Onderwerp : Vaststellen Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) Landelijk gebied
Programma :03. Duurzame leefomgeving
Forum : Oordeelsvormend
Portefeuillehouder(s) : J. Bloem
Inlichtingen bij : Marleen Schuijl-Oltvoort
06-81425953
M.Schuijl-Oltvoort@zutphen.nl

Soort bevoegdheid :
Beleidsvrijheid : Beperkt
Programmabegrotingswijziging : Nee

Het college van burgemeester & wethouders stelt voor:

1. de "zienswijzennota omgevingsplan "Landelijk gebied" en de nota "Ambtshalve wijzigingen" vast te stellen;
2. het "Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) Landelijk gebied", inclusief de bijbehorende planMER, met IMRO code NL.IMRO.0301.op0101Landelijkgeb-vs01 gewijzigd vast te stellen;
3. geen exploitatieplan vast te stellen;
4. de volgende onderdelen van de Verordening Fysieke Leefomgeving gemeente Zutphen 2021 buiten werking te stellen voor zover de regels zijn opgenomen in het voorliggend "Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) Landelijk gebied": hoofdstuk 4, afdelingen 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, afdeling 8.2, afdeling 10.5 en hoofdstuk 11.

Inleiding

Eind 2015 is de Visie Landelijk Gebied door de gemeenteraad vastgesteld. Daarin zijn de ontwikkelmogelijkheden voor het landelijk gebied in relatie tot het landschap verwoord. De Visie is indertijd opgesteld volgens de principes van de nieuwe Omgevingswet: ruimte bieden voor ontwikkeling en beschermen van kwaliteiten. De Visie en al het andere vastgestelde sectorale beleid dat raakt aan de fysieke leefomgeving vormen de basis voor de vertaling van het beleid in een nieuw omgevingsplan. De Omgevingswet vraagt immers al het beleid in de fysieke leefomgeving integraal te regelen. In de Omgevingswet staat een opsomming van onderdelen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Er waren meerdere aanleidingen voor het opstellen van een nieuw omgevingsplan voor het landelijk gebied:

- het vaststellen van de Visie Landelijk gebied en de vertaling van dat beleid naar het omgevingsplan;
- de noodzaak om voor het landelijk gebied van het gedeelte van Warnsveld een nieuw plan te moeten maken dat in 2019 werd vastgesteld. Dit had te maken met de 10-jaarstermijn die in de Wet ruimtelijke ordening stond waarbinnen een nieuw plan moest worden vastgesteld. Deze verplichting is echter per 1 juli 2018 vervallen. Omdat we in 2016 zijn begonnen met de voorbereidingen van de inventarisatie en het opstellen van een werkdocument met de uitgangspunten voor het plan, is het project doorgezet;
- voor verschillende delen van het landelijk gebied gelden er verschillende bestemmingsplannen met elk een eigen regeling.

Op 8 maart 2016 heeft het college besloten het plan voor het landelijk gebied aan te melden bij het ministerie om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om te experimenteren met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Op 12 oktober 2016 is het besluit tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet genomen waardoor we formeel mogen experimenteren.

Doordat we mogen experimenteren betekent dit dat we:

- de mogelijkheid hebben om meer onderwerpen in het plan op te nemen, ook uit de vroegere Algemene Plaatselijke Verordening (APV) waarvan recent de onderwerpen die zien op de fysieke leefomgeving zijn overgezet naar de Verordening Fysieke Leefomgeving gemeente Zutphen 2021 (VFL);
- de mogelijkheid hebben om met een meldingsplicht te werken en niet meer alleen met vergunningen (vereenvoudiging van regels en versnellen van procedures);
- de mogelijkheid hebben om welstandscriteria op te nemen in het plan (wat bijdraagt aan integraal werken en ruimtelijke kwaliteit in de breedte regelen);
- de mogelijkheid hebben om de delegatiemogelijkheid toe te passen (dit houdt in dat de raad een delegatiebesluit neemt waardoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om delen van het plan aan te passen).

In de pilot van dit voorliggende omgevingsplan Landelijk gebied zijn de eerste drie opgesomde punten verwerkt. De laatste kan gebruikt worden op het moment dat het zich voordoet. Dit wordt nader toegelicht onder de kanttekening 2.1.

Bij het omgevingsplan is een milieueffectrapportage (planMER = het rapport) opgesteld. Dit is verplicht op het moment dat er in een bestemmingsplan/ omgevingsplan m.e.r-plichtige activiteiten worden toegestaan (Wet milieubeheer en Besluit mer) Ã©n op het moment dat een passende beoordeling nodig is (op grond van de Wet natuurbescherming). Beide zijn het geval wat leidt tot de verplichting van een MER (het opstellen van het rapport) en het doorlopen van de bijbehorende m.e.r.-procedure. Op deze manier worden alle milieubelangen in beeld gebracht in het planMER (in het rapport) en volwaardig meegewogen in de besluitvorming op het omgevingsplan.

Voorliggend ontwerp omgevingsplan Landelijk gebied en bijbehorende planMER (het rapport), inclusief bijbehorende onderzoeken, is met onder andere de volgende partijen en processtappen tot stand gekomen:

- een interne projectgroep van plusminus 25 inhoudelijke collega"s;
- vakspecialisten van de Omgevingsdienst Achterhoek;
- het adviesbureau;
- belanghebbenden/ belangstellenden;
- ketenpartners als de provincie en het waterschap;
- bestuurders;
- opbrengst uit inspraak, vooroverleg en zienswijzen.

