

# Toelichting en plan van aanpak Omgevingsplan 2026-2032

## 1. Inleiding

### 1.1 Kenmerken van het Omgevingsplan

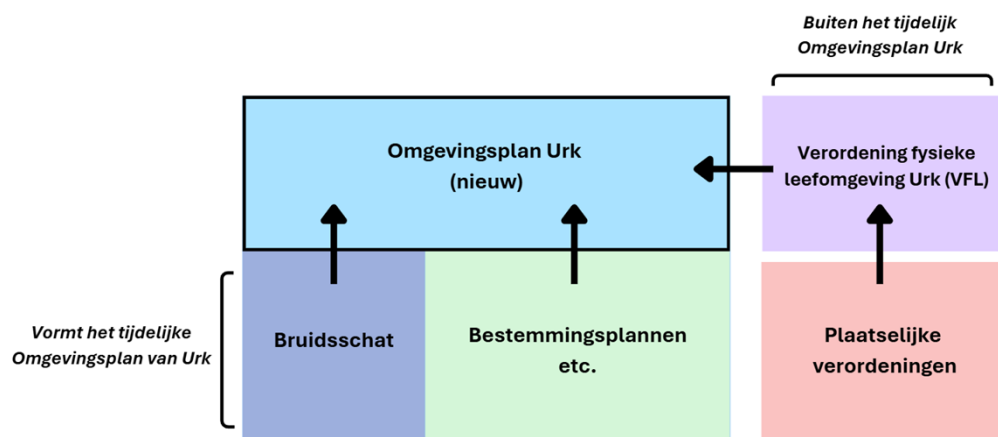
#### *Wat is het Omgevingsplan?*

Het omgevingsplan is het instrument waarin alle regels over de fysieke leefomgeving van de gemeente moeten landen. De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast.

Op 1 januari 2024 ontstond automatisch een Omgevingsplan Urk. Op grond van overgangsrecht bestaat het tijdelijk deel van dit omgevingsplan uit alle **ruimtelijke plannen** van de gemeente en de **bruidsschat** (gedecentraliseerde rijksregels).

Het tijdelijke deel voldoet nog niet aan alle spelregels van de Omgevingswet. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 om het nieuwe deel van het omgevingsplan op te bouwen en het tijdelijke deel af te breken.

Ook andere regels van de gemeente die gaan over de fysieke leefomgeving dienen in het omgevingsplan opgenomen te worden vóór 2032. Zo werkte ook onze gemeente met versplinterde verordeningen en regels over de ondergrond, verkeer, afval en standplaatsen, et cetera. Deze waren bijvoorbeeld vastgelegd in de **Algemene Plaatselijke Verordening (APV)**. De Omgevingswet beoogt deze regels in één document te bundelen. Om ons voor te bereiden op de transitie naar het omgevingsplan, zijn alle regels over de fysieke leefomgeving in 2023 geanalyseerd. De regels die op termijn dienen te landen in het omgevingsplan, zijn vast gebundeld in de **Verordening Fysieke Leefomgeving**.



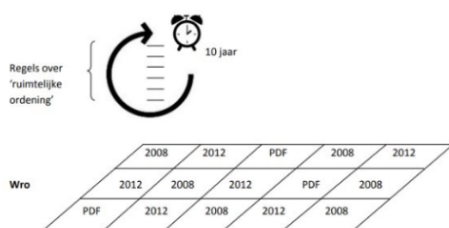
Figuur 1: Opbouw van het tijdelijke en nieuwe deel van het Omgevingsplan Urk.

## Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan

De verschillen tussen een wijziging omgevingsplan (Ow) en een bestemmingsplanherziening (Wro) zijn vooral het gevolg van de nieuwe spelregels van het omgevingsrecht en van de vorm van het omgevingsplan. Een omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0. De onderstaande verschillen maken dat er sprake is van anders werken bij planprocedures, en dat het voor de inrichting van het omgevingsplan nodig is om na te denken over de structuur (of hoofdstukkenindeling). Het moet een zelfstandig leesbaar boek worden. Er moet sprake zijn van samenhang tussen de hoofdstukken en onderlinge verwijzingen.

