

Nota van Uitgangspunten omgevingsplan

Status: vastgesteld

Versie: 1.2

Raadsvergadering 01-02-2022

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	3
2. Het omgevingsplan	3
2.1 Kaders provincie of Rijk	5
2.2 De bruidsschat	6
3. Opzet omgevingsplan.....	7
3.1 Structuur Omgevingsplan	7
3.2 Taalgebruik	8
3.3 Ontwerpkeuzes.....	8
3.4 Zorgplicht.....	9
3.5 Specifieke regels.....	9
3.6 De wijze van toedelen van functies.....	10
3.7 Open of gesloten normen	10
3.8 Omgevingswaarden.....	12
3.9 Wat wil de gemeente regelen in het omgevingsplan?.....	13
3.9 Verbeelden op de kaart.....	13
4. Adviesrecht en delegatiebevoegdheid gemeenteraad.....	14
4.1 Adviesrecht.....	15
4.2 Delegatie.....	17
5. Transitieperiode	17
5.1 Overgangperiode	17
5.2 Welke aanpak is mogelijk?	18
<i>Opstellen van omgevingsplan in fasen, per gebied</i>	<i>19</i>
5.3 Stappenplan Hollands Kroon	19
5.3.1 Kreileroord.....	19
5.3.2 Stappenplan opstellen omgevingsplan.....	20
5.3.3 Vervolg 'vullen' omgevingsplan.....	23
6. Participatie	24

1. Aanleiding

Eén van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet is het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden de doelen uit de omgevingsvisie juridisch vertaald naar regels die voor iedereen gelden. Zo worden ambities waargemaakt.

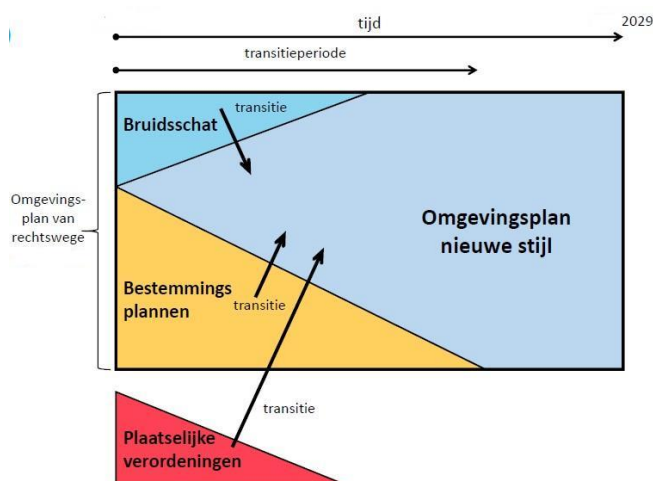
We gaan aan de slag met één omgevingsplan voor het grondgebied van de gehele gemeente. Deze Nota van Uitgangspunten legt een basis voor dit plan. Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet naar verwachting in werking. Hier komen veel veranderingen uit voort. Elke gemeente is verplicht om één omgevingsplan voor de hele gemeente vast te stellen. Nu werken wij nog met meer dan honderd bestemmingsplannen. Een deel van deze bestemmingsplannen is verouderd. Ook zijn de regels niet overal gelijk. De komst van de Omgevingswet is een goed moment om hier mee aan de slag te gaan. Op basis van deze Nota van Uitgangspunten maken we straks één omgevingsplan voor alle kernen en het buitengebied in onze gemeente. In dit omgevingsplan verwerken we ons beleid voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vormt straks het toetsingskader voor een aanvraag omgevingsvergunning, het doen van een melding of vergunningsvrij bouwen.

In deze Nota leggen we de basis voor de regels in het omgevingsplan: wat regelt de gemeente? En wat niet? Zijn er andere regels nodig? Of willen en kunnen we op onderdelen meer loslaten en minder regels opnemen?

2. Het omgevingsplan

Een omgevingsplan bevat de regels die nodig zijn voor een, zoals de Omgevingswet voorschrijft een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en moet bijdragen aan een gezonde en veilige leefomgeving. Een omgevingsplan is daarmee de juridische verankering van de gemeentelijke doelen en ambities. De integratie van de fysieke leefomgeving die de Omgevingswet voorstaat, komt ook terug in het omgevingsplan.

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, krijgt de gemeente van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan dat bestaat uit alle geldende ruimtelijke plannen, verordeningen en de bruidsschat. In Hollands Kroon zijn de verschillende verordeningen vervangen door de Verordening fysieke leefomgeving (Vfl). De bruidsschat zijn rijksregels waarvan het Rijk vindt dat deze lokaal beter op zijn plek zijn. De gemeente krijgt deze regels 'cadeau'.



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

- a. bouwwerken
- b. infrastructuur
- c. watersystemen
- d. water
- e. bodem
- f. lucht
- g. landschappen
- h. natuur
- i. cultureel erfgoed en
- j. werelderfgoed.



Als stelregel kan worden aangehouden dat activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, in het omgevingsplan thuishoren. Wat hoort er bijvoorbeeld niet bij? Openbare orde en veiligheid voor zover dat ziet op gedragingen van personen of financiële zaken als belastingen. Ook bevoegdheden die aan de burgemeester zijn gehouden, mogen niet in het omgevingsplan.

Ondanks dat een omgevingsplan lijkt op een bestemmingsplan zijn er toch een aantal grote verschillen. De grootste worden hieronder toegelicht.

Eén omgevingsplan

Het omgevingsplan komt in de plaats voor alle bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en beheersverordeningen die nu gelden. In Hollands Kroon hebben we meer dan 100 van deze ruimtelijke plannen, dat wordt straks één omgevingsplan voor het hele grondgebied.

Bredere reikwijdte

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. Van 'een goede ruimtelijke ordening' naar de 'gezonde en veilige fysieke leefomgeving'. Een omgevingsplan kan regels hebben over meer onderwerpen dan een bestemmingsplan. Bijvoorbeeld over veiligheid, gezondheid of duurzaamheid. Daarnaast kent de Omgevingswet een zorgplicht.

Als er geen regels, of zorgplichten, over een activiteit worden gesteld, kan de activiteit worden uitgevoerd. Dit is het grote verschil met een bestemmingsplan. Daarin geldt een algemeen gebruiksverbod, tenzij een activiteit op basis van de bestemming is toegelaten. Voorbeeld: binnen de huidige bestemming 'Wonen' zijn alle andere activiteiten dan wonen automatisch verboden. In een omgevingsplan zal moeten worden vastgelegd welke functies in zijn algemeenheid zijn toegestaan of welke functies een locatie wél mag hebben, onder eventuele uitsluiting van alle andere activiteiten. Een alternatief is om aan te geven wat niet mag, en al het andere toestaan. Voor deze variant wordt

niet gekozen omdat dit bij het vergeten van uitsluiten van bepaalde functies grote consequenties kan hebben.

Geen actualisatieplicht meer

Een bestemmingsplan is een statisch document dat voorheen iedere 10 jaar geactualiseerd moest worden. De Omgevingswet gaat uit van een doorgaand proces van visieontwikkeling, het ontwikkelen van eventuele programma's en uitwerking van beleid in het omgevingsplan. Omdat dit een constant proces is, is verplichte actualisatie niet meer aan de orde.

Geen standaard overgangsrecht

De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om het bestaande overgangsrecht aan te passen. Nu is het overgangsrecht nog als standaard opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening, maar gemeenten krijgen de mogelijkheid om dat aan te passen. Bestaand legaal gebruik of bouwwerken hoeven niet meer onder het overgangsrecht mogelijk gemaakt te worden. Hierdoor kan bekeken worden wat wenselijk is in een specifieke situatie.

2.1 Kaders provincie of Rijk

Gemeenten hebben niet volledige vrijheid bij het opstellen van hun omgevingsplan. Wij hebben te maken met kaders die door hogere overheden zijn opgesteld. Er zijn verschillende manieren waarop het beleid van het Rijk en de provincies doorwerkt naar gemeenten. Eén van de instrumenten zijn instructieregels. Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. De instructieregels zijn algemeen verbindende voorschriften (avv).

Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument, bijvoorbeeld een omgevingsplan dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten. Met andere woorden de instructieregel geeft de bandbreedte aan waarbinnen een gemeente besluiten kan nemen. Een instructieregel kan zijn:

- Betrekken bij: de gemeente moet aandacht schenken aan feiten, beleidsdoelen of adviezen van Rijk of provincie. De eigen gemeentelijke afwegingsruimte is dan nog groot. Een goede motivatie is onderdeel van het besluit.
- Rekening houden met: binnen de kaders van de instructieregel mag de gemeente haar eigen gemotiveerde beslissing nemen over het onderwerp.
- In acht nemen: de gemeente moet voldoen aan de instructieregel. Afwijken is niet mogelijk.

De instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en gaan, voor gemeenten, over de volgende onderwerpen:

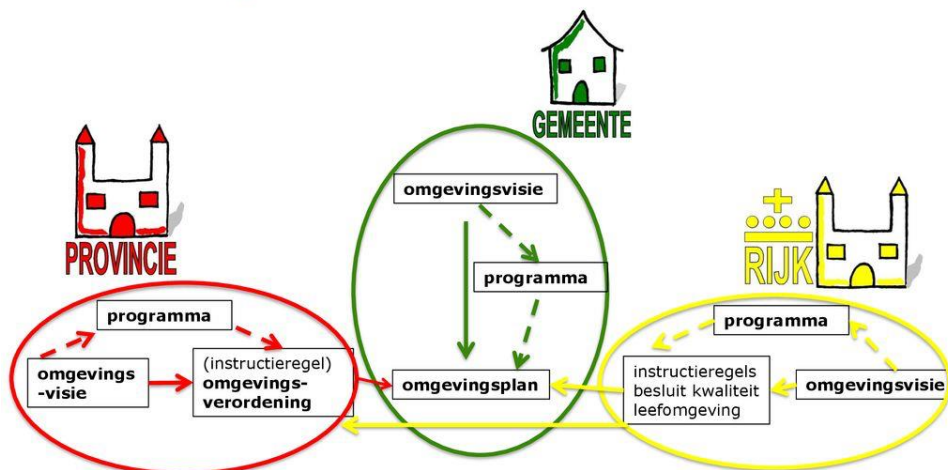
- het uitvoeren van specifieke taken;
- het opstellen van programma's;
- het opstellen van omgevingsplannen

Naast instructieregels vanuit het Rijk zijn er ook instructieregels vanuit de provincie gesteld. Deze instructieregels vanuit de provincie zijn opgenomen in de Provinciale Omgevingsverordening (POV). De instructieregels die op gemeenten van toepassing zijn, zijn vastgelegd in hoofdstuk 6 van de POV. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de volgende instructieregels die relevant zijn voor Hollands Kroon:

- Stedelijke functies (o.a. woningbouw, detailhandel, verblijfsrecreatie, bedrijventerreinen, functiewijzigingen);
- Duurzame energie;
- Land- en Tuinbouw;
- Beschermd landelijk gebied (o.a. NNN, BPL en stilte gebieden);
- Ruimtelijke inpassing in het landelijk gebied;
- Klimaat adaptatie;
- Provinciale wegen;



Samenhang instrumenten



Figuur: samenhang instrumenten onder Omgevingswet

- Regionale waterkeringen.

2.2 De bruidsschat

De Rijksoverheid draagt straks allerlei regels over aan gemeenten. Dit zijn onder andere regels voor milieubelastende activiteiten die voor specifieke locaties gelden. Bijvoorbeeld geluidregels voor de horeca, regels voor de uitstoot van schadelijke stoffen door bedrijven en de regels voor het bouwen. Gemeenten mogen zelf bepalen of de regel uit de bruidsschat wordt overgenomen, aangepast of geschrapt. Er is voldoende tijd nodig om al deze onderwerpen in het omgevingsplan te verwerken. De bruidsschat maakt daarom onderdeel uit van het tijdelijk omgevingsplan. De reden hiervoor is dat als de Omgevingswet ingaat en deze regels van het Rijk wegvallen er een groot gat valt als de gemeente er niks voor in de plaats heeft geregeld. Als de Omgevingswet eenmaal is ingegaan kan de gemeente

kiezen om de regels uit de bruidsschat al dan niet (gewijzigd) op te nemen in het nieuwe omgevingsplan.

Om goed te kunnen werken met het tijdelijke omgevingsplan moet de gemeente de inhoud van de bruidsschat goed doornemen. Het tijdelijke omgevingsplan is dan een essentieel toetsingskader voor het verlenen van vergunningen. Het kost tijd om goed doordachte keuzes te maken welke regels uit de bruidsschat we willen overnemen, aanpassen of schrappen. Hier hebben we tot eind 2029 de tijd voor. Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet komt er veel op ons als gemeente af. We kunnen niet alles in één keer of tegelijkertijd doorvoeren. Vooralsnog nemen we de bruidsschat van het Rijk een-op-een over. Pas als we een gemeentedeckend omgevingsplan hebben maken we een keuze over de bruidsschat. Deze keuzes kunnen we dan in één keer doorvoeren in het omgevingsplan. Hierbij kunnen we profiteren van de ervaring die andere gemeenten en wijzelf hebben opgedaan met het werken met de bruidsschat en het afschaffen daarvan.

3. Opzet omgevingsplan

Om straks één eenduidig omgevingsplan te hebben is het verstandig om op voorhand na te denken over de structuur, aanpak en opzet van het omgevingsplan. Deze opzet en uitgangspunten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

3.1 Structuur Omgevingsplan

Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is een casco voor het omgevingsplan gemaakt. Dit casco is een voorbeeldstructuur voor de opzet van het omgevingsplan. In het casco worden voorbeeldregels gebruikt. Als gemeente kan je zelf keuzes maken over het wel of niet overnemen van deze voorbeeldregels. Vooralsnog stellen wij voor om de indeling die in het casco wordt gehanteerd over te nemen. Tijdens het maken van het omgevingsplan hebben wij altijd de mogelijkheid en vrijheid om hier van af te kunnen wijken. In het casco wordt de volgende indeling gehanteerd:

Structuur van het Casco

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Hoofdstuk 3 Programma's

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Hoofdstuk 8 Procesregels

Hoofdstuk 9 Handhaving

Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Naast het casco zijn er door de VNG ook verschillende staalkaarten gemaakt. De staalkaarten bieden inzicht in hoe de systematiek van het omgevingsplan kan werken als ook ruimtelijke regels en milieuregels in het plan worden opgenomen. We kijken ernaar om te leren maar nemen dit niet een op een over. We hebben en nemen de vrijheid om daar zo nodig van af te wijken. Als we dit doen, dan doen we dit gemotiveerd.

3.2 Taalgebruik

Binnen de gemeente Hollands Kroon hanteren wij het taalniveau op B1. Taalniveau B1 staat voor eenvoudig Nederlands. De overgrote meerderheid van de bevolking begrijpt teksten op taalniveau B1. Ook mensen die geen (hoge) opleiding hebben gehad. Een tekst op B1-niveau bestaat uit makkelijke woorden die bijna iedereen gebruikt. Aan de andere kant is een omgevingsplan in de eerste plaats een juridisch document. Dit brengt met zich mee dat een woord of de formulering van een zin soms niet in B1 plaats kan vinden. Wij hanteren daarom het uitgangspunt dat het omgevingsplan in B1 wordt opgesteld, tenzij er juridische argumenten en overwegingen zijn om dit in specifieke situaties niet te doen.

3.3 Ontwerpkeuzes

Bij het opstellen van het omgevingsplan staan we voor veel keuzes. Vragen die bij het opstellen van een omgevingsplan naar boven komen zijn bijvoorbeeld of een lokale regel het beste instrument is om een beleidsdoel te halen? Wat is de aanleiding is om regels te stellen? Wat is het probleem is (feiten vs. waardering)? Wat het doel van de regel is (wat willen we bereiken)? Wat overheidsinterventie rechtvaardigt (is het overheidsbelang? Wat gebeurt er als we niks doen? Is er ongelijke behandeling van partijen)? Wat is het beste instrument (voorlichting, handhaving, subsidie, privatisering, right to challenge, maatschappelijke druk of toch regels stellen)? Wat zijn de gevolgen daarvan (MKBA, financieel)? Zijn er over een bepaalde activiteit, op rijks- of provinciaalniveau al regels zijn gesteld, kunnen er maatwerkvoorschriften opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan, gelden de regels voor het gehele grondgebied of voor een deel van de gemeente?

Op al deze en andere vragen moet een antwoord worden gegeven. Het systematisch langslopen van een aantal ontwerp vragen draagt bij aan de consistentie van het omgevingsplan. Het komt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid van het omgevingsplan ten goede. De VNG heeft daarom een hulpmiddel gemaakt waarmee in drie stappen per activiteit gestructureerd keuzes kunnen worden gemaakt. Het betreft de volgende ontwerpkeuzes:

1. Wat moet, wil of kan de gemeente regelen in het omgevingsplan?
2. Wat wil de gemeente waar regelen en waarom, wat zijn de doelen?
3. Hoe wil de gemeente een activiteit regelen?

We gebruiken deze ontwerp vragen bij het opstellen van de regels.

3.4 Zorgplicht

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen (art 1.7a Ow) waaruit blijkt dat zowel overheden, bedrijven en inwoners verantwoordelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt ook de mogelijkheid om in het omgevingsplan specifieke zorgplichten op te nemen. Daarmee kan in het plan bijvoorbeeld worden geregeld dat parkeerhinder moet worden voorkomen of er voldoende parkeergelegenheid beschikbaar moet blijven. Daarmee zouden dan – indien gewenst – bijvoorbeeld specifieke verbodsregels over het stallen van defecte voertuigen, caravans, vrachtauto's of auto's voor de verkoop achterwege kunnen blijven.

