

C: J.A. Wildeman

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Gemeenteraad van Berkelland

Zaaknummer : 219869

Onderwerp : Reactie op Provinciale Omgevingsvisie en -verordening

Verzonden : 20 JULI 2018

Geachte raadsleden,

Op 5 juni 2018 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland de ontwerp-Omgevingsvisie Gaaf Gelderland en het ontwerp-actualisatieplan 6 voor de Omgevingsverordening vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak. De visie en de verordening staan in de bijlagen.

Wij maken samen met de Achterhoekse gemeenten en de Regio Achterhoek gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze op de ontwerp-Omgevingsvisie in te dienen. Met als doel het veiligstellen van belangen en het geven van een integrale zienswijze vanuit de Achterhoek. In deze brief informeren wij u over de zienswijze die de Achterhoekse gemeenten gaan indienen.

Helaas was er geen gelegenheid om u tijdig te betrekken bij het indienen van zienswijzen

De ontwerpplannen en stukken liggen namelijk van 14 juni 2018 tot en met 9 augustus 2018 ter inzage, midden in het 'zomerreces'.

Gelukkig hebben we wél een gezamenlijke Achterhoekse reactie kunnen formuleren

In opdracht van het regionale portefeuillehoudersoverleg ROV zijn regionaal ambtelijk reacties verzameld op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, economie, energie, vrijetijdseconomie, wonen, natuur en landschap.

Ook is in de reactie een passage opgenomen over het periode van terinzagelegging:

"De terinzagelegging van beide stukken in een periode dat gemeenteraden of colleges van burgemeester en wethouders minder of niet meer bijeen komen, maakt dat wij ons het recht voorbehouden om ook na de officiële periode van terinzagelegging nog met aanvullende zienswijzen te komen, in regioverband danwel als individuele gemeenten. Wij gaan er vanuit dat u ook deze later ingediende zienswijzen in de verdere procedure van besluitvorming betreft."

De Achterhoekse reactie (conceptversie 16 juli 2018) is hierna integraal opgenomen. Wij hebben hiermee ingestemd. Hoewel Gedeputeerde Staten aangeven dat het plussenbeleid onder "beleid neutrale wijzigingen" valt en dit onderwerp niet voor zienswijzen openstaat, dienen wij hierover toch zienswijzen in. Het actualisatieplan voorziet namelijk in een andere tekst voor het Plussenbeleid dan de huidige verordening. Dit roept de vraag op of de provincie hierover een andere invalshoek heeft gekozen.

Eind juli wordt de definitieve reactie namens de Achterhoekse gemeente verstuurd aan de Provincie.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,

M.N.J. Broers.

drs. J.H.A. van Oostrum.

Kopie aan:

- *Archief*
- *Team dienstverlening omgeving / g.hans*
- *Team opdrachtgeversschap / w.scheeringa*
- *Team bestuursondersteuning / h.huiskamp*

Aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland,
Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Onderwerp: zienswijze.

Datum: 31 juli 2018.

Geacht college,

Inleiding

Op 5 juni 2018 heeft u de ontwerp-Omgevingsvisie Gaaf Gelderland en het ontwerp-actualisatieplan 6 voor de Omgevingsverordening vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak. De ontwerpplannen en stukken liggen van 14 juni 2018 tot en met 9 augustus 2018 ter inzage.

Voor de ontwerp-Omgevingsvisie Gaaf Gelderland geeft u aan dat een zienswijze op alle onderdelen kan worden ingediend. Voor het ontwerp-actualisatieplan 6 Omgevingsverordening beperkt u dat tot de volgende onderdelen:

1. Wonen
2. Werklocaties
3. Windenergie
4. Natuur, vrijstelling soorten
5. Natuurcompensatie
6. Natuurbegraven
7. Grondwaterbescherming
8. Natuur, brandgang
9. Natura 2000
10. Luchthavenregelingen

Van die mogelijkheid maken wij als Regio Achterhoek(gemeenten) graag gebruik.