### Wet ruimtelijke ordening (Wro)

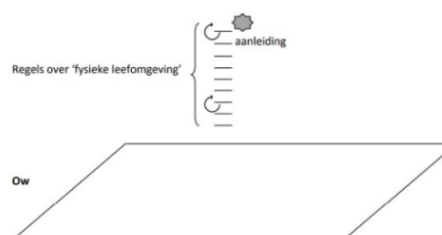
Van tientallen losse bestemmingsplannen...



Voorheen: eens in de 10 jaar een bestemmingsplan herzien (actualisatieplicht)

### Omgevingswet (Ow)

...naar één 'boek' met regels over de leefomgeving



Nu: continue op onderdelen bijstellen omgevingsplan (wijzigen) als dat nodig is

Meerdere bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigings- en uitwerkingsplannen	Eén omgevingsplan
Bevat bestemmingen en regels over bouwen en gebruik van gronden en bouwwerken	Bevat regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving
De inhoud ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening'	De inhoud met het oog op de doelen van de wet, en in ieder geval met het oog op 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'
Digitale standaard: IMRO	Digitale standaard: TPOD-omgevingsplan
Digitale verbeelding en indeling planregels sterk gestandaardiseerd in Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP)	Heel veel keuzevrijheid in digitale verbeelding en planregels – SVBP is losgelaten

Figuur 2: Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan.

### Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb)

Een wijziging omgevingsplan vindt ambtshalve of op aanvraag plaats. Voor het wijzigen van een omgevingsplan moet een gemeente altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgen (afd. 3.4 Awb). De procedure is grofweg in te delen in vijf fasen. De procedurele stappen om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan komen overeen met de procedurele stappen om te komen tot een nieuw bestemmingsplan onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro).



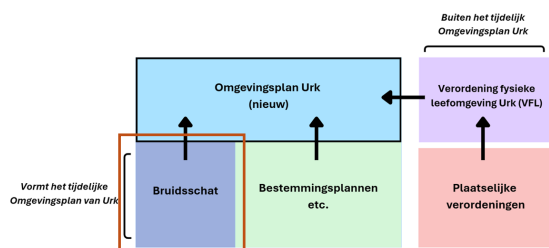
Figuur 3: Voorbereiding van een omgevingsplanwijziging

## 1.2 Komen tot een definitief omgevingsplan

Er worden steeds nieuwe delen van het Omgevingsplan aan u voorgelegd. Dit noemen we een planwijziging. Deze kunnen uit verschillende aspecten bestaan. De onderdelen worden onder uiteengezet.

De thema's die aan bod komen bij de eerste planwijziging zijn bewust gekozen. Op deze manier maakt u op een laagdrempelige manier kennis met de verschillende onderdelen van het Omgevingsplan. We geven per onderdeel aan of/hoe dit terugkomt in de eerste planwijziging.

### De bruidsschat



De **bruidsschat** bestaat uit regels die vanuit het rijk zijn overgebracht naar het gemeentelijke Omgevingsplan. De gemeente krijgt hiermee op onderdelen meer beleidsvrijheid. Op dit moment vormen de regels van de bruidsschat hoofdstuk 22 in het Omgevingsplan van Urk. Dit gaat bijvoorbeeld om regels over bouwen en milieu.

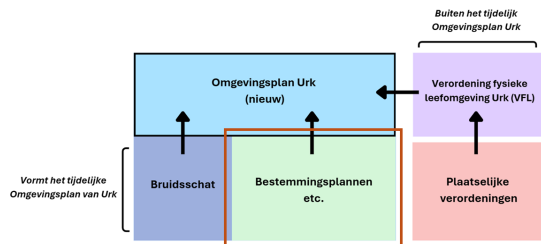
In juli 2022 heeft de gemeenteraad een tabel vastgesteld waarin een voorzet is gedaan per bruidsschat regel: schrappen, wijzigen, of behouden. Ook is de achtergrond van de keuze benoemd. Deze tabel is tot stand gekomen op basis van een ambtelijke analyse in samenwerking

met de Omgevingsdienst. Een voorbeeld is de regel over traditioneel schieten; deze kan worden geschrapt.

