



GEMEENTE
WESTERWOLDE



Plan van aanpak

Omgevingsplan Ter Apel

19-07-2022

Foto: Metha Elkens

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
2. De Omgevingswet	5
3. Relatie met andere kerninstrumenten	6
3.1. Omgevingsvisie	6
3.2. Algemene rijksregels	6
3.3. Programma's	7
3.4. Omgevingsvergunningen	7
3.5. Het projectbesluit	7
4. Voorbereidend werk en ambitieniveau	7
5. Omgevingsplan Ter Apel	8
5.1. Plangebied	8
5.2. Proces	8
6. Uitgangspunten	10
6.1. Omzetten van bestemmingsplannen naar omgevingsplan	10
6.2. Opbouw omgevingsplan	11
6.3. Van 'Nee, tenzij...' naar 'Ja, mits...'	11
6.4. Omgang met de bruidsschat	11
6.5. Omgang met verordeningen	12
6.6. Betere digitale raadpleegbaarheid	12
6.7. Nieuwe initiatieven	12
7. Participatie	12
7.1. Projectteam	13
7.2. Klankbordgroep	13
7.3. Ketenpartners	13
7.4. College van B&W en MT	13
7.5. Gemeenteraad	13
7.6. Inwoners, organisaties en ondernemers	14
8. Planning	14
9. Kansen en uitdagingen	15
10. Overige producten	15
10.1. Handboek voor omgevingsplanwijzigingen	15
10.2. Leidraad omgevingsplan overige kernen en het gehele buitengebied	15
10.3. Omgevingsplan Westerwolde	16

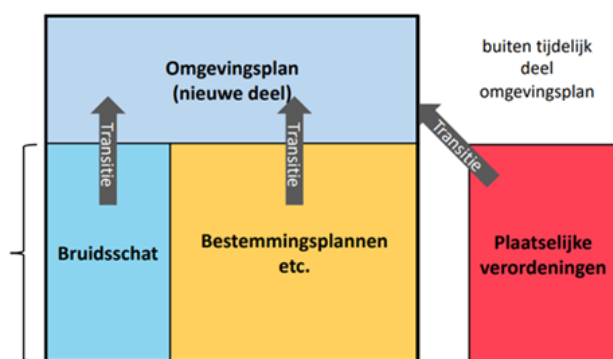
1. Inleiding

Per 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Vanaf dat moment geldt voor het hele grondgebied van de gemeente Westerwolde van rechtswege één omgevingsplan. Dat is het tijdelijk omgevingsplan Westerwolde. In eerste instantie bestaat dit uit:

- bestaande ruimtelijke gemeentelijke regels: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen, exploitatieplannen;
- ruimtelijke regels die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeentelijk niveau (de bruidsschat);
- ruimtelijke regels uit gemeentelijke verordeningen, zoals de gemeentelijke erfgoedverordening, gemeentelijke geurverordening en gemeentelijke verordening afvoer regen- en grondwater.

In de wettelijk bepaalde overgangperiode tot eind 2029 moet het tijdelijk omgevingsplan worden omgebouwd naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Om te komen tot een volledig omgevingsplan in 2029, moeten we regels inhoudelijk actualiseren en integraal op elkaar afstemmen. Ook moeten we de regels aan laten sluiten op de omgevingsvisie en moeten deze voldoen aan de digitaliseringsvereisten. Verder moeten we regels uit de bruidsschat en verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving integreren.

Deze transitiefase vormt een flinke opgave voor de gemeente en vraagt duidelijkheid over zowel de inhoud als het proces.



Transitieopgave omgevingsplan 2022-2029 (bron: VNG)

Het opstellen van een omgevingsplan is een complex traject. Wij hebben er daarom voor gekozen om het omgevingsplan in delen op te stellen. Wij beginnen met het opstellen van een omgevingsplan voor één kern: Ter Apel. Binnen het huidige bestemmingsplan van deze kern komen verschillende functies en gebruiksvormen voor. Het gaat onder andere om wonen, recreëren, bedrijventerrein, winkelcentrum, cultuurhistorisch erfgoed en natuur. Door te beginnen met de kern met de grootste verscheidenheid aan functies en gebruiksvormen, kan dit omgevingsplan de basis vormen voor het omgevingsplan voor de andere Westerwoldse kernen. Bij het opstellen van dit omgevingsplan kijken we dan ook met een schuin oog naar de regels en situaties in andere kernen.

Dit plan van aanpak is opgesteld voor het omgevingsplan Ter Apel van de gemeente Westerwolde. Met dit plan van aanpak maken we inzichtelijk welke werkstappen nodig zijn om het omgevingsplan op te kunnen stellen. Ook maken we op hoofdlijnen keuzes over de insteek, opbouw, inhoud en structuur van het omgevingsplan. Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel maken we nadere inhoudelijke keuzes.

2. De Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- het beschermen van de fysieke leefomgeving: zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. En het bewaken hiervan;

- het benutten van de fysieke leefomgeving: gebruiken en verder ontwikkelen van de fysieke leefomgeving op basis van maatschappelijke behoeften.

Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken. Dit worden ook wel de 'verbeterdoelen van de stelselherziening' genoemd:

1. Inzichtelijk omgevingsrecht: het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
2. Leefomgeving centraal: de fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Ruimte voor lokaal maatwerk: meer afwegingsruimte voor overheden om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
4. Snellere besluitvorming: besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter.

Aantal veranderingen Omgevingswet

- Een belangrijk verschil van de Omgevingswet ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de verbrede reikwijdte. De Wro hanteert voor bestemmingsplannen de term "goede ruimtelijke ordening". De regels in het omgevingsplan moeten daarentegen voldoen aan een "goede fysieke leefomgeving". Nieuw is bijvoorbeeld dat de regels uit de APV over de fysieke leefomgeving een plek moeten krijgen in het omgevingsplan. Ook kunnen regels worden opgenomen over milieu, duurzaamheid en gezondheid.
- Daarnaast gaat de opzet van het omgevingsplan uit van het regelen van activiteiten, terwijl een bestemmingsplan bestemmingen toekent aan locaties. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het centrum van Ter Apel. In het bestemmingsplan heeft deze locatie de bestemming 'centrum'. Hierbinnen zijn de gronden bestemd voor onder andere wonen, detailhandel en maatschappelijke voorzieningen. In het omgevingsplan gaan we uit van activiteiten. Hierdoor bestaat er geen bestemming 'centrum' meer. Er worden meerdere activiteiten aan de centrumlocatie gekoppeld. Zoals de gebruiksactiviteit wonen, detailhandel en horeca. Of bouwactiviteiten zoals het bouwen van een bijgebouw.
- Verder veranderen ook de digitaliseringsvereisten. Waar een bestemmingsplan op Ruimtelijkeplannen.nl is te zien, komt het omgevingsplan in het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De juridische regels moeten worden vertaald in begrijpelijke regels. Dit heten toepasbare regels.

De nieuwe structuur en systematiek van een omgevingsplan maken de omzetting van bestemmingsplannen naar één omgevingsplan tot een complexe opgave.

3. Relatie met andere kerninstrumenten

Het omgevingsplan vormt één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet voor gemeenten. De andere kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, algemene rijksregels, programma's, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Alle kerninstrumenten hebben een relatie met het omgevingsplan. Hieronder lichten we de instrumenten kort toe.

3.1. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is de strategische visie van de gemeenteraad. Hierin staan op hoofdlijnen de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. De in de omgevingsvisie geformuleerde opgaven kunnen een directe doorwerking krijgen in het omgevingsplan. Daarmee worden de opgaven juridisch bindend voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers. De omgevingsvisie voor de gemeente Westerwolde is in december 2020 vastgesteld door de gemeenteraad. Deze omgevingsvisie vormt de basis voor het omgevingsplan.

3.2. Algemene rijksregels

In de algemene rijksregels staan in de eerste plaats regels die nodig zijn voor de werking van het stelsel van de Omgevingswet. Deze regels vormen de grondslag voor de instrumenten, taken en bevoegdheden van overheden. De regels bevatten ook normen voor de kwaliteit van de leefomgeving

(omgevingswaarden). Verder gaat het om procedurele regels die gelden voor de instrumenten van de wet. Deze regels staan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

De algemene rijksregels bestaan ook uit regels die van invloed zijn op het beleid van decentrale overheden. Bijvoorbeeld de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevatten rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving.

3.3. Programma's

Programma's vormen een uitwerking van het beleid en de maatregelen. Dit met als doel om de vastgelegde en gewenste kwaliteit van een aspect of gebied te bereiken.

Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om strengere omgevingswaarden te hanteren. In dat geval moet een programma worden opgesteld wanneer de waarden overschrijdt dreigen te raken. Vooralsnog zijn er geen plannen om met programma's in kader van de Omgevingswet te werken.

3.4. Omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning vormt de toestemming om een activiteit in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Met de omgevingsvergunning kan de gemeente vooraf toetsen of de activiteit aan de gestelde voorwaarden voldoet. In het omgevingsplan staat voor welke activiteiten een omgevingsvergunning verplicht is. Daarnaast kan een omgevingsvergunning worden verleend voor een activiteit die niet voldoet aan het omgevingsplan. Dit is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA). De BOPA is vergelijkbaar met de buitenplanse afwijkingsprocedure in de Wet ruimtelijke ordening. De huidige wet kent echter twee afwijkingsprocedures (de kruimelregeling en het projectafwijkingsbesluit). De Omgevingswet kent alleen de BOPA.

3.5. Het projectbesluit

Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten van het Rijk, een provincie of een waterschap. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Een projectbesluit regelt in dezelfde procedure de afwijking van het omgevingsplan. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

4. Voorbereidend werk en ambitieniveau

Al enige jaren zijn we op verschillende fronten aan het werk om goed voorbereid de Omgevingswet in te gaan.

- Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding op het omgevingsplan is de omgevingsvisie die in december 2020 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het belangrijkste uitgangspunt voor het ambitieniveau van het omgevingsplan Ter Apel wordt dan ook gevormd door de omgevingsvisie.
- Daarnaast zijn de bestemmingsplannen Ter Apel Dorp en De Linten een basis voor het omgevingsplan Ter Apel. Over het algemeen zijn deze bestemmingsplannen actueel. Daar waar er voortschrijdend inzicht is waardoor we bepaalde regels of bestemmingen anders in zouden willen vullen, nemen we dit mee in het omgevingsplan.
- Ook betrekken we bestaand beleid voor de fysieke leefomgeving zoals de woonvisie, visie Westerwolde Samen Verduurzamen, visie vrijetijdseconomie en het preventieakkoord bij het maken van het omgevingsplan.
- In het verleden zijn verschillende vergunningen in Ter Apel verleend. Deze blijven rechtsgeldig en worden daarom geïntegreerd in het omgevingsplan Ter Apel.

Daarnaast zijn ter voorbereiding op het omgevingsplan bestemmingsplannen digitaal raadpleegbaar gemaakt. Enkele bestemmingsplannen binnen de gemeente Westerwolde zijn op dit moment niet interactief digitaal raadpleegbaar. Digitale bestemmingsplannen maken de omzetting naar het omgevingsplan gemakkelijker. De geometrie kan deels worden hergebruikt.

5. Omgevingsplan Ter Apel

5.1. Plangebied

Het omgevingsplan Ter Apel is het eerste omgevingsplan voor de gemeente Westerwolde. Het plangebied omvat alle gronden die vallen binnen het bestemmingsplan Ter Apel Dorp en het bestemmingsplan De Linten (tot Ter Apelkanaal – waar de Viaductstraat overgaat in Ter Apelkanaal Oost). Binnen deze bestemmingsplannen zitten verschillende functies en gebruiksvormen zoals wonen, recreëren, bedrijventerrein, winkelcentrum, cultuurhistorisch erfgoed, natuur en landschap. Doordat Ter Apel veel verschillende functies en gebruiksvormen kent, kan dit omgevingsplan de basis vormen voor het omgevingsplan voor heel Westerwolde.

5.2. Proces

In dit plan van aanpak maken wij keuzes op hoofdlijnen over hoe het omgevingsplan Ter Apel tot stand komt. Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel maken we nadere inhoudelijke keuzes. Om te komen tot de keuzes doorlopen we het stappenplan van de VNG. Om goed in beeld te brengen wat moet en kan met het omgevingsplan is er de Regelanalyse. Deze is hieronder te zien.

REGELANALYSE

VAN BESTEMMINGSPLAN NAAR OMGEVINGSPLAN
WAT MOET EN KAN IK IN HET OMGEVINGSPLAN REGELEN?



De regelanalyse is een hulpmiddel bij het doorlopen van de werkstappen die hieronder zijn beschreven en geeft houvast bij het doorlopen van het proces. De keuzes die we in dit kader maken zijn ook direct relevant voor het toekomstige omgevingsplan Westerwolde. De volgende keuzes moeten we onder andere maken:

- **hoe de opbouw en inrichting van het omgevingsplan eruit komt te zien.** De structuur van het omgevingsplan kan op verschillende manieren worden ingericht. Het is mogelijk om het activiteitgericht, gebiedsgericht of themagericht op te stellen;
- **hoe we de ambities en randvoorwaarden vanuit de omgevingsvisie en ander beleid vertalen naar het omgevingsplan.** Niet elke ambitie kan zomaar worden vertaald naar het omgevingsplan. Dit heeft invloed op onder andere de onderzoekslast voor het omgevingsplan. In het proces naar het eerste omgevingsplan maken we hierin keuzes;
- **hoe we invulling geven aan de afwegingsruimte die het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bieden.** Met het opstellen van het omgevingsplan kijken we of de regels passend zijn. Hierbij kan het zijn dat we voor specifieke locaties afwijken van deze regels;
- **of we werken met omgevingswaarden en zo ja, hoe we hiermee omgaan.** Een omgevingswaarde is een meetbare eigenschap over de staat of kwaliteit van de leefomgeving. De

gemeente mag omgevingswaarden ook op eigen initiatief opstellen, zodat zij lokale of regionale kwaliteitsambities kan realiseren;