Algemeen

1. In de ontwerp-omgevingsvisie staat een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland centraal. Met de focus op een duurzame, verbonden en economisch krachtige provincie. Met behulp van 7 ambities op het terrein van energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, bereikbaarheid, economisch vestigingsklimaat en het woon- en leefklimaat wordt hier richting aan gegeven.

De visie geeft algemene handvatten; wij waarderen het dat de provincie partner is om deze samen met regionale stakeholders nader uit te werken. De vele mogelijkheden en kwaliteiten van Gelderland op het gebied van recreatie en toerisme worden als uitgangspunt benoemd. Dat is op zich prima, maar er wordt geen ambitie op dit terrein uitgesproken. We gaan er vanuit dat de koersnotitie Vrijtijdseconomie, waaraan de provincie momenteel samen met de regionale stakeholders invulling geeft, een bijlage wordt bij deze omgevingsvisie. En dat de ambities die hierin opgenomen worden, een integraal onderdeel vormen van de omgevingsvisie. Voor het economisch vestigingsklimaat en het woon- en leefklimaat is het belangrijk om de vele mogelijkheden en kwaliteiten op het gebied van recreatie en toerisme te behouden en waar nodig te versterken.

Een paar specifieke opmerkingen:

H3, Par. 4: Ook binnen de recreatiesector is aandacht voor vergroening. Dit onder de noemer van tijdelijke natuur. Een recreatieondernemer moet zich bij de ontwikkeling binnen de huidige grenzen van zijn terrein niet belemmerd zien door de natuur die hij eerder heeft aangebracht. Ook voor de ontwikkeling van recreatieondernemingen buiten het bestaande terrein moeten mogelijkheden zijn, waarbij deze binnen het GNN en GO gekoppeld kunnen worden aan het versterken van de natuur- en landschapswaarden.

H3, Par. 5: Bij het verbeteren van de bereikbaarheid zijn opgaves geformuleerd die wij ook zien. Fijn dat de provincie ons steunt in deze visie.

H3, Par. 6: Hier worden de bijzondere kwaliteiten en veelzijdigheid van Gelderland, onder andere op het gebied van recreatie en toerisme, genoemd. Naast een aantrekkelijk aanbod en decor, zijn ook rust en beleving belangrijke kernwaarden voor een florerende Vrijtijdseconomie in de Achterhoek en de rest van Gelderland. We maken ons daarom zorgen over de milieuconsequenties die vliegveld Lelystad met zich meebrengt. We missen in de omgevingsvisie een paragraaf over deze gevolgen voor het economisch vestigingsklimaat en de woon- en leefomgeving.

Ook de recreatie- en toerismesector is een sterke troef in Gelderland, deze zou ook in de visieschets op pagina 17 opgenomen moeten worden. De ontwikkelingen in deze sector gaan snel. Om goed in te kunnen spelen op de voortdurend veranderende marktbehoefte en toekomstperspectief te hebben voor toeristische bedrijven, is het belangrijk dat zij ontwikkelruimte hebben, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin.

H3, Par. 7: "Om Gelderland voor mensen en bedrijven aantrekkelijk te houden, is de kwaliteit van de leefomgeving van groot belang", staat in de eerste zin van deze paragraaf. Het belang van een aantrekkelijke leefomgeving komt echter niet terug in de ambities en aanpak in deze paragraaf. Dit gaat alleen over het wonen. Wij zien graag dat de provincie ook ambities formuleert voor het aantrekkelijk houden van de leefomgeving.

2 De ontwerp-visie gaat vergezeld van een aantal kaarten (visieschetsen en themakaarten). Niet altijd is duidelijk hoe begrenzingen zijn ontstaan. Als voorbeeld noemen we de aanduiding krimpgebied in de Visieschets voor het gesprek over woon- en leefomgeving en de aanduiding Smart Industry Achterhoek in de Visieschets voor het gesprek over woon- en leefomgeving.