Op termijn moet dit hoofdstuk 22 zijn opgenomen in de structuur van het Omgevingsplan. De bruidsschat wordt dus gaandeweg ‘uitgepakt’. U kunt hiermee voorstellen ontvangen voor een nieuw deel Omgevingsplan waar oorspronkelijke bruidsschat regels in voorkomen.

➤ Voor deze eerste omgevingsplanwijziging is dit nog niet het geval.

### Bestemmingsplannen etc.

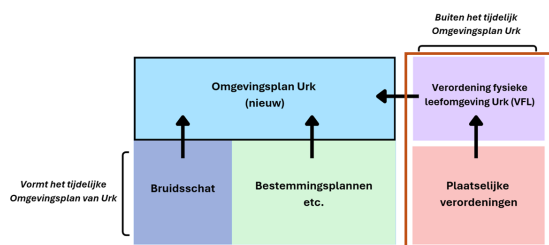


Het leeuwendeel van het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit **bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere ruimtelijke instrumenten** van de gemeente. In bijna ieder bestemmingsplan zijn bijvoorbeeld regels opgenomen over Archeologie. Het Omgevingsplan biedt de mogelijkheid om deze te bundelen tot één regeling voor heel Urk. De oude regels komen dan te vervallen door het bestemmingsplan compleet in te trekken, of met een voorrangsbepaling (“de regels in dit omgevingsplan gaan voor op de bestemmingsplanregels”). Ook eerder verleende BOPA’s (buitenlandse vergunningen) worden meegenomen.

In ieder raadsvoorstel wordt aangegeven welke regels worden vervangen uit de oorspronkelijke bestemmingsplannen en welke BOPA’s zijn verwerkt.

➤ Voor deze eerste planwijziging zijn dat de regels die aangeven dat er getoetst wordt aan Beeldkwaliteitsplannen binnen bepaalde gebieden van Urk. Ook wordt de Parapluperziening Parkeren ingetrokken, waar regels in stonden over parkeren. Deze wordt vervangen door paragraaf 3.2.5. Omgevingsplan. Er zijn in deze planwijziging nog geen BOPA’s verwerkt.

### Verordening Fysieke Leefomgeving



Zoals eerder aangegeven, zijn de regels over de fysieke leefomgeving die in diverse verordeningen en beleidsregels stonden, opgenomen in de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL). Hier geldt hetzelfde voor als de bruidsschat: dit document wordt steeds verder uitgefaseerd.

In deze planwijziging worden er enkele regels uit de VFL overgebracht naar het nieuwe omgevingsplan. Uw raad zal worden gevraagd om een nieuwe versie van de VFL vast te stellen,

gelijk met de vaststelling van deze omgevingsplanwijziging. Op deze manier blijven deze documenten op elkaar afgestemd.

- De thema's die voor de eerste planwijziging uit de VFL worden overgeheveld zijn: plakken en kladden, lichtreclame en gevaarlijke reclame. U ziet bij vaststelling terug in een Was-Wordt lijst welke regels dit oorspronkelijk waren.

### Gebiedsontwikkelingen

Naast het omzetten van ons bestaande beleid, zijn er ook constante gebiedsontwikkelingen. Dit kunnen nieuwe inbreidingslocaties zijn, of nieuwe fases van de lopende gebiedsontwikkelingen Port of Urk en Zeeheldenwijk. Voor alle thema's die al geregeld zijn in het definitieve omgevingsplan (zoals Parkeren met deze planwijziging!) is het niet meer nodig om aparte regels op te nemen per fase of ontwikkeling. Voor alle thema's die nog niet gemeentebreed zijn geregeld, moet dit uiteraard wel.

We bevinden ons hiermee in een overgangsfase met de gebiedsontwikkelingen. We illustreren dit met een voorbeeld.