- **hoe we omgaan met de bruidsschat.** De bruidsschat bestaat uit zo'n 600 regels (278 artikelen) die nu nog zijn opgenomen in rijksregelingen. Deze worden door het Rijk bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet overgedragen aan gemeenten. De regels gaan over uiteenlopende onderwerpen zoals geur, geluid, trillinghinder en vergunningvrij bouwen. Het kan zijn dat sommige regels niet goed aansluiten op de bestaande situatie. Deze regels kunnen, onder voorwaarden, worden aangepast;
- **hoe we opvolging geven aan de instructies uit de provinciale verordening.** Deze instructieregels moeten we vertalen in het omgevingsplan. We kunnen ook kiezen voor strakkere regels. Afhankelijk van onze ambities kijken we of aanpassing wenselijk is;
- **hoe we gemeentelijke verordeningen vertalen naar het omgevingsplan.** Regels die de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan komen. Dit zijn bijvoorbeeld regels over het kappen van bomen of het maken van een in- of uitrit. Regels die over de fysieke leefomgeving gaan maar deze niet wijzigen, mogen in het omgevingsplan komen. Bijvoorbeeld het plaatsen van terrasmeubilair of het gebruik van een park als tijdelijke evenementenlocatie. De gemeente heeft tot eind 2029 de tijd om de verplichte regels op te nemen in het omgevingsplan;
- **hoe we omgaan met de verschillende soorten regels (algemene regels met open of gesloten normen, zorgplicht, verboden, maatwerkvoorschriften).** Een van de nieuwe mogelijkheden binnen de Omgevingswet is dat in een omgevingsplan open normen kunnen worden gesteld. Een open norm kan over het algemeen ruim worden geïnterpreteerd (bijvoorbeeld: het moet passen binnen de omgeving). Hiermee wordt flexibele planvorming bevorderd, maar dit kan ook leiden tot rechtsonzekerheid. Daarom moet een open norm voldoende objectief en concreet worden begrensd. Voor het omgevingsplan Ter Apel kijken we per situatie of het wenselijk is om met open normen te werken. Daarnaast staat in de Omgevingswet een algemene zorgplicht. Dit houdt in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet voor het geval er geen specifieke regels zijn. Aanvullend hierop is er ook de specifieke zorgplicht voor specifieke gevallen (zoals een zorgplicht gericht op het voorkomen van het beschadigen of vernielen van gemeentelijke monumenten). In veel gevallen kan de gemeente ook met maatwerkvoorschriften afwijken van de algemene regels. Een maatwerkvoorschrift geldt voor een individueel geval (onvoorziene situaties, bijzondere gevallen of lokale omstandigheden);
- **hoe we omgaan met de keuze voor vergunningvrij, meldingen, informatieverplichtingen en vergunningen.**

We stellen het omgevingsplan met behulp van onderstaande werkstappen op.

1. Beschrijven van het gebied, beleid en doelen

De eerste werkstap bestaat uit het maken van een beschrijving van het gebied, het beleid en de doelen die in en voor het gebied gelden. De basis van de beschrijving is de omgevingsvisie Westerwolde. Ook analyseren we het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving. Uit deze beleidsdocumenten en visies halen we de doelen voor het plangebied. Deze doelen zijn leidend bij het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel.

2. Benoemen activiteiten

Vervolgens benoemen we welke activiteiten geregeld moeten worden per gebied om de doelen te bereiken. Om tot passende regels te komen, geven we bij de activiteiten aan wat de globale criteria zijn voor het kunnen toestaan van deze activiteiten.

3. Koppelen regels en activiteiten

In deze werkstap gaan we het soort regel nader uitwerken. Op basis van de doelen, de activiteiten, de criteria en de keuzes van de opzet van het omgevingsplan beoordelen we hoe de activiteiten worden geregeld. Daar waar er voortschrijdend inzicht is waardoor we bepaalde regels of bestemmingen anders in zouden willen vullen, nemen we dit in deze stap mee.

4. Analyseren AMvB's en provinciale omgevingsverordening

Gemeenten hebben een grote vrijheid bij het opstellen van het omgevingsplan. In de uitvoeringsregels van het Rijk zijn wel instructieregels opgenomen waar we rekening mee moeten houden. Dit geldt ook voor de provinciale omgevingsverordening. Op basis van het plan van aanpak en de vorige werkstappen is bekend welke activiteiten we willen regelen en op welke manier. Vervolgens leggen

we dit naast het Bkl, het Bal en de provinciale omgevingsverordening. Hierbij kijken we of alle relevante en gekozen onderwerpen en activiteiten zijn benoemd. Ook kijken we of de wijze van regelen in overeenstemming is met de instructieregels.

5. Keuzes maken over de bruidsschat en verordeningen

We moeten keuzes maken over de regels uit de bruidsschat en verordeningen. We beoordelen hoe we de regels overzetten naar het omgevingsplan.

6. Opstellen eerste set regels

De voorgaande werkstappen leveren de nodige informatie op voor het opstellen van de eerste set regels voor het omgevingsplan. In deze werkstap gaan we daar daadwerkelijk mee aan de slag.

7. Botsproeven gemeente en ketenpartners

Een deel van de regels zal nieuw zijn en een andere indeling en opzet hebben dan de regels uit bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Het is daarom nuttig om zogeheten botsproeven te doen. Dat houdt in dat betrokken medewerkers en ketenpartners een aantal concrete aanvragen voor activiteiten toetsen aan de regels. Aan de hand hiervan beoordelen we of de regels tot het goede resultaat leiden. Ook ervaren we of er goed met de regels te werken valt en of een aanpassing, aanscherping of aanvulling van de regels gewenst is. Verder zien we dan wat de regels betekenen voor de werkwijzen van betrokken medewerkers of organisatieonderdelen.

8. Tweede set regels

In deze werkstap stellen we een tweede set regels op. Deze tweede set is gebaseerd op de eerste set, de ervaringen met de botsproeven en de resultaten van eventuele onderzoeken. Ook nemen we eventuele nieuwe inzichten en onderwerpen mee.

9. Omgevingsplan

In deze werkstap stellen we het omgevingsplan op. Het omgevingsplan bestaat uit een set regels met digitale verbeelding en een toelichting. De toelichting bestaat uit een artikelsgewijs en een algemeen deel. Het algemene deel bevat het beleid en de doelen, de resultaten van eventuele onderzoeken en de keuzes die aan de regels ten grondslag liggen. De motivering van het omgevingsplan is terug te vinden in de toelichting.