De gemaakte keuzes in de kaartbeelden worden niet toegelicht/onderbouwd. Weliswaar wordt voor deze kaarten de term 'schets' gehanteerd, hetgeen een wat vrijblijvender karakter suggereert, maar de ervaring leert dat éénmaal getrokken begrenzingen een eigen leven kunnen gaan leiden met soms grote gevolgen voor individuele bedrijven/inwoners.

3. In de visie missen we de relatie met Duitsland..

4. Ook de aansluiting tussen visie en verordening wordt gemist. Beleidsmatige/strategische keuzes worden gemaakt in de visie. Vervolgens worden deze uitgewerkt in de verordening. Wij constateren op een aantal vlakken, bijvoorbeeld ten aanzien van de landbouw (plussenbeleid en geitenhouderijen) in de verordening stringente bepalingen die niet terug te voeren zijn op of beargumenteerd kunnen worden op basis van de inhoud van de Omgevingsvisie.

5. In de verordening wordt het instrument financiële compensatie geïntroduceerd, onder andere in de artikelen 2.46 en 2.54. Deze compensatie komt ten goede aan de provincie. Niet duidelijk is waarvoor deze financiële middelen vervolgens ingezet worden. Denkbaar is ook dat deze financiële middelen in een heel ander deel van de provincie ingezet worden en niet ten goede komen aan de gemeente waarbinnen het initiatief ligt waarvoor financieel gecompenseerd wordt. Er dient een directe relatie te liggen tussen inning, besteding en het gebied van de financiële compensatie.

6. Artikel 3.60, lid 1 onder d verwijst naar artikel 1 van de Wet op de openluchtrecreatie. Deze wet is evenwel per 1 januari 2008 ingetrokken.

7. De terinzagelegging van beide stukken in een periode dat gemeenteraden of colleges van burgemeester en wethouders minder of niet meer bijeen komen, maakt dat wij ons het recht voorbehouden om ook na de officiële periode van terinzagelegging nog met aanvullende zienswijzen te komen, in regioverband danwel als individuele gemeenten. Wij gaan er vanuit dat u ook deze later ingediende zienswijzen in de verdere procedure van besluitvorming betreft.

Via de individuele gemeenteraden zullen u daarvoor ook moties bereiken van eenzelfde strekking.

Wonen:

Het nieuwe beleidskader van de provincie is goed opgenomen in het stuk en dit sluit goed aan op onze in ontwikkeling zijnde regionale woonagenda.

Werklocaties:

1. Ontwerp-Omgevingsvisie:

We constateren dat uw aanpak binnen de Concept-Omgevingsvisie erop gericht is, dat een gevarieerd aanbod aan goed ontsloten, kwalitatief hoogwaardige, duurzame werklocaties beschikbaar is. "Werklocaties groen, schoon en slim" noemt u deze. Het concentreren van economische activiteiten heeft daarbij uw voorkeur boven versnippering. En: het ombouwen van bestaande en leegstaande bedrijvenlocaties gaat boven de aanleg van nieuwe terreinen. Pas als er geen andere mogelijkheden zijn, is uitbreiding aan de randen van onze steden of dorpen wat u betreft aan de orde.