*Het Eiland, onderdeel van de Zeeheldenwijk, is een planwijziging die op dit moment wordt voorbereid. Gewoonlijk werd dit geregeld met een apart bestemmingsplan. Hier waren dan regels over ruimtelijke kwaliteit, parkeren, archeologie en de maatvoering voor nieuwe woningen in opgenomen.*

*Voor ruimtelijke kwaliteit en parkeren geldt echter dat deze nu al in hoofdstuk 3 van het omgevingsplan worden opgenomen! Regels over maatvoering en archeologie zijn nog niet verwerkt in het omgevingsplan; die hoofdstukken zijn nog leeg.*



Figuur 4: Het Eiland - Zeeheldenwijk

- 3 Thema's
  - 3.1 Ruimtelijke kwaliteit
  - 3.2 De weg, mobiliteit en verkeer
  - 3.3 Landschap, natuur en ecologie
  - 3.4 Water, bodem en ondergrond
  - 3.5 Veiligheid, gezondheid en milieu
  - 3.6 Archeologie en erfgoed
  - 3.7 Duurzaamheid en rentmeesterschap

Figuur 5: Thema's Omgevingsplan Urk

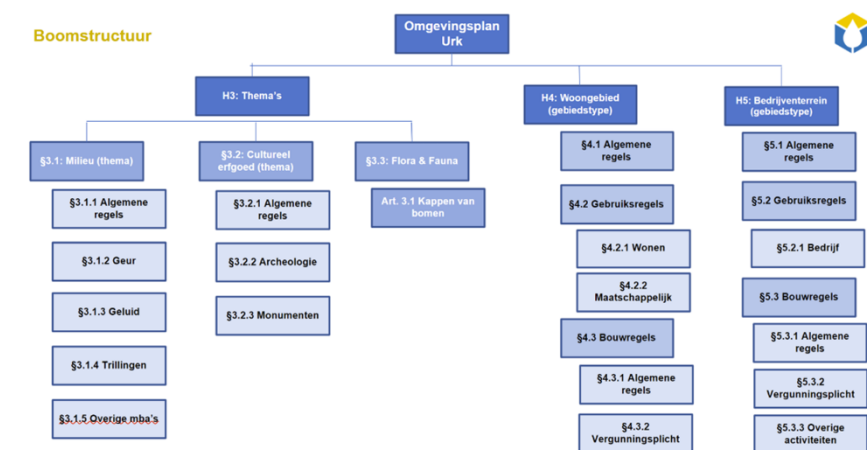
*Hierom moeten we een tijdelijk hoofdstuk maken 'Eiland – Zeeheldenwijk'. Hier nemen we alle regels in op die we nodig hebben om de gebiedsontwikkeling te kunnen doen. In dit hoofdstuk staan de regels over ruimtelijke kwaliteit en parkeren dus niet; die staan al in hoofdstuk 3. Later integreren we dit hoofdstuk in de rest van de structuur.*

Op deze manier zijn er ook steeds minder nieuwe regels nodig bij gebiedsontwikkelingen, en wordt de planvorming eenvoudiger.

## 1.3 De structuur van het Omgevingsplan Urk

Gemeenten zijn vrij in de opbouw van het Omgevingsplan, zolang de doelen van de wet en de instructieregels vanuit het Rijk en de Provincie hierin terugkomen. De instructieregels gaan bijvoorbeeld over de bescherming van woningen tegen geluid, waterkwaliteit, erfgoed en externe veiligheid.

Er zijn verschillende manieren waarop het Omgevingsplan opgebouwd kan worden. Urk heeft relatief weinig grondgebied. Hiermee wordt een thematische aanpak met een zogeheten 'boomstructuur' mogelijk, waarbij eerst de thema's worden afgevangen die gemeentebreed geregeld kunnen worden (hoofdstuk 3). In de hierop volgende hoofdstukken worden de regels voor de verschillende functies geregeld (woongebied, bedrijventerrein, e.d.).



Figuur 6: Boomstructuur Omgevingsplan

Het Omgevingsplan bevat naast thema's en functies ook procesregels, regels over kostenverhaal en overgangsrecht.

## 1.4 De samenhang tussen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning

### De omgevingsvergunning

Op basis van de regels in het Omgevingsplan worden initiatieven en ontwikkelingen getoetst.