3.5 Specifieke regels

Wanneer (alleen) een specifieke zorgplicht niet voldoende is om een bepaald aspect – zoals het beschikbaar houden van voldoende parkeergelegenheid – te regelen in het omgevingsplan, dan kunnen meer specifieke regels worden gesteld. Afhankelijk van de mate waarop informatie over, dan wel sturing op activiteiten gewenst is, kan worden gekozen voor:

1. Algemene regels: een voorbeeld is een geluidnorm in het omgevingsplan. Zo een regel bindt burgers en bedrijven, maar er is op grond van die regel dan geen verplichting om voor het uitvoeren van de activiteit iets te melden of aan te vragen.
2. Meldplicht: een stap verder gaat de meldplicht. In dat geval wordt nog steeds een algemene regel gesteld, maar wordt daaraan een verplichting gekoppeld om voor start van de activiteit daarvan melding te doen c.q. informatie aan te leveren bij het bevoegd gezag. Er kan gebruik worden gemaakt van mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen, maar er is geen besluit nodig c.q. mogelijk over het al dan niet toelaten van de activiteit.
3. Vergunningplicht: als het gewenst is om een besluit te nemen en op onderdelen een afweging te kunnen maken, dan is het verstandig om een vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. Waar mogelijk voeren we dit principe door. Een uitzondering geldt voor situaties waar wij als gemeente behoefte hebben aan informatie of om het afstemmen tussen inwoners te stimuleren. Te denken valt hierbij aan kleine aanpassingen bij woningen en woonpercelen. Hier zal veelal gekozen worden voor een meldplicht. Bij de meldplicht zal globale informatie over het bouwplan worden gevraagd om de BAG gegevens kostenefficiënt up to date te kunnen houden. Hierbij kan gedacht worden aan het melden van bouwplannen met een eenvoudige tekening waaruit afmetingen en situering blijkt. Bij uw raad bestaat de wens dat inwoners elkaar informeren over hun bouwplannen en deze onderling bespreken. Het verplichten van participatie bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is juridisch gezien niet mogelijk. Om dit spanningsveld te overbruggen wordt als indieningsvereiste gevraagd om een verslag waarin is aangegeven op welke wijze de burens zijn geïnformeerd. Wij zullen een handleiding aanbieden op welke wijze zo'n verslag ingericht kan worden.

Dit is juridisch gezien het maximaal haalbare. Wanneer de participatie volgens ons onvoldoende is, maar de melder schrijft wel op wat hij heeft gedaan, kunnen hier verder geen consequenties aan verbonden worden.

Een vergunningplicht zal alleen worden opgenomen voor situaties waar een nadere afweging of beoordeling noodzakelijk of wenselijk is.

Onderzoeksverplichtingen, milieunormen, het afwentelen van financiële risico's en rechtsbescherming van derden zijn en blijven.

3.6 De wijze van toedelen van functies

Een ander vraagstuk betreft de wijze van het toedelen van functies. Met de Omgevingswet wordt beoogd meer mogelijkheden te bieden om bij het opstellen van het omgevingsplan globaal te 'bestemmen' en dat bij concrete initiatieven nader in te vullen. Nu zijn bestemmingsplannen gedetailleerd en moet bij het opstellen ervan alle relevante ruimtelijke aspecten te worden onderzocht en moeten vervolgens alle ruimtelijk relevante aspecten ook op voorhand te worden geborgd in planregels. Voor conserverende plannen kan dat prima werken, maar vooral in gebieden waar uitwisseling van functies wordt beoogd of bij nog niet volledig uitgekristalliseerde ontwikkelingen, is het in de praktijk vaak lastig de balans te vinden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om globaler te bestemmen en onderzoeksverplichtingen en kostenverhaalsmogelijkheden daarbij uit te stellen tot het moment van vergunningverlening voor een concreet initiatief. Het doorschuiven van de onderzoeksverplichting is alleen mogelijk als er een omgevingsvergunningplicht geldt op grond van het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet noemen we dat een binnenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning.

Wij kiezen ervoor om in gemengde en dynamische (centrum) gebieden flexibiliteit in te bouwen en functies ruim en uitwisselbaar te maken. Als er onderzoeksverplichtingen of extra maatregelen noodzakelijk kunnen zijn geldt hiervoor een vergunningplicht. Anders niet. In gebieden met een homogene functie, bijvoorbeeld een bestaande woonwijk of een bedrijventerreinen, zullen we terughoudend met de uitwisselbaarheid van functies omgaan. Een uitzondering hierop zijn ondergeschikte functies zoals bijvoorbeeld beroepen en bedrijven aan huis binnen woongebieden. Wel moet het in homogene gebieden mogelijk zijn om op een laagdrempelige wijze groen, parkeerplaatsen, tuinen, water, wegen en paden uit te wisselen. Hiervoor zullen we in het omgevingsplan een passende regeling opnemen.

Deze verschillende manieren van het toedelen van functies zal in het omgevingsplan verder worden uitgewerkt. Per te onderscheiden deelgebied zal hier een gemotiveerde keuze voor worden gemaakt. De motivering zal in de toelichting van het omgevingsplan worden opgenomen.

3.7 Open of gesloten normen

In het omgevingsplan kunnen functies toegedeeld worden met open of gesloten normen. Een gesloten norm zorgt dat direct duidelijk is wat met een regel in het omgevingsplan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld:

een gebouw mag niet hoger zijn dan 8 meter. Een omgevingsplan kan ook open, meer kwalitatieve normen bevatten. Bijvoorbeeld: de inrichting van het gebied heeft een goede ruimtelijke kwaliteit. Beiden hebben voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen worden hieronder beschreven:

Open normen

Voordelen:

- Biedt meer flexibiliteit en nodigt de initiatiefnemer uit om met eigen ideeën en oplossingen te komen.
- Biedt meer beoordelingsvrijheid op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Nadelen:

- Biedt minder duidelijkheid dan gesloten normen omdat de gemeente nog een afweging moet maken. Open normen vergen daarom een vergunningsplicht (beoordelingsregels) of het opstellen van beleidsregels. De open norm 'er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar' kan bijvoorbeeld uitgewerkt zijn in een nota parkeernormen en –richtlijnen.
- Het beoordelen van initiatieven op basis van open normen kost meer tijd.
- Open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels (vragenbomen) en zijn daardoor lastiger te vinden en te lezen voor burgers.
- Open normen zijn lastiger te handhaven en juridisch risicovoller dan gesloten normen en kunnen tot meer beroepsprocedures leiden. Bij een verzoek om handhaving moet de gemeente gemotiveerd een besluit nemen.

Gesloten normen

Voordelen:

- Duidelijk en eenduidig: iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Dit maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.
- Makkelijker vertalen in toepasbare regels (vragenbomen) dan open normen.
- Er kan veel rechtstreeks en zonder (tijdrovende) toetsing mogelijk maken.

Nadelen:

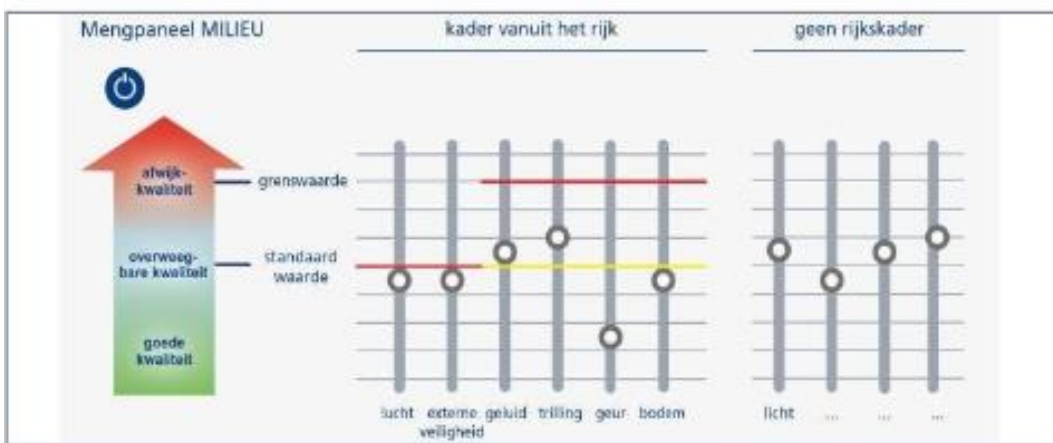
- Biedt geen flexibiliteit. Afwijking moet met een aparte vergunning en dus een extra procedure.
- Nodigt minder uit om met innovatieve ideeën en oplossingen te komen.

Onze huidige bestemmingsplannen kennen vooral gesloten normen. De Omgevingswet heeft het uitgangspunt om in het omgevingsplan meer met open normen te gaan werken. Gezien de hierboven genoemde voor- en nadelen is het verstandig om, zeker kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet, terughoudend en weloverwogen om te gaan met open normen en zeker nog niet terug te vallen op zorgplichtbepalingen. Het meer dan nu toepassen van open normen kan organisatorische gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving, maar kan ook eerder tot conflicten tussen inwoners onderling leiden. Dit laatste omdat niet duidelijk is wat nu wel of niet mag.

In het omgevingsplan wordt daarom vooral gewerkt met gesloten normen en alleen met open normen daar waar het kan of nu ook al gebruikelijk is. Bijvoorbeeld bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

3.8 Omgevingswaarden

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



Gemeenten kunnen hun eigen 'omgevingswaarden' formuleren. Dit kan voor de hele gemeente maar ook per deelgebied. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Met een omgevingswaarde kunnen doelen gespecificeerd worden. De gemeente kan bijvoorbeeld strengere of lichtere eisen stellen op het gebied van geluid afhankelijk van de situering van een locatie. Stelt de gemeente geen omgevingswaarden vast, dan gelden de algemene wettelijke grenswaarden. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. Zo wordt voor de fysieke leefomgeving of onderdeel daarvan bepaald wat de gewenste staat is, de toelaatbare belasting of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Soms is een omgevingswaarde verplicht bijvoorbeeld voor de geluidproductie van industrieterreinen. Ook voor luchtkwaliteit, kwaliteit oppervlaktewater en zwemwater zijn omgevingswaarden verplicht.