In reactie hierop willen we noemen dat we een aanhoudende groei zien van bedrijvigheid binnen onze regio, met een daarmee samenhangende ruimtevraag. Met name binnen de Achterhoekse maakindustrie is deze expansie manifest. VNO-NCW heeft u per brief verzocht, om zorg te dragen voor voldoende beschikbare bedrijventerreinlocaties om deze groei in de Achterhoek ook naar de toekomst toe te accommoderen. Wij gaan er vanuit dat bovenstaande aanpak hierin voorziet. Van groot belang, omdat industriële MKB bedrijven zoals u weet, de economische slagaderen vormen van de gemeentes waarin zij gevestigd zijn. We vinden het dus van groot belang, dat economische groei van deze bedrijven lokaal bediend kan worden. We begrijpen uw insteek om bestaand industrieel areaal te benutten alvorens nieuwe terreinen in ontwikkeling te nemen. Dit wel met de kanttekening, dat het benutten van leegstaande locaties niet mag leiden tot stroperigheid voor de ontwikkeling van nieuwe locaties. Tenslotte willen we noemen dat uw bedrijfsverplaatsingsregeling zoals deze tot voor kort beschikbaar was, een bruikbaar instrument was om bedrijven te verplaatsen naar een perspectiefrijke nieuwe locatie. Temeer omdat deze regeling niet meer bestaat, is het van belang dat bestaande bedrijven (die nu misschien niet helemaal optimaal gevestigd zijn) kunnen uitbreiden op de huidige locatie. Uiteraard gaat het hier enkel om uitbreiding en niet om nieuwvestiging.

2. Ontwerp –Omgevingsverordening:

In de Ontwerp –Omgevingsverordening lezen we dat u "meer regionaal maatwerk mogelijk wil maken bij bestemmingsplannen voor lokale en regionale bedrijventerreinen en voor zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen. De regels hadden bijvoorbeeld betrekking op maximale kavelgroottes. Wij willen de voorwaarden samen met de regio bepalen in het Regionaal programma werklocaties (RPW) en niet meer via een artikel met één maximum voor alle gemeentes in onze verordening".

In reactie hierop willen we noemen dat de situatie zoals deze tot dusverre in uw Omgevingsverordening was opgenomen niet aansloot bij aard en omvang van het gros van de MKB-maakindustriebedrijven in de Achterhoek. Het adviesbureau dat momenteel mede in uw opdracht werkt aan het opstellen van een nieuw RPW voor de Achterhoek, onderscheidt verschillende "werkmilieus". Met het vervallen van oppervlaktegrenzen in uw ontwerp-Omgevingsverordening biedt u de ruimte om binnen de Achterhoek tot werkbare afspraken te komen.

Windenergie.

Uit artikel 2.62 van de verordening en de gewijzigde kaart van de Omgevingsverordening: Regels Windenergie, blijkt uit de motivering dat als gevolg van beleidsmatige wijziging voor weidevogelgebieden en rustgebieden voor winterganzen de kaart windenergie is aangepast. Dit vanwege de doorwerking in het werkgebied in de verordening voor 'windenergie uitgesloten vanwege provinciale doelen'.

De motivering zegt niets specifiek over de betreffende locaties. Ook wordt niet gemotiveerd waarom dit niet geldt in andere vogelweide gebieden en/of rustgebieden voor ganzen. Met ander woorden waar en op grond van wat vinden we door de provincie of andere instantie aangewezen vogelweidegebieden terug.

Voorts is de taal en duidelijkheid van de verordeningstekst met vele verwijzingen slecht te begrijpen. Als dat al voor de gemeenten geldt, geldt dat zeker voor inwoners en bedrijven.

Plussenbeleid

Hoewel u aangeeft dat dit onderwerp niet voor zienswijzen openstaat 'beleid neutrale wijzigingen' menen wij toch het volgende hierover onder uw aandacht te moeten brengen.
Motivering redactionele en beleidsrijke wijzigingen

Mogelijk vanwege de genoemde 'beleidsneutraliteit' zijn de wijzigingen in het actualisatieplan op dit onderwerp niet toegelicht. Dit terwijl het actualisatieplan wel voorziet in een andere tekst voor het Plussenbeleid dan de huidige verordening.