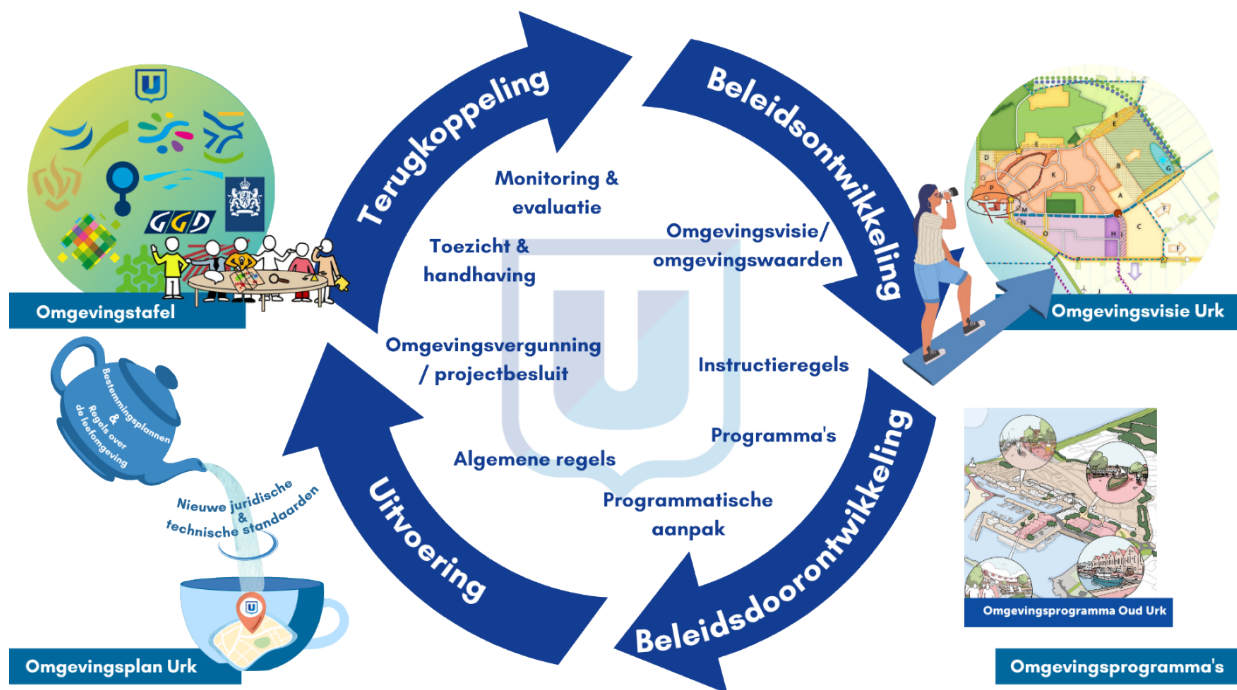
- Als het Omgevingsplan aangeeft dat er een omgevingsvergunning benodigd is voor een activiteit of functie, noemen we dat een vergunning voor een Omgevingsplanactiviteit (OPA).
- Als het initiatief of de ontwikkeling niet binnen de regels van het Omgevingsplan past, is er een vergunning nodig voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Beide type vergunningen kunnen alleen worden verleend als er sprake is van een Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties (ETFAL). Bij een OPA is deze afweging veelal al gedaan in het Omgevingsplan: "onder deze voorwaarden kan de omgevingsvergunning worden verleend." Vervolgens kan worden getoetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan.

*Een voorbeeld uit de eerste planwijziging van een OPA, is de vergunningsplicht voor het aanbrengen van reclame.*

Bij een BOPA ligt dit complexer. Er moet uitgebreider worden gemotiveerd waarom er sprake is van een inpasbaar plan. Er wordt dan in ieder geval beleidsmatig teruggegrepen op de Omgevingsvisie, en op eventuele Omgevingsprogramma's. Indien er ook strijdigheid is met deze instrumenten, of wanneer deze instrumenten niet duidelijk genoeg zijn om een initiatief in te passen, wordt het verlenen van een BOPA lastig. Bij een BOPA moeten ook vaak uitgebreide onderzoeken uitgevoerd worden op het gebied van Archeologie, Ecologie, Water, Geluid, en dergelijke.

Het is hierom van belang dat de instrumenten die eerder voorkomen in de beleidscyclus op orde zijn en dat er sprake is van samenhang hiertussen!



Figuur 7: Beleidscyclus Omgevingswet

### Het Omgevingsloket

Het Omgevingsloket is waar vergunningen aangevraagd worden. Nieuw onder de Omgevingswet zijn toepasbare regels. De juridische regels worden hiermee op een manier herschreven dat deze leesbaarder zijn in het Omgevingsloket. Dit vertaalt zich in een vragenboom die de aanvrager in kan vullen om alvast een eerste advies te krijgen.