10. Annoteren

Om het omgevingsplan toepasbaar te maken in het Omgevingsloket, moeten we het omgevingsplan annoteren. Annoteren is het toevoegen van gegevens aan (onderdelen) van regels waardoor deze machineleesbaar worden. Het zorgt ervoor dat de regels bevroegbaar zijn en dat de werkingsgebieden en andere gegevens van de regels op een kaart staan. Het omgevingsplan wordt zo volledig mogelijk geannoteerd.

6. Uitgangspunten

Zoals eerder aangegeven bevat het omgevingsplan alle regels voor de fysieke leefomgeving. Daarmee is het omgevingsplan het belangrijkste instrument om het doel van de Omgevingswet te bereiken: een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Voor het opstellen van het omgevingsplan moeten we diverse keuzes maken. Een deel van deze keuzes maken we vooraf. Deze uitgangspunten staan hieronder. De meer inhoudelijke en gedetailleerde keuzes maken we tijdens het doorlopen van het eerdergenoemde stappenplan.

6.1. Omzetten van bestemmingsplannen naar omgevingsplan

- We gebruiken de omgevingsvisie, het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving, de huidige bestemmingsplannen en verleende vergunningen als vertrekpunt voor het omgevingsplan. De ambities uit de omgevingsvisie vertalen we waar mogelijk per gebiedstype door in het omgevingsplan. Daar waar er voortschrijdend inzicht is waardoor we bepaalde regels of bestemmingen anders in zouden willen vullen, nemen we dit mee in het omgevingsplan.
- We werken zoveel mogelijk met generieke regels. Waar nodig werken we met locatiespecifieke regels. Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel maken we dan ook de doorkijk naar de andere kernen. Zo sluiten de regels voor Ter Apel zoveel mogelijk aan op de regels voor de overige kernen.

- Bij de ombouw van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan kunnen meer (of andere) beschermende regels worden opgenomen. Dit omdat de Omgevingswet naast benutten ook toeziet op het beschermen van de leefomgeving.
- Gedurende de overgangperiode en daarna kunnen wijzigingen van het omgevingsplan worden vastgesteld waarbij meer ruimte voor ontwikkelingen wordt geboden (en de regierol van de gemeente afneemt). Voorbeelden hiervan zijn:
 - de mogelijkheid om bepaalde activiteiten vergunningvrij te maken (ofwel regelen via 'algemene regels' in het omgevingsplan);
 - de mogelijkheid om minder strakke normen op te leggen, bijvoorbeeld over bouwhoogte of geluidhinder, en juist meer over te laten aan een beoordeling aan de situatie ter plaatse ('open normen').

Vanzelfsprekend moet voor elke mogelijkheid vooraf worden onderzocht wat de effecten ervan zijn. Ook moet een afweging plaatsvinden of de verandering tot een betere situatie leidt voor zowel de gemeente zelf als inwoners, ondernemers en initiatiefnemers. Bij het bieden van meer ruimte in het omgevingsplan, moeten de benodigde bescherming van de leefomgeving en de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van het omgevingsplan niet vergeten worden. Aan de andere kant liggen er voor de gemeente kansen om meer te vertrouwen en 'durven los te laten'.

6.2. Opbouw omgevingsplan

Een omgevingsplan kan activiteit-, gebied- of themagericht worden opgebouwd.

- Activiteitgericht: de regels zijn geordend per activiteit (milieuactiviteiten, gebruikersactiviteiten, bouwactiviteiten, sloopactiviteiten, etc.);
- Gebiedsgericht: de regels zijn geordend per gebiedstype (woongebied, werkgebied, landelijk gebied, etc.);
- Themagericht: de regels zijn geordend per thema (gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, mobiliteit, etc.).

De bovenstaande opties kunnen ook worden gecombineerd. Uiteindelijk gaat het om dezelfde regels. Het toekomstige beheer en de gebruiksvriendelijkheid van het omgevingsplan zijn richtinggevend voor de keuze die we maken. Onze voorkeur gaat daarom uit naar een activiteitgericht omgevingsplan als basis. Daarbij hebben we oog voor de gebiedstypen uit de omgevingsvisie. Met deze opbouw maken we het beheer van het omgevingsplan zo overzichtelijk mogelijk. Ook is het doorvoeren van wijzigingen in het plan zo eenvoudiger. Door het omgevingsplan activiteitgericht op te bouwen, sluiten we tevens aan bij de opzet van de VNG.

De keuze die we voor Ter Apel maken, maken we feitelijk voor het hele omgevingsplan van de gemeente.

6.3. Van 'Nee, tenzij...' naar 'Ja, mits...'

We willen ruimte bieden aan initiatieven. Dat betekent niet dat alles kan. Ruimte geven aan een initiatiefnemer betekent tegelijkertijd het verkleinen van de ruimte van de belanghebbende. Hierin moeten we een balans vinden. Die balans willen we begrenzen door een 'bandbreedte'. Binnen die bandbreedte is in beginsel de betreffende activiteit vergunningvrij mogelijk. Zo willen we voorkomen dat een vergunningstelsel nodig is waarmee een 10% groter oppervlak standaard wordt aangevraagd en ook bijna altijd wordt verleend. Die 10% kan dan in de bandbreedte vallen. Buiten de bandbreedte geldt een set met duidelijke en richtinggevende regels. We onderzoeken de mogelijkheden voor het bandbreedte-principe tijdens het opstellen van het omgevingsplan.