Het wel of niet vaststellen van omgevingswaarden roept allerlei vragen op. Vragen die gaan over de gemeentelijke ambities op de diverse milieuthema's in relatie tot gezondheid. Deze vragen kunnen het beste beantwoord worden als de omgevingsvisie wordt uitgewerkt. Voor het maken van het omgevingsplan hanteren we daarom voorlopig de wettelijke milienormen en worden deze

vooral nog niet strenger of ruimer gemaakt. Een uitzondering geldt voor situaties die de gemeente al een strengere norm hebben vastgesteld. Bijvoorbeeld de regels voor lichtuitstoot op Agriport.

3.9 Wat wil de gemeente regelen in het omgevingsplan?

Wanneer er een concreet kader in de omgevingsvisie is gesteld dan nemen deze op in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is de juridische vertaling van de gemeentelijke doelen en ambities. Uitzonderingen zijn concrete kaders die in strijd zijn met hogere regelgeving.

In de periode dat het omgevingsplan wordt opgesteld worden er waarschijnlijk ook nieuwe plannen ingediend voor het plangebied. Wanneer het gaat om kleine ontwikkelingen, waar we positief tegen over staan, kan dit meegenomen worden in het omgevingsplan. Voor complexere ontwikkelingen zal per situatie bekeken worden of deze ontwikkeling meegenomen kan worden in het omgevingsplan of dat de ontwikkeling zich meer leent voor aparte planvorming. Ontwikkelingen zouden een plek kunnen krijgen in omgevingsplan en meegaan in de procedure hiervoor wanneer:

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

Voor Hollands Kroon betekent dit, dat op het moment wij Kreileroord gaan herzien, er geen plan-m.e.r.-plicht ontstaat omdat het hier gaat om een herbestemming van bestaande activiteiten en er geen nieuwe activiteiten in het leven worden geroepen. Enkel op de momenten dat de ontwikkelingen zodanig worden dat het omgevingsplan de basis kan bieden voor project-m.e.r.-plichtige activiteiten is een plan-m.e.r. nodig. Ook als cumulatief met het uitbreiden van het omgevingsplan in zijn totaliteit mogelijkheden ontstaan met aanzienlijke milieueffecten, is voor het hele gebied alsnog een m.e.r. noodzakelijk.

3.9 Verbeelden op de kaart

Onder de Wet ruimtelijke ordening kan een tekstonderdeel gekoppeld worden aan specifieke onderdelen (objecten) van de digitale kaart. Op de kaart klikken levert een directe link naar de relevante regels. Kaart en regels zijn dus met elkaar verbonden en vormen samen het juridisch bindende plan.

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

In de toekomst werken we toe naar een 3D omgevingsplan. Bijgaand voorbeeld geeft een impressie hoe dit eruit kan komen te zien. Bij het opstellen van het omgevingsplan (regels en kaart) zorgen wij ervoor dat deze stap in de toekomst mogelijk is door het opnemen van de geo-informatie op de kaart. Denk hierbij aan informatie als bouwhoogtes en locatie van hoofdgebouwen.



4. Adviesrecht en delegatiebevoegdheid gemeenteraad

Als onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan zal het bevoegd gezag op deze aanvraag binnen 8 weken moeten besluiten. De gemeenteraad kan aangeven over welke aanvragen hij een bindend advies wil geven. Een bindend advies wil zeggen dat het college hier niet van kan afwijken.

De raad moet vóór invoering van de Omgevingswet besluiten nemen over adviesrecht en verplichte participatie bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor initiatieven die niet passen in het omgevingsplan. Ook moet de raad te besluiten in welke gevallen hij zijn bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren. Deze bevoegdheden en keuzes zijn aan elkaar, en daarmee ook aan het omgevingsplan, verbonden. Om deze reden zijn deze keuzes opgenomen in de Nota van Uitgangspunten.

Een advies van de raad moet binnen de beslistermijn van 8 weken worden gegeven. Als het gelet op de vergadercyclus van de raad niet mogelijk is om die termijn te halen, dan moet de termijn worden verlengd (met instemming van de aanvrager) of moet de uitgebreide procedure (26 weken) van toepassing worden verklaard. Het college kan besluiten om een uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing te verklaren, maar dit kan alleen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij er sprake is van aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden.

Een initiatiefnemer heeft twee keuzes als het initiatief in strijd blijkt te zijn met het omgevingsplan:

1. het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
2. het verzoeken om het wijzigen van het omgevingsplan.

Het college is in principe bevoegd om op de omgevingsplanactiviteit te beslissen en de raad op aanpassing van het omgevingsplan. Het voorstel is om de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college bij adviesrecht en het delegatiebesluit gelijk te trekken. Hierdoor zal de keuze voor de te voeren procedure niet afhankelijk zijn van de vraag wie het bevoegd gezag is of de snelheid in procedure. Om deze reden is ervoor gekozen om het bindend adviesrecht en het delegatiebesluit in categorieën op elkaar af te stemmen.

Dit betekent dat voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die op de 'lijst van gevallen voor bindend adviesrecht' staan, voor dezelfde activiteiten de raad bevoegd blijft voor het wijzigen van het omgevingsplan. Deze omgevingsplanactiviteiten worden dus niet opgenomen in de lijst voor het delegatiebesluit. Het omgekeerde geldt ook. Staat een omgevingsplanactiviteit niet in de 'lijst van gevallen voor bindend adviesrecht', dan kan de besluitvorming in beginsel gedelegeerd worden aan het college. Deze insteek zal hieronder verder toegelicht worden.

4.1 Adviesrecht

De gemeenteraad kan zichzelf voor bepaalde gevallen als adviseur aanwijzen bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

De gemeenteraad kan in principe alle afwijkactiviteiten van het omgevingsplan aanwijzen als gevallen waarover advies van de raad nodig is. Als daarvoor gekozen wordt, dan moeten al deze vergunningsaanvragen worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Dat vraagt nogal wat van de agenda en capaciteit van de raadsvergaderingen. Op een aanvraag dient in principe binnen acht weken besloten te worden. Als de raad daarentegen niets vastlegt over wanneer zij betrokken wil worden, dan worden alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de bevoegdheid van het college. Het college weegt dan zelfstandig af of kan worden meegewerkt aan een afwijking van het omgevingsplan.

De huidige vergunningplicht voor het afwijken van het bestemmingsplan staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het Besluit omgevingsrecht (Bor) geeft een nadere uitwerking en een lijst van kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan waar het college zelfstandig op kan beslissen. Dit betreft de zogenaamde 'kruimelgevallenlijst'. De rijksoverheid heeft bepaald wat als een kruimelgeval wordt gezien. Voor grote afwijkingen die niet passen binnen deze kruimellijst, is het ook mogelijk een vergunning te verlenen. Dit kan alleen met een uitgebreide omgevingsvergunning. Voor deze grote afwijkingen is een 'Verklaring van Geen Bedenkingen' (vvgb) van de raad vereist. Om het aantal benodigde verklaringen in te perken, heeft de raad op 5 maart 2015 een lijst met categorieën vastgesteld (delegatiebesluit Wabo en Wro 2015), waarbij het college alsnog zelfstandig bevoegd is de vergunning te verlenen.

Om te komen tot de lijst van ‘gevallen van bindend adviesrecht’ voor het vergunnen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is de huidige bevoegdheidsverdeling van college en raad ten aanzien van de ruimtelijke initiatieven, zoals opgenomen in het Delegatiebesluit Wabo en Wro 2015 als uitgangspunt genomen. Aan deze lijst is de vestiging van een motorcrossterrein toegevoegd. Deze lijst is gelijk aan de lijst opgenomen onder punt 3 van bijlage 2 (Delegatiebesluit wijziging omgevingsplan).

Dit betekent dat voor de volgende categorieën van gevallen, wanneer de aanvraag niet past binnen de regels van het omgevingsplan, een bindend advies aan de gemeenteraad wordt gevraagd:

- a. intensieve veehouderijen;
- b. transformatorstations met een capaciteit van 150/20 kV- of groter;
- c. datacenters, daar waar deze functie niet in het omgevingsplan is toegelaten;
- d. Woningbouwprojecten;
- e. De vestiging van niet agrarische bedrijven in het buitengebied;
- f. Logiesfuncties voor arbeidsmigranten die afwijken van de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregel “Beleidsregels logiesfuncties tijdelijke medewerkers Hollands Kroon” of de opvolger van dit beleid;
- g. Projecten voor het ontwikkelen van natuur buiten de bestaande natuurgebieden of het Natuurnetwerk Nederland;
- h. Bouwprojecten voor nieuwe openbare infrastructuur;
- i. De vestiging van een motorcrossterrein, daar waar deze functie niet in het omgevingsplan is toegelaten;
- j. Nieuwe agrarische bebouwing in het buitengebied.

Een toelichting op deze categorieën is opgenomen in bijlage 1. Het voorstel is om voor deze categorieën participatie ook verplicht te stellen.

De onderwerpen “nieuwe windturbines” en “zonneparken op agrarische grond” hebben we niet in de lijst voor bindend advies opgenomen. Dit omdat hierover een zeer duidelijk standpunt van de raad in de omgevingsvisie is opgenomen. Dergelijke aanvragen worden conform het beleid uit de omgevingsvisie afgehandeld.