Daarbij valt de toelichting uit de huidige Omgevingsvisie (par. 3.9.10) over het onderwerp 'Plussenbeleid' weg. Daarin werd (in lijn met de tekst van de verordening) verwoord dat het Plussenbeleid alleen van toepassing was op bouwvlakvergrotingen en dat geldende rechten (bouwvlakken in geldende bestemmingsplannen / wijzigingsbevoegdheid) gerespecteerd werden.

In de toelichting bij de ontwerp omgevingsverordening komt dit niet op dezelfde manier terug. Dit roept de vraag op of de provincie een andere invalshoek heeft gekozen, d.w.z. niet meer uitgaat van de omvang van geldende bouwvlakken maar van de bestaande omvang van een niet-grondgebonden bedrijf(stak), en dus of er echt wel sprake is van een beleid neutrale/redactionele aanpassing.

Vragen/opmerkingen bij diverse artikelen

Artikel 1.1 (aanwijzing gebieden)

Het begrip 'Ammoniakbuffergebied' geeft net als art. 2.33, lid b aan dat uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij niet is toegestaan en niet mogelijk is zolang de emissie van ammoniak niet toeneemt. Dit roept de volgende vraag op:

- wordt toegekende PAS-ontwikkelruimte beschouwd als 'toename van ammoniakemissie'?
- hoe kunnen we als gemeente toename van ammoniakemissie tegenhouden bij een gebonden beschikking voor een bouwactiviteit, waarbij (door/vanwege GS) wel PAS-ontwikkelruimte is toegekend voor de bijbehorende Wnb-toestemming (vergunning/melding)?

De omschrijving van het begrip 'Groene ontwikkelingszone' kan de suggestie oproepen dat gronden binnen het GNN als de bestemming 'Natuur' hebben. Dit laatste is niet altijd het geval omdat het GNN ook nog te ontwikkelen natuur omvat (zie art. 2.41).

Bij 'Overig gebied' is het wellicht beter om te spreken over 'Overig gebied glastuinbouw'

Artikel 1.2 (begripsbepalingen)

Het begrip 'bouwperceel' vervalt. Omdat dit begrip het vertrekpunt was voor de huidige verordeningstekst over het Plussenbeleid, ontstaat er ook een heel ander soort Plussenbeleid. Dat is opmerkelijk omdat de tekst van maart 2017 expliciet uitging van 'de uitbreiding van de oppervlakte van het agrarisch bouwperceel' en het toenmalige eerste lid in april 2017 nog werd uitgebreid met een bepaling die ook het agrarisch bouwperceel als vertrekpunt koos ("...Bij uitbreiding van de oppervlakte van een agrarisch bouwperceel met een grondgebonden veehouderijtak is voorgaande niet van toepassing")

De crux zit hem in het begrip 'uitbreiding (bij veehouderij)' dat (op een redactionele wijziging na) wel wordt gehandhaafd. De nieuwe definitie daarvan luidt: "vergroting van de agrarische bebouwing op een bestaand agrarisch bouwperceel al dan niet gepaard gaande met een vergroting van het bouwperceel".

Deze definitie omvat dus eigenlijk twee soorten uitbreiding die in juridische zin niet op gelijke voet staan. Als er namelijk geen vergroting van een agrarisch bouwperceel aan de orde is, dan past een uitbreiding in de regel immers binnen het geldende bestemmingsplan en is er geen nadere planologische besluitvorming nodig of zelfs mogelijk voor het verlenen van een

omgevingsvergunning (gebonden beschikking). Dit laatste is wel het geval bij uitbreiding waarbij wél sprake is van een vergroting van het bouwperceel, iets waarvoor de meeste bestemmingsplannen een wijzigingsbevoegdheid kennen.