6.4. Omgang met de bruidsschat

Zoals eerder aangegeven, bestaat de bruidsschat uit zo'n 600 regels (278 artikelen) die nu nog zijn opgenomen in rijksregelingen. De regels gaan over uiteenlopende onderwerpen zoals geur, geluid, trillinghinder en vergunningvrij bouwen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden deze regels vanuit het Rijk overgedragen aan gemeenten.

We hebben een eerste analyse van de bruidsschatregels gemaakt. In beginsel zijn deze regels goed bruikbaar en is er in de meeste gevallen geen directe aanleiding om deze regels te laten vervallen of te wijzigen. In sommige gevallen kunnen we de regels beter aan laten sluiten op de specifieke situatie

in Westerwolde. Deze ruimte zullen we waar nodig nemen. We beoordelen tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel welke bruidsschatregels we overnemen, aanpassen of schrappen. De resulterende set regels nemen we vervolgens op in het omgevingsplan Ter Apel.

6.5. Omgang met verordeningen

In onze huidige verordeningen staan veel regels voor de fysieke leefomgeving. Er is een inventarisatie van alle gemeentelijke verordeningen uitgevoerd. Hierdoor is in beeld welke verordeningen of delen daarvan in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Daarnaast is geïnventariseerd welke ruimtelijke APV-regels over moeten naar het omgevingsplan. Ook is in beeld welke regels over de openbare orde gaan en in de APV blijven. Er blijft dan nog een categorie regels over. Voor deze regels mogen we zelf bepalen of ze een plek krijgen in het omgevingsplan of de nieuwe APV. Deze keuzes maken we tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel.

Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel nemen we gelijktijdig alle verordeningregels (inclusief de APV) voor het hele grondgebied van de gemeente Westerwolde mee.

6.6. Betere digitale raadpleegbaarheid

Het omgevingsplan zal via het nieuwe landelijke omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in te zien zijn. De regels worden gekoppeld aan locaties en/of gebieden zodat duidelijk is waar de regel precies geldt. Een initiatiefnemer ziet voor een specifiek gekozen locatie daarom alleen de regels die daar gelden. Daarnaast is het mogelijk om in het DSO vragenbomen voor vergunningenchecks te plaatsen. Deze worden opgebouwd met toepasbare regels. Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van de juridische regels en dragen daarmee bij aan de gemeentelijke dienstverlening. Op dit moment werken we, parallel aan het omgevingsplan, aan het opstellen van toepasbare regels.

De huidige formulieren voor het aanvragen van een vergunning of het indienen van een melding staan vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Omgevingsloket. Dit geldt ook voor de bestaande vergunningenchecks.

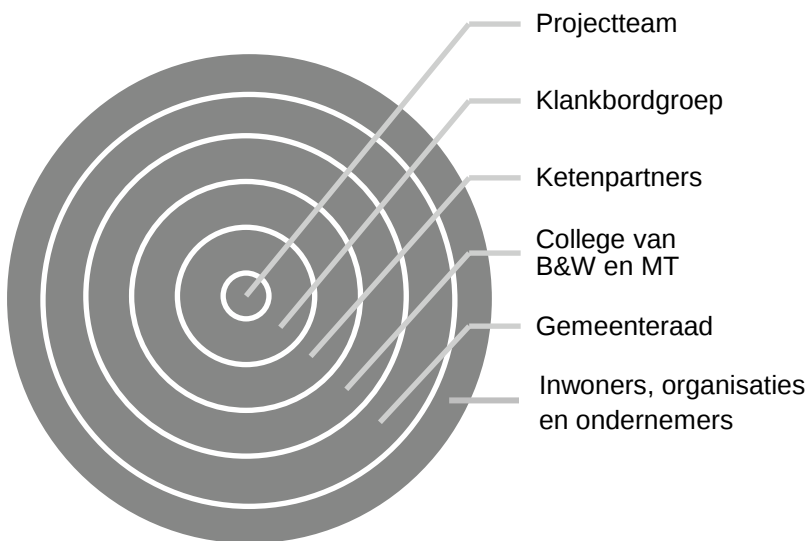
6.7. Nieuwe initiatieven

Westerwolde maakt initiatieven graag mogelijk. We gaan met initiatiefnemers in gesprek en denken mee om (buitenplanse) ideeën/plannen mogelijk te maken. Mits ze passen bij de ambities en opgaven van de gemeente. In de huidige werkwijze doorlopen alle ontwikkelingen die niet mogelijk zijn in het bestemmingsplan een proces waarbij per initiatief wordt beoordeeld of dit vanuit het perspectief van de gemeente wenselijk is, zo nodig na aanpassingen. Pas na goedkeuring van een initiatief wordt medewerking verleend aan de noodzakelijke juridisch-planologische procedure.