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt dat binnen acht weken op een aanvraag moet worden besloten en moet dus ook binnen deze acht weken een bindend advies door de raad worden gegeven. Bij projecten met aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden kan het college de uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing verklaren. Wel moet de aanvrager gelegenheid worden geboden om hierover zienswijzen in te dienen. De inschatting is dat de categorieën waarbij om een bindend advies van de raad zal worden gevraagd projecten zijn met aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Het college zal daarom in principe voor deze projecten de uitgebreide procedure van toepassing verklaren.

4.2 Delegatie

Eén van de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet is snellere bestuurlijke besluitvorming. Ook in de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan is een mogelijkheid opgenomen de besluitvorming te versnellen, namelijk het delegatiebesluit. Het delegatiebesluit houdt in dat de gemeenteraad de bevoegdheid om onderdelen van het omgevingsplan te wijzigen, kan delegeren aan het college van burgmeester en wethouders. Dit is te vergelijken met het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, zoals deze nu in een bestemmingsplan kan zitten.

De gemeenteraad stelt hiervoor een lijst met gevallen vast waarvoor zij het college bevoegd vinden om het omgevingsplan te wijzigen.

Hieronder worden de situaties opgesomd waarin delegatie tot aanpassing van het omgevingsplan wordt voorgesteld.

1. Overnemen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan;
2. Vertalen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan;
3. Projecten die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt;
4. Bestaande uitwerking- en wijzigingsbevoegdheden;
5. Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk, voor zover hier geen afwegingsruimte in aanwezig is;
6. Het nemen van een voorbereidingsbesluit;
7. Het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes;
8. Het toevoegen en wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijziging voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben.

Een volledige uitwerking en toelichting op bovenstaande lijst is opgenomen in bijlage 2.

5. Transitieperiode

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben gemeenten nog tot en met 2029 de tijd om één gebiedsdekkend omgevingsplan te maken. Gelet op de omvang en diversiteit van de gemeente hebben wij deze tijd ook nodig.

5.1 Overgangperiode

In de tussentijd tot er één omgevingsplan is, zijn er een aantal overgangsrechtelijke bepalingen:

- Bestaande bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en inpassingsplannen binnen de gemeente worden van rechtswege gezien als één tijdelijk omgevingsplan.
- De Verordening fysieke leefomgeving vervangt al een aantal relevante verordeningen en voldoet aan de Omgevingswet. Niet alle verordeningen die het fysieke domein betreffen zijn daarin opgenomen, bijvoorbeeld de Havenverordening. Andere verordeningen die onder de Omgevingswet vallen behouden hun werking tot en met 2029. Voor het einde van 2029 moeten deze in het omgevingsplan of de Verordening fysieke leefomgeving zijn opgenomen.

- Bestemmingsplannen die voor 1 juli 2022 in ontwerp in procedure zijn gegaan, worden afgehandeld volgens het ‘oude’ recht (Wet ruimtelijke ordening).
- Initiatieven na 1 juli 2022 worden behandeld volgens de Omgevingswet.
- De regels van de bruidsschat gelden van rechtswege vanaf 1 juli 2022. Voor het einde van 2029 moet de gemeente bepalen of de regels worden overgenomen, aangepast of moet worden geschrapt. Zie hierover ook paragraaf 1.3.

5.2 Welke aanpak is mogelijk?

Zoals gezegd is het opstellen van een integraal omgevingsplan een omvangrijke klus. Het vereist de harmonisatie en integratie (en voor een deel ook volledige digitalisering) van:

- De regels uit de ruim 100 bestemmingsplannen en wijzigingsplannen;
- De regels uit verordeningen die betrekking hebben op de ‘fysieke leefomgeving’;
- De rijksregels die gedecentraliseerd worden.

Er leiden meerdere wegen naar Rome. Dat gezegde gaat ook op voor het opstellen van een omgevingsplan. Er zijn diverse mogelijkheden om tussen nu en 2029 te komen tot één omgevingsplan, die allen voor- en nadelen kennen.

In één keer het gehele gebied

Voordelen: Dit is de meest integrale werkwijze. Waarschijnlijk is het de beste manier te komen tot uniformiteit in systematiek en regels van het plan, want er is weinig risico dat voortschrijdend inzicht leidt tot wijzigingen en herziening van uitgangspunten.

Nadelen: De werkzaamheden zijn omvangrijk vanwege de oppervlakte en diversiteit in Hollands Kroon (met name het tekenwerk en de regels). Het risico bestaat dat het proces stroperig verloopt, omdat de meest complexe onderdelen de voortgang van het geheel bepalen en dit kunnen vertragen. Ervaring bij de herziening van grote delen van de Buitengebieden leert dat dat al zo complex is dat het niet reëel is om in één keer een plan te maken voor heel Hollands Kroon.

Opstellen van omgevingsplan in fasen, per thema

Voordelen: De huidige beleidsonderwerpen kunnen fungeren als ‘bouwstenen’ en houden hun eigen ‘cyclus’ van herziening en bijstelling. Zo is het makkelijker in het plan in te springen op trends en ontwikkelingen binnen die thema’s.

Nadelen: De integrale werkwijze is beperkt tot het beleidsthema. Op locatieniveau komen thema’s echter samen: een omgevingsplan moet voorzien in een regeling voor alle toegestane functies en activiteiten. Het risico ontstaat dat er een veelvoud aan regelingen ontstaat. Tot slot is het lastig de thema’s te benoemen, vaak zit ook daarin overlap.

Opstellen van omgevingsplan in fasen, per gebied

Voordelen: Er wordt dan een integrale regeling van locatie(s) opgesteld. Het is mogelijk het omgevingsplan op te delen in gebieden met een zekere ruimtelijke samenhang en eigen karakter.

Nadelen: Uiteindelijk moeten deze puzzelstukken passen in het geheel van één omgevingsplan. Er moet dus aandacht zijn voor uniformiteit tussen de regelingen voor diverse gebieden. Gelet op de standaarden van het DSO is nog niet duidelijk hoe dit vorm gegeven kan worden. Het is meer dan waarschijnlijk dat in een later stadium eerder vastgestelde delen van het omgevingsplan moeten worden gewijzigd als gevolg van voortschrijdend inzicht.

5.3 Stappenplan Hollands Kroon

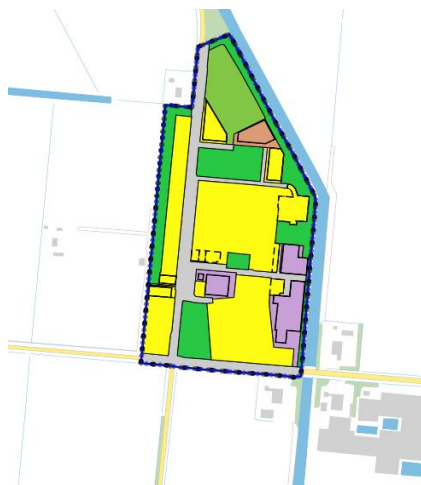
De overgang naar één omgevingsplan is te zien als ‘verbouwen met de winkel open’. Jaarlijks begeleiden wij een grote hoeveelheid aan ruimtelijke procedures. Omdat Hollands Kroon een ‘ja, tenzij’ houding heeft, is het niet de verwachting dat de hoeveelheid procedures met de inwerkingtreding van de Omgevingswet flink omlaag zal gaan. Het is daarmee niet te voorkomen dat daarnaast werken aan een omgevingsplan zal zorgen voor ‘bouwoverlast’.

Wij passen daarom de gefaseerde aanpak per gebied toe, zoals omschreven in paragraaf 5.2. Daarnaast willen we deze gefaseerde aanpak gebruiken om uniforme regels voor de diverse functies op te stellen. Wanneer wij starten met een specifiek deelgebied dan wordt er eerst een apart document met een inventarisatie en ambities voor dat specifieke deelgebied vastgesteld.

5.3.1 Kreileroord

Het plangebied voor het eerste deel van het omgevingsplan is het huidige bestemmingsplan Kreileroord. Kreileroord is een overzichtelijk plangebied met een beperkt aantal functies. Door te oefenen in een minder dynamisch plangebied kunnen we de verplichtingen van een omgevingsplan goed onderzoeken, zonder de toevoeging van inhoudelijk complexe nieuwe ontwikkelingen en opgaven. Zo kunnen wij goed met de basis van

Bestemmingsplan Kreileroord



Luchtfoto Kreileroord



het instrument omgevingsplan oefenen en de fundering leggen voor de regels bij de aanwezige functies. Die willen wij gebruiken als begin van een ‘bibliotheek’ aan planregels die uiteindelijk in heel Hollands Kroon gelden.

Daarbij wordt Kreileroord goed vertegenwoordigd door haar dorpsraad. Omdat participatie een belangrijk onderdeel is van de Omgevingswet is het prettig te starten in een kern waarvan we weten dat belanghebbenden mee zullen denken.

5.3.2 Stappenplan opstellen omgevingsplan

Het maken van een omgevingsplan is nieuw. De inhoud en de vorm zijn, net al voor elke gemeente, een zoektocht en in ontwikkeling. Het opstellen van een omgevingsplan is dan ook oefenen en leren, intern en extern, ook van andere gemeenten. De staalkaarten en het aangereikte casco zijn een inspiratiebron, maar er zal moeten blijken of dit aansluit bij de wensen van Hollands Kroon. Wij willen het opstellen van een omgevingsplan opdelen in een aantal fasen.

