligplaats voor woonboten of het aanwijzen van een beschermde boom.

Het Omgevingsplan kent dan ook een verbrede reikwijdte ten opzichte van het bestemmingsplan en richt zich dus op de gehele fysieke leefomgeving. Ten opzichte van de Wro is bij de opdracht aan de gemeenteraad bewust gekozen voor het gebruik van een nieuwe terminologie. Zo worden niet langer «bestemmingen» van «gronden» aangewezen maar worden «functies» aan «locaties» toegeedeeld. Deze keuze vloeit voort uit de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet en uit de noodzaak om een eenduidig begrip te gebruiken voor inhoudelijk gelijksoortige besluiten van andere overheden dan gemeenten.

De begripsvernieuwing is mede bedoeld om los te komen van het strakke planologische begrippenkader van artikel 3.1 Wro, zoals «goede ruimtelijke ordening», «bestemming» en «gebruik van gronden en bouwwerken». Voor een goede werking en toepassing van de Omgevingswet heeft dat planologische begrippenkader een te beperkt toepassingsbereik om de fysieke leefomgeving integraal te beschermen en ontwikkelen. Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een ruimtelijke orderingsperspectief zal de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan regels te verbinden die er voor zorgen dat deze monumenten niet zonder omgevingsvergunning mogen worden gesloopt, verplaatst of gewijzigd. Het begrip «goede ruimtelijke ordening» uit de Wro is daarom vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Binnen dat begrip kunnen beide maatschappelijke doelen van de Omgevingswet een rol spelen.

### **Naar meer uniformiteit binnen algemene regels**

Het komt vaak voor dat een initiatiefnemer met algemene regels op meerdere niveaus wordt geconfronteerd. Zo kunnen op dit moment bij een activiteit naast het bestemmingsplan ook nog verschillende verordeningen (zoals een gemeentelijke kapverordening, een keur van een waterschap, een provinciale verordening) en meerdere rijksregels (bijvoorbeeld het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit of bepalingen uit de Spoorwegwet) relevant zijn.

Naast het gegeven dat de initiatiefnemer soms vele verschillende documenten moet raadplegen zijn de regels momenteel ook slecht toegankelijk en moeilijk te begrijpen: de huidige algemene regels voor activiteiten bevatten veel begrippen die sterk op elkaar lijken, maar juridisch net iets anders betekenen. Soms worden dezelfde termen gebruikt die in de ene regeling een andere betekenis hebben dan in de andere regeling. Vaak hebben die verschillen te maken met de historische context waarin de regels tot stand zijn gekomen. Het nieuwe stelsel van omgevingsrecht beoogt de toegankelijkheid van verschillende algemene regels op twee manieren te vergroten:

- Het integreren van regels in een beperkt aantal regelingen. Dat leidt tot in beginsel één Omgevingsplan, één provinciale omgevingsverordening en één waterschapsverordening en naar huidig inzicht twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten;
- Het zo veel mogelijk uniformeren van instrumenten, termen en begrippen die in veel algemene regels terugkomen.

Zoals hiervoor duidelijk wordt zal er in de gemeente één Omgevingsplan voor de fysieke leefomgeving komen. Bestemmingsplannen, beheersverordeningen en overige verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (zoals delen van de APV, de geurverordening, ligplaatsenverordening etc.) zullen allen opgaan in het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan wordt dus net als een omgevingsvisie een integraal kader. Het Omgevingsplan is in tegenstelling tot de omgevingsvisie echter wel een bindend kader voor iedereen, dus niet alleen de gemeentelijke overheid.

### **Lokale afwegingsruimte**

In de wetten die in de Omgevingswet integreren, wordt in het huidige recht bij sommige activiteiten de mogelijkheid geboden voor lokale afwegingsruimte ten aanzien van het bijstellen van de grenzen van door de wet benoemde vergunningplichtige gevallen. Deze mogelijkheid komt bijvoorbeeld voor in de Ontgrondingenwet.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor het decentrale bestuursorgaan om deze grens naar boven of naar beneden bij te stellen, binnen bij algemene maatregel van bestuur aangegeven grenzen. De gedachte achter deze mogelijkheid is dat in sommige gevallen het gewenst is dat bij het bepalen van de ondergrens van een vergunningplicht voor een activiteit gekeken kan worden naar een aantal locatiespecifieke omstandigheden. Zo kan bij de vergunningplicht voor ontgrondingen er een andere ondergrens worden aangewezen voor de vergunningplichtige activiteit gelet op het type ondergrond of de grondwaterdruk. Eén uniforme grens zonder maatwerk zou er toe leiden dat de vergunningplicht in sommige gevallen onnodig is. Omgekeerd kan vanwege de mogelijkheid van lokaal maatwerk de regeling op rijksniveau minder stringent worden vastgesteld. Omdat bij een aantal andere activiteiten deze lokale afwegingsruimte eveneens gewenst is, zal deze bevoegdheid in de Omgevingswet ook van toepassing zijn op een aantal andere activiteiten.

De mogelijkheid voor decentrale overheden om af te wijken zal niet worden geboden als een internationaalrechtelijke verplichting of argumenten van doeltreffendheid (zoals een landelijk gelijk speelveld) zich daartegen verzetten. De mogelijkheden voor bestuursorganen om op dergelijke wijze lokaal maatwerk te bieden voor vergunningsplichten, komen terecht in het Omgevingsplan, de waterverordening of omgevingsverordening. Daarmee zijn deze mogelijkheden omkleed met procedurele waarborgen voor inspraak, democratische besluitvorming en - voor wat betreft het Omgevingsplan - rechtsbescherming.