De definitie van 'uitbreiding' lijkt ook van toepassing te zijn op bedrijfsuitbreidingen die op basis van bestaande rechten kunnen (of zelfs moeten) worden vergund. Het is echter niet duidelijk hoe het Plussenbeleid hierop kan aanhaken zonder bestaande rechten aan te tasten. Het zou wellicht helpen om in de begripsbepalingen een duidelijk onderscheid te maken tussen 'uitbreiding binnen bouwvlak' en 'uitbreiding van een bouwperceel' (nog afgezien van het gegeven dat de definitie van het begrip 'uitbreiding' eigenlijk ook vraagt om een omschrijving van het begrip 'agrarisch bouwperceel')

Artikel 2.30 en art. 2.32

In het tweede lid wordt onder c een rangorde gepresenteerd voor de plusmaatregelen. Daarbij staat als eerste vermeld dat deze plusmaatregelen 'ter plaatse op het erf' zouden moeten plaatsvinden (logisch). Tegelijkertijd biedt de tekst in de Achterhoek de ruimte om sloop van leegstaande gebouwen in te brengen als 'plus' (zie art. 2.32, tweede lid). De vraag is hoe zich dit verdraagt met de rangorde om de plus als eerste in te zetten op het erf. Sloop van leegstaande gebouwen vindt in de meeste gevallen immers op een andere locatie plaats waar sprake is van bedrijfsbeëindiging. Is het een idee om in art. 2.32, lid b daarom aan te geven dat de beleidsregels in de Achterhoek op deze punten kunnen afwijken van de rangorde uit art. 2.30, tweede lid, onder c.

Artikel 2.34

Artikel 2.34, eerste lid, onder b, c en e roepen de vraag op hoe het mogelijk zou kunnen zijn om een veehouderij geheel/gedeeltelijk te wijzigen in een veehouderij (b) als het aantal geiten op een bestaande veehouderij niet mag toenemen (c)/gebouwen niet in gebruik mogen worden genomen voor het houden van geiten (e). Betekent dit dat een gemengde veehouderijbedrijf met een bestaande geitenhouderijtak de andere tak niet mag beëindigen omdat dan sprake gaat worden van een geitenhouderij?

Art. 2.34, tweede lid onder b bevat een overgangsrechtelijke regeling voor situaties waarin al een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend. Dit is ook gebruikelijk om ongelukken in de rechtspraak te voorkomen (vgl. Rb Oost Brabant, Reusel-De Mierden, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2018:2436>)

Waarom ontbreekt een dergelijke overgangsrechtelijke regeling bij het onderwerp Plussenbeleid of bij andere terreinen? Ook daar kan immers sprake zijn van al ingediende aanvragen om omgevingsvergunning die geconfronteerd worden met de nieuwe regels uit de verordening.

Artikel 8.2

Deze overgangsrechtbepaling vraagt om vaststelling van gemeentelijk Plussenbeleid vóór 1 januari 2027. Bij bestemmingsplannen die voor 1 januari 2007 zijn vastgesteld moeten de instructieregels over het Plussenbeleid zijn uitgevoerd vóór 1 april 2019. Deze laatste termijn is erg krap als Provinciale Staten eerst nog de nieuwe tekst van verordening moeten vaststellen en Gedeputeerde Staten daarna ook nog een handreiking moeten vaststellen (art. 2.5.30, vierde lid).

Daarbij komt dan nog dat het vaststellen van Plussenbeleid op gemeentelijk niveau ook wel eens gelijk zou kunnen staan aan het aanpassen van de gemeentelijke structuurvisie. Dit is al vrij snel het geval als de geldende structuurvisie beleidskaders bevat voor 'intensieve veehouderij'/niet-grondgebonden veehouderij die zich niet verdragen met het Plussenbeleid en dus eigenlijk zouden moeten worden geschrapt (= herziening structuurvisie)

Daarbij maakt de tekst van de overgangsregeling niet voldoende duidelijk of zij zich alleen richt op het vaststellen van Plussenbeleid door de gemeenteraad of ook op het verwerken daarvan in bestemmingsplannen (m.n. art. 2.5.30 en art. 2.5.31 gaan over zowel de bestemmingsplannen als de beleidsregels).

Hoogachtend,