Stap 1. Inventarisatie

Het omgevingsplan wordt niet opgesteld voor een blanco en onbeschreven gebied. Het plangebied neemt een eigen positie in binnen Hollands Kroon en heeft een eigen karakter. Ondanks het karakter van een rustige woonkern, zullen er in Kreileroord ook knelpunten en vraagstukken liggen die met het omgevingsplan aangepakt/opgelost moeten/kunnen worden. In deze stap verzamelen we (digitale) data en informatie over het plangebied en brengen we de kansen en knelpunten voor de wijk in beeld. We maken gebruik van het overzicht van de regels uit de gemeentelijke verordeningen, die op elkaar zijn afgestemd en vereenvoudigd. Ook zorgen we voor een overzicht van de huidige (bestemmingsplan)regels.

Over het algemeen zijn inwoners meer genegen om mee te denken over hun eigen directe woonomgeving dan over bijvoorbeeld een gemeentebrede visie. Informatie die wij uit het traject voor de omgevingsvisie hebben over de specifieke kernen zullen wij betrekken bij het opstellen van dit document. Ook informatie die via andere gemeentelijke trajecten binnenkomt, bijvoorbeeld door bijeenkomsten van Vitaliteit of Kernbeheer, betrekken wij hierbij.

Naast de inhoudelijke voorbereiding zal voor het project ook een projectteam worden ingesteld. Deze zal uit zowel gemeentelijke collega's als mensen van buiten de gemeente bestaan. Dit team zal verantwoordelijk zijn voor het uitzetten van de werkzaamheden, het organiseren van bijeenkomsten en het bewaken van de planning en de resultaten.

Resultaat

Een overzicht van de kenmerken, knelpunten, kansen en geldende gemeentelijke regels voor het plangebied. Heldere en concrete werkafspraken over planproces en organisatie. Dit overzicht zullen wij delen voor inwoners, bedrijven en instellingen via denkmee.hollandskroon.nl voor reacties. Hebben we hetzelfde beeld over Kreileroord?

Stap 2. Ambities

Vanuit de omgevingsvisie wordt bepaald wat de visie op, de ambities voor en het bestaande beleid voor het gebied zijn. Hieruit volgt ook een keuze voor de invulling van het omgevingsplan. Van belang daarbij is wel om de karakteristieken van het gebied goed in beeld te hebben (stap 1) en antwoord te geven op vragen als:

- Wat zijn de kwaliteiten van het gebied, maar ook de knelpunten?
- Voor wat en waar zetten we in op behoud of versterken?
- En waar en voor wat zetten we in op verandering?

Resultaat

Keuzes ten aanzien van de uitgangspunten en ambities voor het gebied.

Rol van de raad

De raad wordt gevraagd de inventarisatie en ambities vast te stellen voor de ontwikkeling van het omgevingsplan voor Kreileroord.

Stap 3. Geldende kaders en gebiedsbeschrijving

Het omgevingsplan bevat regels die zien op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften.

Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Hierbij dient de gemeente rekening te houden met wettelijke regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Het zijn regels die bij het opstellen betrokken moet worden, belangen waarmee rekening moet worden gehouden en regels van hogere overheden die gevolgd moeten worden.

In deze stap worden per thema (milieu, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en klimaatadaptatie, gezondheid, water, groen, enz.) de kaders in beeld gebracht en uitgewerkt. Het gewenste kwaliteitsniveau en de mogelijkheid om die kwaliteit ook daadwerkelijk te bereiken, is afhankelijk van de kwaliteit van de huidige situatie. Hoe groter het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste situatie, hoe meer er nodig is om de gewenste situatie te kunnen realiseren.

Hiervoor, maar ook voor andere thema's, wordt ook de kennis en kunde gevraagd van de partners met wie het uiteindelijke plan opgesteld zal gaan worden, de ketenpartners (waterschap, provincie, omgevingsdienst, gezondheidszorg, veiligheidsregio). Afstemming en samenwerking met de ketenpartners vormt een belangrijk onderdeel van deze stap.

Resultaat

Het resultaat van deze stap is een complete beschrijving van het gebied, welke uitgaat van de kenmerken van het gebied en de gewenste kwaliteiten en helder beschrijft wat mogelijk is in het gebied, rekening houdend met de huidige beleidskaders en afgestemd op de wensen, kennis en kunde van de ketenpartners.

Rol van de raad

In een bijeenkomst met de raad wordt de gebiedsbeschrijving toegelicht wanneer ambities niet of beperkt kunnen worden uitgevoerd.

Stap 4. Opstellen Omgevingsplan

Op basis van de gebiedsbeschrijving wordt de juridische basis opzet van het omgevingsplan bepaald. In deze stap wordt gekeken welk werkingsgebied aan welke regels moet worden toegekend. Gelden de regels voor de gehele gemeente, een specifiek gebied, voor een bepaald perceel of een specifieke plek. Regels voor specifieke activiteiten, zoals kappen en bouwen, die voorheen in een gemeentelijke verordening stonden, zoals in de Algemene plaatselijke verordening (APV), de bouwverordening, en de erfgoedverordening, kunnen worden opgenomen in “thematische lagen”. Afhankelijk van het werkingsgebied van de gewenste activiteit wordt bepaald wat de mogelijkheden zijn, waar deze aan moeten voldoen en waar of wanneer kan worden volstaan met algemene regels of regels die aan functies/locaties moeten worden toebedeeld.

Ook wordt de toelichting opgesteld, waarin het doel van de regels is beschreven als ook de samenhang met andere regels. De toelichting zal zich meer dan voorheen moeten richten op de uitleg van de regels zelf. Anders dan bij bestemmingsplannen zijn er onder de Omgevingswet geen vaste kaartbeelden, de gemeente heeft grote vrijheid met het samenstellen van (digitale) kaartbeelden in het omgevingsplan.

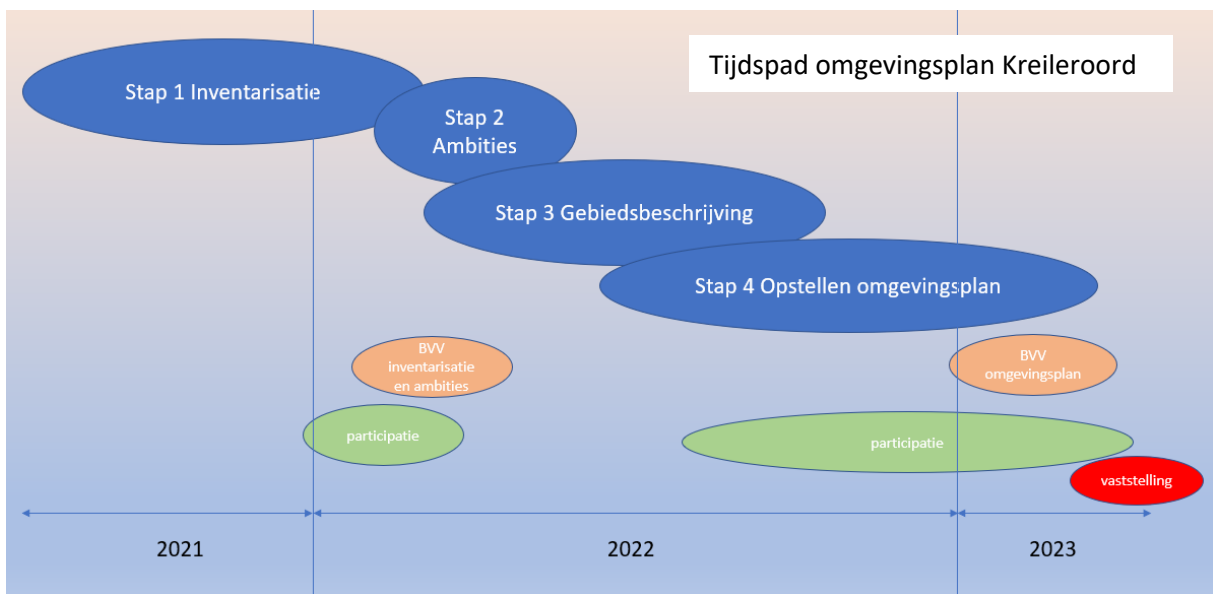
Een bijkomend onderdeel hierbij is het opstellen van toepasbare regels. Bij de meest voorkomende activiteiten in het omgevingsplan stellen we deze op . Toepasbare regels zijn vragenbomen, die initiatiefnemers kunnen doorlopen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) om te zien of ergens een vergunning of melding voor nodig is. Het opstellen van toepasbare regels betekent dat een juridische regel uit het omgevingsplan wordt vertaald naar een beslisboom in B1 taalgebruik.

Resultaat

Het resultaat van deze stap is een voorontwerp en daarna een ontwerp omgevingsplan dat verder ingevuld en/of verfijnd kan worden. Het voorontwerp en het ontwerp omgevingsplan worden ter inzage gelegd voor burgers, bedrijven en instellingen. Zie hiervoor ook het hoofdstuk 6 participatie.

Rol van de raad

Het ontwerp omgevingsplan wordt in een beeldvormende vergadering aan de raad toegelicht. Het omgevingsplan (na behandeling en verwerking eventuele zienswijzen) wordt door de raad vastgesteld.