Vanaf 1 januari 2023 tot het moment waarop het omgevingsplan Westerwolde wordt vastgesteld, gaat de voorkeur uit naar de snellere procedure voor een (vormvrije) buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). In een aantal gevallen is een BOPA niet mogelijk of wenselijk. In dat geval is de complexere procedure tot wijziging van het omgevingsplan de aangewezen weg. Wanneer hier sprake van is, moet worden aangesloten op de dan aanwezige kaders voor het omgevingsplan Ter Apel. We leggen de inhoud en het proces voor het wijzigen van een omgevingsplan vast in een handboek (zie 10.1). Daarnaast stellen we een handreiking op voor het werken met BOPA's.

7. Participatie

Het is essentieel dat het omgevingsplan niet alleen juridisch-technisch correct is, maar uiteindelijk ook voldoende draagvlak krijgt. De organisatie, ketenpartners, ondernemers en inwoners moeten meebewegen met de veranderingen van de Omgevingswet. Daarom zijn overleg- en afstemmingsmomenten nodig met diverse betrokken partijen. Op navolgende figuur is de verhouding tussen de verschillende betrokken partijen te zien.



Stakeholdersanalyse

7.1. Projectteam

Het projectteam bestaat namens de gemeente uit Gert Leene, Milou de Munnik, Rik Meendering en Brian Bijl, en namens Rho Adviseurs uit Chris Tasma, Jasper Tromp en Sanne Drost. Dit projectteam zorgt samen voor het opstellen van het deelomgevingsplan en neemt de betrokken partijen mee in het proces. Het projectteam doorloopt het stappenplan en stelt de eerste conceptuitwerkingen op. Deze legt het projectteam voor aan belanghebbenden en betrokkenen. Ook zet dit team vraagstukken of (deel)opdrachten uit binnen de organisatie. Daarnaast bewaakt het projectteam de voortgang.

7.2. Klankbordgroep

De klankbordgroep bestaat uit betrokken collega's die werkzaam zijn binnen vakgebieden als wonen, (vrijtijds)economie, duurzaamheid, cultuurhistorie, landschap, vergunningverlening (bouw, RO en APV), ruimtelijke ordening, ruimtelijk beheer, gezondheid, juridische zaken, milieu, GEO, gebiedsregie en vastgoed en grondzaken. Afhankelijk van de thema's waaraan we werken betrekken we de vakspecifieke collega's. De resultaten van alle werkstappen worden voorgelegd aan de klankbordgroep.

7.3. Ketenpartners

Naast collega's betrekken we ook onze ketenpartners bij de themabijeenkomsten. Bij de ketenpartners gaat het voornamelijk om thema's als milieu, gezondheid, veiligheid en water. De ketenpartners zijn onder andere de provincie Groningen, waterschap Hunze en Aa's, de GGD, Omgevingsdienst Groningen, Veiligheidsregio Groningen en buurgemeenten zoals Stadskanaal, Oldambt, Borger-Odoorn, Pekela en Emmen.

7.4. College van B&W en MT

De portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever, programmamanager en projectleider overleggen tweewekelijks over de voortgang en inhoud. Afhankelijk van de te bespreken onderwerpen betrekken we het MT en college van B&W bij het omgevingsplan Ter Apel. Dit gebeurt minimaal één keer per kwartaal. Vanwege de nieuwheid van het omgevingsplan, is het gewenst om het college en het MT zo optimaal mogelijk aangehaakt te houden bij het proces.

7.5. Gemeenteraad

De gemeenteraad is het bevoegd orgaan om het omgevingsplan vast te stellen. Vanwege de nieuwheid van het omgevingsplan is het gewenst om de gemeenteraad zo optimaal mogelijk aangehaakt te houden bij het proces. Gedurende het proces betrekken we de gemeenteraad in ieder geval tijdens de volgende drie informatiebijeenkomsten:

- informeren over het instrument omgevingsplan en het proces om te komen tot het omgevingsplan Ter Apel;
- bespreken van thema's en te maken keuzes die uit het proces naar voren komen;
- voorleggen concept-omgevingsplan en de resultaten van participatie.

7.6. Inwoners, organisaties en ondernemers

Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel wordt gezien welke onderwerpen we moeten voorleggen aan een breder publiek. We organiseren in ieder geval de volgende drie bijeenkomsten voor inwoners, organisaties en ondernemers:

- informeren over het instrument omgevingsplan en het omgevingsplan Ter Apel specifiek;
- ophalen van informatie aan de hand van thema's (inclusief ruimte voor inbreng van eigen onderwerpen);
- voorleggen concept-omgevingsplan.

8. Planning

Het omgevingsplan Ter Apel wordt het eerste deelomgevingsplan van de gemeente Westerwolde. De planning is om dit omgevingsplan in het najaar van 2023 klaar te hebben. In onderstaande tabel is de doorlooptijd per werkstap te zien inclusief een eerste aanzet voor de planning. Het opstellen van een omgevingsplan is voor iedereen nieuw. Daardoor is het niet uit te sluiten dat onvoorziene omstandigheden tot vertraging leiden.