*Een voorbeeld uit de eerste planwijziging is "Het college verleent de omgevingsvergunning voor lichtreclame als dit de verkeersveiligheid niet onevenredig aantast". De aanvrager krijgt dit als volgt te zien in het Omgevingsloket: "tast de lichtreclame de verkeersveiligheid aan?". Indien de aanvrager deze vraag met 'ja' beantwoordt, krijgt hij/zij te zien dat er een verbod geldt.*

Het Omgevingsloket kent op dit moment nog tekortkomingen op dit vlak. Aanvragers komen vaak na lange vragenlijsten uit bij 'neem contact op met uw gemeente'. Dit speelt bij ieder overheidsorgaan. Gaandeweg worden deze toepasbare regels aangevuld en wordt de dienstverlening verbeterd.

### *Regels op de Kaart*

Eenieder kan via Regels op de Kaart (<https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart>) de gepubliceerde Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan van de gemeente raadplegen.

## 2. Gemeentelijke organisatie

### 2.1 Taakverzwaring

De Omgevingswet levert een taakverzwaring voor de gemeentelijke organisatie. Decentralisatie van regels en regelgevende bevoegdheden en kenmerken van het instrument Omgevingsplan (vorm en inhoud), maken dat een wijziging van het omgevingsplan aanzienlijk complexer is geworden dan een aanpassing van een bestemmingsplan onder de oude wetgeving (Wro). Dit geldt in ieder geval tot 2032. Één van de nieuwe taken is de constante check op samenloop tussen nieuwe planwijzigingen, de bestaande bestemmingsplannen en de Verordening Fysieke Leefomgeving. Ook worden de juridische regels dus verwerkt tot vragenbomen in het Omgevingsloket (zie [1.4](#)).

Vanwege die taakverzwaring is de organisatie vanaf 2024 uitgebreid. Het Omgevingsplan van Urk wordt, anders dan in veel andere gemeenten, volledig getrokken door eigen medewerkers. Complexe zaken die vragen om een second opinion van externe adviseurs, kunnen worden gedekt uit het structurele budget Omgevingsplan- en visieontwikkeling.

### 2.2 Regieteam Omgevingsplan en samenwerking

Het Regieteam Omgevingsplan bereidt de diverse omgevingsplanwijzigingen voor en behoudt de (kwaliteits)controle op de samenloop van plannen. Het Regieteam bestaat uit medewerkers van Ruimtelijke Ordening, Geo, Vergunningverlening en Milieu. Het team heeft daarnaast een flexibele schil van medewerkers die worden betrokken bij de totstandkoming van bepaalde thema's. In het geval van de eerste planwijziging zijn bijvoorbeeld Verkeer en Vergunningverlening Algemene Wetten / APV aangehaakt.

De regels worden voor iedere terinzagelegging breed gedeeld in de gemeentelijke organisatie en daarbuiten.

Participatie is onderdeel van iedere omgevingsplanwijziging; er wordt altijd nagedacht of er een participatieproces nodig is en op welke trede van de participatieladder dit ingevuld moet worden. Wanneer de omzetting (nagenoeg) beleidsneutraal is, is een participatieproces vaak niet nodig.

### 2.3 Planning en raadsproces

Hieronder volgt een beknopte versie van de planning de komende twee jaar. Deze wordt constant bijgesteld.

Regels uit/van...	Gereed	Toelichting	Wordt (OP)...
Ruimtelijke Kwaliteit, algemene bepalingen	2026	Betreft het verankeren van de Beleidsregels Ruimtelijke Kwaliteit en beeldkwaliteitsplannen.	Afd. 3.1 <i>Thema</i>
Ruimtelijke kwaliteit, VFL	2026	Bevat de algemene kaders voor ruimtelijke kwaliteit.	Afd. 3.1 <i>VFL omzetting</i>