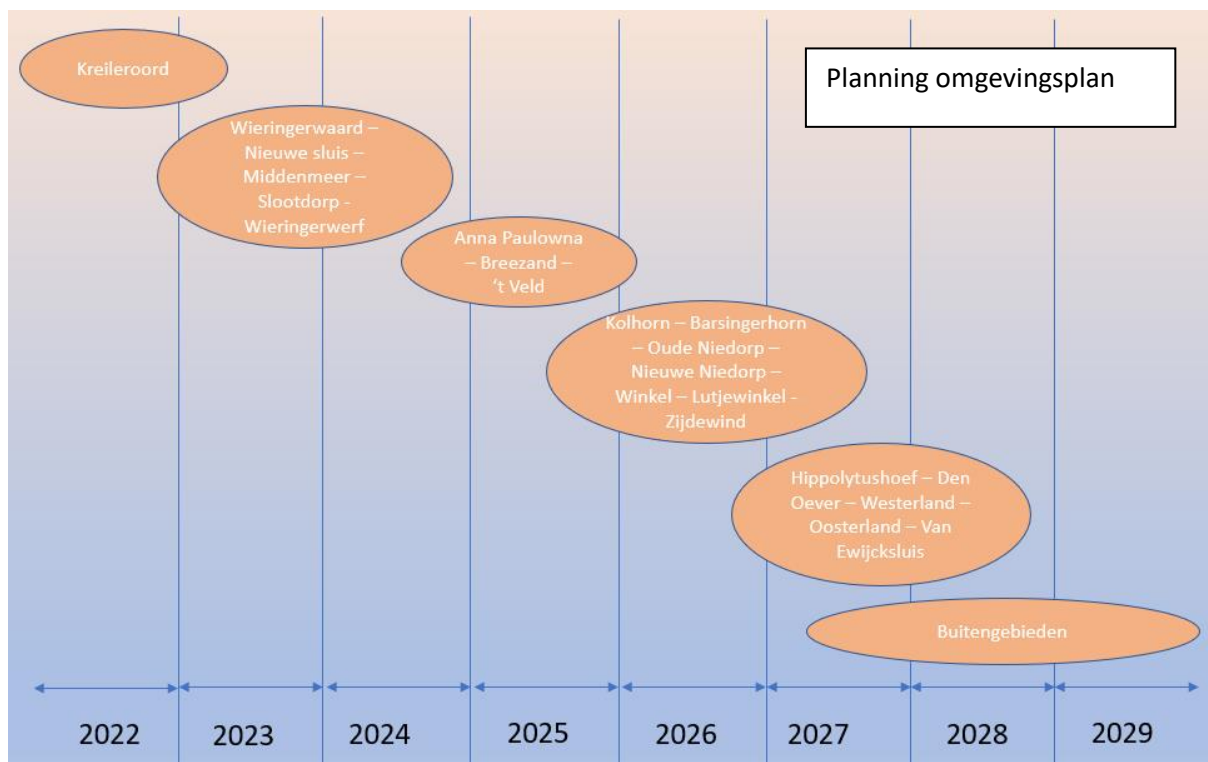
5.3.3 Vervolg 'vullen' omgevingsplan

Gebieden met vergelijkbare kenmerken en activiteiten zullen we gelijktijdig oppakken. De termijn van eind 2029 lijkt anders niet haalbaar.

Met de stappen zoals hierboven omschreven is de doorlooptijd van een deelgebied momenteel ongeveer anderhalf jaar. Wij stellen de volgende volgorde voor het opstellen van een volledig gebiedsdekkend omgevingsplan.

We kiezen ervoor om de kernen als eerste op te pakken om ook eventuele woningbouwplannen te faciliteren. Dat vraagt wel onderbouwingen en aanleveren van onderzoeken door initiatiefnemers. Op welk moment initiatieven nog meegenomen kunnen worden in een omgevingsplan is maatwerk (zie ook paragraaf 3.9).

De buitengebieden zijn zodanig complex dat het aan te raden is eerst ervaring op te kunnen doen met kernen en het opbouwen van een bibliotheek voordat een buitengebied wordt opgepakt. Onder buitengebied verstaan we in het algemeen de gebieden die buiten de bebouwde kom liggen en die nu in de verschillende bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn opgenomen.



Overwegingen om bepaalde gebieden tegelijkertijd op te pakken zijn de vergelijkbaarheid (qua problematiek en/of regelgeving) en omdat de gekozen clustering als behapbaar wordt gezien. Als uitgangspunt worden de grenzen van de huidige bestemmingsplannen aangehouden, maar bij inzoomen kan er op accenten een iets andere grens worden gekozen. Dit zal worden gemotiveerd in het door de raad vast te stellen inventarisatie en ambitiedocument.

6. Participatie

De Omgevingswet verplicht gemeenten om over een omgevingsplan participatie te organiseren en in een kennisgeving aan te geven hoe die participatie eruit komt te zien. Als doelgroepen voor de participatie spreekt de wet over inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Met participatie willen wij de kwaliteit van beleid en besluiten verbeteren. We willen alle belangen en mogelijke andere oplossingen goed in beeld brengen. Zodat wij een goede afweging kunnen maken voor een besluit.

We willen ons doel zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te bereiken. Inspraak Nieuwe Stijl (hierna: INS) lijkt veelbelovend. Dat is een concept waarin participatie in twee fasen plaatsvindt. INS houdt in dat al vroeg in het proces de eerste participatieronde start. Dat is de verkenningsfase. Naar keuze kan een beleidsvoornemen al in meer of mindere mate zijn uitgewerkt. Het heeft de voorkeur in ieder geval een aantal vertrekpunten te bedenken waarover kan worden gesproken. Dit is de fase waarin nog geen definitieve keuzen zijn gemaakt. Dus is er nog ruimte voor andere oplossingen. Of (onbekende) belangen en gezichtspunten kunnen nog naar voren worden gebracht. Ook kan nog extra informatie worden opgehaald. Na deze eerste fase wordt de opbrengst integraal meegenomen in de

afweging voor een conceptbeleidsstuk. Er wordt teruggekoppeld aan participanten of en zo ja, wat er met hun inbreng is gebeurd. Als er niets mee is gedaan, wordt gemotiveerd waarom dat zo is.

Het conceptbeleidsstuk wordt vervolgens opnieuw ter participatie aangeboden. Dit is de fase waarin participanten hun mening geven. Het krijgt wat meer een subjectief karakter. Hoe kijken zij tegen het beleidsvoornemen aan? Wat vinden ze goed? Waar kunnen ze zich niet in vinden? Is er begrip voor de afweging om bepaalde alternatieven uit de eerste fase wel of niet over te nemen? Of bepaalde belangen zwaarder te wegen dan andere? Voor de gemeente kan dit belangrijke informatie opleveren voor de finale belangentoets, voordat het stuk bij de gemeenteraad wordt aangeboden.

Het uitgangspunt is dat participatie altijd wordt toegepast, tenzij er sprake is van (een beperkt aantal) uitzonderingsgronden. Elk beleidsvoornemen wordt vroegtijdig gepubliceerd op het participatieplatform. Met een heldere tijdlijn en inclusief alle relevante stukken. Ook als niet om inbreng zou worden gevraagd. Het vindt in twee fasen plaats en kan eventueel worden aangevuld met bijeenkomsten, overlegtafels en/of enquêtes. Maar alleen als dat meerwaarde heeft. Het koersdocument voor de omgevingsvisie volgt INS. De evaluatie zal meegenomen worden in het traject voor het omgevingsplan.

Voor het omgevingsplan zal in de verkenningsfase een voorontwerp omgevingsplan worden neergelegd. In dit voorontwerp zijn de hoofdlijnen van het omgevingsplan zichtbaar. Er is ruimte voor aanpassing naar aanleiding van de wensen en opmerkingen vanuit de omgeving. Alle input wordt voorzien van een motivering waarom dit wel of niet is meegenomen in het ontwerp omgevingsplan. Dit resulteert in een ontwerp omgevingsplan. Het ontwerp wordt, conform artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zes weken ter inzage gelegd. Iedereen kan een zienswijze indienen op het ontwerpplan. Dit is de tweede fase van de participatie; de consultatiefase.

Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wordt in iedergeval verplicht gesteld voor de categorieën waarvoor een adviesrecht van de raad geldt. Een jaar na het functioneren van het stelsel van adviesrecht, participatie en delegatie wordt dit geëvalueerd en kan dit desgewenst door de raad worden bijgesteld op basis van de ervaringen die zijn opgedaan.

Bijlage 1 Toelichting categorieën voor bindend advies

Om te komen tot de lijst van 'gevallen van bindend adviesrecht' voor het vergunnen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is de huidige bevoegdheidsverdeling van college en raad ten aanzien van de ruimtelijke initiatieven als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn de onderwerpen welke politiek gevoelig liggen aan de lijst toegevoegd. Bij maatschappelijke ontwikkelingen die nu nog niet voorzien zijn of bij andere politieke behoeften kan deze lijst worden aangepast.

Dit betekent het volgende voor de lijst van gevallen waarvoor een bindend advies van de raad nodig is:

a. Intensieve veehouderijen;

Plannen (zowel bouwen als gebruik) voor intensieve veehouderij die niet passen binnen het omgevingsplan worden altijd voor advies aan de gemeenteraad voorgelegd.