Werkstappen		Doorlooptijd
1.	Beschrijven van het gebied, beleid, doelen en activiteiten	Juni – september 2022
2.	Koppelen regels en activiteiten	September – november 2022
3.	Analyseren AMvB's en provinciale verordening	November 2022 – januari 2023
4.	Keuzes maken bruidsschat en verordeningen	Januari – maart 2023
5.	Opstellen eerste set regels	April – juni 2023
6.	Botsproeven gemeente en ketenpartners	Juni – augustus 2023
7.	Tweede set regels	N.t.b.
8.	Omgevingsplan	N.t.b.
9.	Annoteren	N.t.b.

- Omgevingsplan overige kernen: na het omgevingsplan Ter Apel werken we aan het omgevingsplan voor de overige kernen van Westerwolde. We verwachten dit omgevingsplan in 2024 op te leveren.
- Omgevingsplan buitengebied: vervolgens stellen we het omgevingsplan voor het buitengebied op. Dit omgevingsplan verwachten we in 2025 af te ronden.

Tijdens het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel maken we de doorkijk naar de andere kernen. Zo sluiten de regels voor Ter Apel zoveel mogelijk aan op de regels voor de overige kernen. Uiteindelijk is het de planning om in 2025 een omgevingsplan Westerwolde voor het hele ambtsgebied vast te stellen.

9. Kansen en uitdagingen

Het komen tot een eerste omgevingsplan voor de gemeente Westerwolde is een leerzaam en langdurig proces. Hoe het omgevingsplan er uiteindelijk uit komt te zien, is minstens zo belangrijk als de weg ernaartoe. Tijdens dit proces komen we verschillende uitdagingen tegen. Deze lichten we hieronder toe.

- De werkzaamheden leggen beslag op ambtelijke capaciteit. Als niet voldoende capaciteit beschikbaar is, heeft dit invloed op het proces, de inhoud en de planning. We bespreken in het projectteam per te nemen stap wat van de ambtelijke organisatie wordt verwacht en wanneer, zodat eenieder tijdig tijd vrij kan maken.
- De planning uit het plan van aanpak is een eerste aanzet. Zowel voor ons als Rho Adviseurs is het opstellen van een omgevingsplan nieuw. De vorm en inhoud staan daardoor niet van tevoren vast. Dit maakt dat het geheel niet strak te plannen is en dat de voorliggende planning indicatief is. Wel hebben we de overtuiging dat we samen met Rho Adviseurs (een toonaangevend adviesbureau in dit werkveld) tot een gedegen product komen dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.
- Het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een onzekere factor. Het is nog niet mogelijk een volledig omgevingsplan op een goede manier via het DSO inzichtelijk en raadpleegbaar te maken. Op rijksniveau wordt hard gewerkt om stagnatie zoveel mogelijk te voorkomen. We volgen de ontwikkelingen nauwgezet en reageren hier zo goed mogelijk op.
- Tot slot heeft COVID-19 een grote impact op ons werkveld. Het afgelopen jaar hebben we een weg gevonden in het digitale werken. Ondanks dat merken we dat COVID-19 voor vertraging zorgt. Het opstellen van de gewenste producten is een intensief proces. Sommige stappen in het proces worden bij voorkeur fysiek georganiseerd.

10. Overige producten

Met het opstellen van het omgevingsplan Ter Apel wordt nog niet voldaan aan de Omgevingswet. De gemeente heeft tot eind 2029 de tijd om voor het hele ambtsgebied één omgevingsplan te maken. Om dit te realiseren en voorbereid te zijn op de Omgevingswet, werken we naast het omgevingsplan Ter Apel aan de onderstaande producten.

10.1. Handboek voor omgevingsplanwijzigingen

Om een eenduidige opbouw en de systematiek van het omgevingsplan te waarborgen maken we in 2022 een “Handboek voor omgevingsplanwijzigingen”. Daarbij maken we gebruik van de “VNG Handleiding voor de omgevingsplanmaker”, de VNG-staalkaarten voor het omgevingsplan en ervaringen van andere gemeenten.

Het handboek is een dynamisch document. We vullen en passen het handboek in de komende jaren aan met opgedane kennis en ervaringen. Onderdelen uit dit handboek zijn onder andere:

- de in dit plan van aanpak genoemde inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan;
- de structuur van het omgevingsplan Westerwolde;
- de procedure voor de wijziging van het omgevingsplan;
- de digitale aspecten waaraan het omgevingsplan moet voldoen;
- het beheer van het omgevingsplan.

Het handboek is er onder andere voor initiatiefnemers. Ook hanteren we het handboek als voorwaarde bij de aanbesteding van (deel)omgevingsplannen aan externe adviesbureaus.

10.2. Leidraad omgevingsplan overige kernen en het gehele buitengebied

Verder stellen we een leidraad op voor het vervolg van het omgevingsplan voor de overige kernen en het buitengebied van de gemeente Westerwolde. Deze leidraad omvat vooral procesmatige afspraken, de aanpak en de planning. In het handboek staat namelijk al de structuur en opzet van het omgevingsplan.

10.3. Omgevingsplan Westerwolde

Uiterlijk eind 2029 moet het omgevingsplan voor heel Westerwolde zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Na het omgevingsplan Ter Apel gaan we voortvarend verder met de overige kernen en het buitengebied. Daarbij maken we gebruik van de leidraad. Het is de planning om in 2025 een omgevingsplan voor de hele gemeente Westerwolde vast te stellen.