<b>Parapluherziening Parkeren Urk</b>	2026	Bevat de algemene kaders voor parkeren.	§3.2.5. <i>Thema</i>
<b>Het Eiland, Zeeheldenwijk</b>	2026	Onderdeel van de gebiedsontwikkeling, volgende fase(s) Zeeheldenwijk.	Afd. 10.1 <i>Gebiedsontw.</i>
<b>De Oevers, Zeeheldenwijk</b>	2026 - 2027	Onderdeel van de gebiedsontwikkeling, volgende fase(s) Zeeheldenwijk.	Afd. 10.2 <i>Gebiedsontw.</i>
<b>De weg, mobiliteit en verkeer</b>	2026 - 2027	Regels over standplaatsen, markten, voorwerpen in of op de weg, uitwegen, e.d.	Afd. 3.2 <i>Thema + VFL omzetting</i>
<b>Port of Urk herziening</b>	2026 - 2027	Technische wijzigingen tweede ontsluiting, herziening beeldkwaliteitsplan	Afd. 10.3 <i>Gebiedsontw.</i>
<b>Landschap, natuur en ecologie</b>	2027	Regels over bijzondere landschappen op Urk	Afd. 3.3 <i>Thema</i>
<b>Water, bodem en ondergrond</b>	2027	Regels over waterkwaliteit, graven, ondergrondse infrastructuur	Afd. 3.4 <i>Thema + VFL omzetting</i>
<b>Verankering Voorkeursrecht</b>	2027-2028	Juridische verankering van voorkeursrecht Urk Oost	Afd. 11.1 <i>Gebiedsontw.</i>
<b>Veiligheid, gezondheid en milieu</b>	2027 – 2028	Regels over externe veiligheid, geluid, stof, geur	Afd. 3.5 <i>Thema + VFL omzetting</i>
<b>Archeologie en erfgoed (Parapluplan Archeologie)</b>	2027 – 2028	Regels over ontgraven en onderzoeksplichten bij archeologie	Afd. 3.6 <i>Thema</i>
<b>Duurzaamheid en rentmeesterschap</b>	2027 – 2028	Regels over windenergie op land/dak, zon energie, isolatie, energieopslagsystemen	Afd. 3.7 <i>Thema</i>

## 3. Algemene uitgangspunten

### 3.1 Overzicht van de uitgangspunten

Bij de voorbereiding van het Omgevingsplan hanteren we binnen Urk de volgende uitgangspunten:

#### *Proces*

- a) Bij de eerste planwijzigingen worden de commissie- en gemeenteraadsleden intensiever betrokken middels informatieve en beeldvormende sessies.
- b) Ieder halfjaar wordt een nieuwe planwijziging voorgelegd. Dit kan bestaan uit diverse onderdelen zoals beschreven in [1.2](#).
- c) Bij iedere planwijziging worden de ketenpartners (GGD, Waterschap, Provincie Flevoland, Veiligheidsregio, bestuurlijke partners) betrokken in het vooroverleg. Hiervoor zijn al regionale afspraken gemaakt.
- d) Bij iedere planwijziging wordt afgewogen of en in hoeverre er participatie vereist is.
- e) Bij iedere planwijziging ontvangen het college en de gemeenteraad een was-woordt lijst. Hieruit blijkt welke artikelen zijn overgenomen, zijn aangepast, en welke er nieuw zijn.

#### *Consistentie en opbouw*

- f) Er wordt een vaste structuur toegepast in de artikelen. Iedere vergunning-, meldings-, of informatieplicht heeft hiermee dezelfde opbouw. Regels over één en dezelfde vergunning worden zoveel mogelijk in één artikel gezet.
- g) Regels worden op een zo hoog mogelijk niveau opgesteld. Als de regel gemeentebreed van toepassing verklaard kan worden, wordt dit gedaan. Zo worden dubbele regels voorkomen.
- h) Tijdens het opbouwen van het Omgevingsplan is er sprake van vaste tekstuele regels. Deze worden bijgehouden in een Handboek Omgevingsplan. B.v.: 'het is verboden zonder omgevingsvergunning [activiteit]'.  
i) Waar mogelijk, worden regels geschrapt en samengevoegd.

#### *Bestaande regelingen & Beleid*

- j) Regels worden zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande, en bekende kaders. Hierbij worden de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's, en bestaande ruimtelijke regelingen als basis gebruikt.