Onder een intensieve veehouderij wordt verstaan: een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf dat zelfstandig of als neventak geheel of grotendeels in gebouwen, varkens, pluimvee, konijnen, vleeskalveren, pelsdieren of overig kleinvee houdt, met uitzondering van het biologisch houden van dieren conform de Landbouwkwaliteitswet, het kweken van vissen, het houden van melkvee en overig rundvee, geiten, schapen of paarden.

b. Transformatorstations met een capaciteit van 150/20 kV- of groter;

Deze grens is in verleden bepaald bij de vestiging van een transformatorstation bij 't Veld. Ontwikkelingen van deze omvang worden aan de raad voorgelegd.

c. Datacenters, daar waar deze functie niet in het omgevingsplan is toegelaten;

Deze categorie geldt voor datacenters waar wij als gemeente het bevoegd gezag zijn. Afhankelijk van de aanvraag kan dit namelijk ook de provincie zijn. Datacenters zijn een onderwerp wat in de politieke en maatschappelijke belangstelling staat. Voor locaties waar de functie datacenter is toegestaan in het omgevingsplan is al een bestuurlijke keuze door de raad gemaakt om datacenters toe te laten. Daarvoor geldt geen adviesrecht van de raad. Op locaties waar dat nog niet het geval is zal een aanvraag voor advies aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

d. Woningbouwprojecten;

Voor woningbouwplannen waarbij woningen worden toegevoegd is een bindend advies nodig. Dit bindend advies is niet nodig voor het toevoegen van woningen als sprake is van transformatie van bestaande bebouwing al dan niet met een andere functie (al dan niet met een beperkte uitbreiding van de bestaande bebouwing), splitsing van bestaande woningen of op grond van het omgevingsplan toegestane woningen of het inpandig realiseren van een woning, of wanneer het betreffende (bouw) project kan worden gerealiseerd via een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht zoals opgenomen in het tijdelijke omgevingsplan.

e. De vestiging van niet agrarische bedrijven in het buitengebied;

Voor (bouw) projecten ten behoeve van niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied is een bindend advies nodig. Dit bindend advies is niet nodig indien het betreffende

(bouw) project kan worden gerealiseerd via een afwijking- of wijzigingsbevoegdheid, die is opgenomen in het tijdelijke omgevingsplan.

f. Logiesfuncties voor arbeidsmigranten die afwijken van de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregel “Beleidsregels logiesfuncties tijdelijke medewerkers Hollands Kroon” of de opvolger van dit beleid;

Voor (Bouw)projecten voor logiesfuncties voor arbeidsmigranten, die niet passen binnen de door de raad vastgestelde kaders is een bindend advies nodig. Artikel 6 verzoeken waar de raad positief op heeft besloten worden bij het doorlopen van de formele procedure niet opnieuw aan de raad voorgelegd.

g. Projecten voor het ontwikkelen van natuur buiten de bestaande natuurgebieden of het Natuurnetwerk Nederland

Voor (bouw)projecten voor het ontwikkelen van natuur buiten de bestaande natuurgebieden of het Natuurnetwerk Nederland is een bindend advies nodig.

h. Bouwprojecten voor nieuwe openbare infrastructuur

Voor (Bouw)projecten waarbij bestaande openbare weg-, water-, parkeer-, en groenvoorzieningen worden aangepast, alsmede daar naar aard en omvang aan gelijk te stellen infrastructurele werken is geen bindend advies nodig. Dit advies is wel nodig voor volledig nieuwe openbare infrastructuur met een lengte van ten minste 0,5 kilometer. Deze ondergrens is gesteld om te voorkomen dat wel voor infrastructuur advies wordt gevraagd, maar voor de ontwikkeling zelf niet. Te denken valt hierbij aan een woningbouwplan, welke past in de woonvisie, waarvoor een nieuwe weg moet worden aangelegd.

i. De vestiging van een motorcrossterrein, daar waar deze functie niet in het omgevingsplan is toegelaten;

Voor (Bouw)projecten waarbij de functie motorcrossterrein mogelijk wordt gemaakt. Motorcross is een onderwerp wat in de politieke en maatschappelijke belangstelling staat. Voor locaties waar de functie is toegestaan in het omgevingsplan is al een bestuurlijke keuze door de raad gemaakt om motorcross toe te laten. Daarvoor geldt geen adviesrecht van de raad. Op locaties waar dat nog niet het geval is zal een aanvraag voor advies aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

j. Nieuwe agrarische bebouwing in het buitengebied.

Voor (bouw)projecten ten behoeve van agrarische bedrijvigheid in het buitengebied is een bindend advies nodig. Dit bindend advies is niet nodig indien het betreffende (bouw) project ziet op een uitbreiding van -en direct aansluit op- een bestaand agrarisch bouwblok, dat kan worden gerealiseerd via een wijzigingsbevoegdheid, die is opgenomen in het tijdelijke omgevingsplan.

Bijlage 2 Delegatiebesluit wijziging Omgevingsplan

Het delegatiebesluit houdt in dat de gemeenteraad de bevoegdheid om onderdelen van het omgevingsplan te wijzigen, kan delegeren aan het college van burgmeester en wethouders. De gemeenteraad stelt hiervoor een lijst met gevallen vast waarvoor zij het college bevoegd vinden om het omgevingsplan te wijzigen.

Voor de volgende situaties heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen aan het college gedelegeerd:

1. Overnemen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan.

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa) binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. De raad stuurt op hoofdlijnen en het overnemen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent dit zich goed voor delegatie.

2. Vertalen van beleid(sregels) van raad en college in het omgevingsplan.

Voor het opstellen van een omgevingsplan stelt de gemeenteraad kaders. Dit gebeurt via de omgevingsvisie. In omgevingsprogramma's worden onderdelen uit de omgevingsvisie uitgewerkt. De bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsprogramma's ligt bij het college. Concrete ambities uit de omgevingsvisie en uit de omgevingsprogramma's waarvan doorvertaling in het omgevingsplan nodig is, kunnen gedelegeerd worden aan het college. Ook andere door de raad of het college vastgestelde beleidsregels die doorvertaling in het omgevingsplan behoeven, kunnen door het college worden verwerkt in het omgevingsplan. Het gaat immers om het vertalen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging en kaderstelling door de gemeenteraad. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand.

3. Projecten die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt

Projecten en ontwikkelingen die vallen binnen de categorieën waarvoor het niet nodig is om bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een advies te vragen aan de raad, kunnen in het geval van een wijziging van het omgevingsplan ook door het college worden vastgesteld.

4. Bestaande uitwerking- en wijzigingsbevoegdheden

In de huidige bestemmingsplannen zijn wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten opgenomen waarin wordt bepaald dat voor deze specifieke gevallen of locaties het college bevoegd gezag is voor het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet bestaan deze instrumenten tot het wijzigen of uitwerken van het omgevingsplan niet meer. De aangewezen locaties zijn echter wel onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan (het oude bestemmingsplan). De kaders (wijzigingsvoorwaarden en uitwerkingsregels) zijn reeds vastgesteld door de raad, voor deze gevallen kan het college bevoegd blijven voor het wijzigen van het omgevingsplan.

5. Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk, voor zover hier geen afwegingsruimte in aanwezig is

Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Vanuit het Rijk en de Provincie zijn nu ook al instructieregels onder de huidige wetgeving opgenomen. Bijvoorbeeld het opnemen van de beschermingszones van de primaire waterkeringen in het omgevingsplan. Indien binnen deze regels geen afwegingsruimte aanwezig is, kan de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan naar aanleiding van een instructieregel gedelegeerd worden aan het college.

6. Het nemen van een voorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het besluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor aanpassing van het omgevingsplan bewust een vergunningaanvraag indient die in strijd is met de voorgenomen aanpassing. De noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit komt nauwelijks voor, maar wanneer dit nodig is, is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad in relatie tot die van het college en de daarbij horende aanlevertermijnen, kan het college hierin sneller acteren. Om die reden is in de Omgevingswet een delegatiemogelijkheid opgenomen voor de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit (artikel 4.14 Ow). De achterliggende gedachte van de wetgever is hierbij geweest dat het college een omgevingsplan voorbereidt en daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

7. Het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes;

Het gaat hier om technische aanpassingen waarbij inhoudelijke besluitvorming niet is vereist. Delegatie van dit onderdeel aan het college ligt hiermee voor de hand

8. Het toevoegen en wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijziging voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben.

Zowel het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening als de waterschapsverordening worden via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) voor iedereen digitaal raadpleegbaar. In al deze plannen en verordeningen worden begripsbepalingen opgenomen. Hierbij dient een uniform begrippenapparaat gewaarborgd te worden. Dit kan ertoe leiden dat een begripsbepaling aangepast of toegevoegd wordt aan het omgevingsplan. Om een uniform begrippenapparaat te waarborgen is voor landelijk gebruik ook een Stelselcatalogus opgesteld. Als hierin begripsbepalingen zijn opgenomen die de harmonisatie ten goede komen, kunnen deze ook overgenomen worden in het omgevingsplan. Daarnaast is het mogelijk dat er begripsbepalingen in het omgevingsplan worden toegevoegd of aangepast om de 'leesbaarheid' te verbeteren. In voornoemde gevallen gaat het niet om het aanpassen of toevoegen van begripsbepalingen die nadelige effecten

(kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving dan wel nadelige/ beperkende effecten tot gevolg hebben voor inwoners en initiatiefnemers of inhoudelijk besproken moet worden.