Het ontwerp omgevingsplan Landelijk gebied heeft van 23 september 2021 tot en met 3 november 2021 ter inzage gelegen. Er zijn in deze periode 23 zienswijzen binnen de termijn ingediend.

Het opstellen van het omgevingsplan, in participatie en het volgen van vele ontwikkelingen, is een groot, complex en meerjarig proces geweest. Met het vaststellen van dit omgevingsplan Landelijk gebied is een eenduidig toetsingskader ontwikkeld voor het landelijk gebied. Het plan is de basis voor verdere ontwikkeling van het landelijk gebied.

Beoogd effect

Het omgevingsplan Landelijk gebied en bijbehorende planMER vast te stellen waardoor er eenduidigheid in het beleid voor het landelijk gebied ontstaat.

Argumenten

1.1 Zienswijzen op het ontwerp omgevingsplan hebben geleid tot aanpassingen in het omgevingsplan.
Tijdens de terinzagelegging van het ontwerp omgevingsplan zijn in totaal 23 zienswijzen ontvangen. De zienswijzen hebben tot aanpassing van het plan geleid. De inhoud van de reacties en de beantwoording daarvan zijn opgenomen in bijlage 1 die onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan.

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het ontwerp zijn:

- het plan is geactualiseerd naar de nu geldende stikstofwetgeving op basis van de input van bedrijven daarvoor (verleende vergunningen);
- details op perceelsniveau waardoor de regeling klopt bij de aanwezige en bestemde functies.

Met de doorgevoerde wijzigingen is het plan actueel.

1.2 Er zijn ambtshalve redenen om het omgevingsplan aan te passen.
Door met het plan aan het werk te zijn en de reacties uit de samenleving te vernemen, zijn een aantal zaken te verbeteren waardoor de regeling beter vorm krijgt. Alle ambtshalve wijzigingen zijn opgenomen in bijlage 2. Het zijn met name details op perceelsniveau die aan het licht zijn gekomen door te oefenen met het plan en de werking ervan te ondervinden. Met de doorgevoerde wijzigingen is het plan actueel.

2.1 De basis van het omgevingsplan is het vastgestelde beleid dat raakt aan de fysieke leefomgeving Ã©n de veldinventarisatie.
Als uitgangspunt geldt dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal wordt afgestemd en geregeld. Dat is gedaan in voorliggend omgevingsplan. Basis daarbij is geweest het vastgestelde beleid van het Rijk, de provincie, de waterschappen en de gemeente. Het gaat om ca 40 nota"s/ verordeningen/ wetten die nu zijn verwerkt. De maatwerk-bestemmingsplannen zijn hierbij nog niet meegerekend, maar wel verwerkt.

Op basis van een adressenlijst, bestemmingsplannen check, bouw- en milieudossieronderzoek is een eerste inventarisatiedocument opgesteld. Vervolgens is dit in het veld getoetst. Dat gaf een eerste richting in de toekomstige bestemmingen per perceel (toe te kennen functies).

In de periode van de inventarisatie zijn eind 2016 plusminus 400 huis aan huis enquÃªtes verspreid. Er zijn 148 ingevulde enquÃªtes terug ontvangen met veel input over wensen op perceelsniveau, informatie over percelen en waardering van de omgeving. Deze input heeft aan de ene kant geleid tot inzicht in ontwikkelingen in het gebied en zoeken naar mogelijkheden om dit gelijk te regelen in het omgevingsplan, mits passend binnen het vastgesteld beleid van met name de Visie Landelijk gebied.

Daarnaast zijn er op basis van de enquÃªtes en de inspraak vele gesprekken in het veld met particulieren gevoerd. Er is meegedacht over de inhoudelijke wensen en mogelijkheden op perceelsniveau om mee te nemen in het omgevingsplan voor de betreffende locaties zelf, of er is meegedacht in het mogelijk maken vooruitlopend op het nieuwe omgevingsplan. Andere bijkomstigheid was dat de zichtbaarheid van de gemeente als gesprekspartner is vergroot. Dit helpt op het moment dat we, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, als gelijkwaardige partner aan tafel zitten bij initiatiefnemers en belanghebbenden om nieuwe initiatieven te helpen realiseren (ja, mits benadering).

Alle input heeft geleid tot een inventarisatie op perceelsniveau dat de basis is voor het toekennen van de bestemmingen aan de locaties en mogelijke flexibiliteit in de regels.

2.2 De integrale inhoud op basis van de beleidsinventarisatie is gevat in de lagenbenadering om tegemoet te komen aan het uitgangspunt "beschermen van kwaliteiten".
Alle thema"s of onderwerpen vormen een eigen laag in het omgevingsplan. Op deze manier zijn gebiedskwaliteiten opgenomen met een eigen dubbelbestemming, en ook de functies kennen een eigen laag. Zo wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van de Omgevingswet om ruimte te bieden aan ontwikkeling (in de functies) en kwaliteiten te beschermen met een dubbelbestemming.

2.3 De uitgangspunten voor het bieden van ruimte voor ontwikkeling is opgenomen in de bestemmingen per perceel/ de functies.
Uit de veldinventarisatie en de opbrengsten van de enquÃªte en gesprekken is aan elke perceel een bestemming toegekend. Dit is niet nieuw, dat gebeurt ook al in de huidige bestemmingsplannen.
Omdat er nu voor het hele landelijk gebied Ã©Ã©n plan is gemaakt worden de mogelijkheden per functie overal gelijk. Met uitzondering van de locaties waar we in het recentere verleden een maatwerkbestemming hebben toegekend. Uit de Visie Landelijk gebied volgt dat er op alle erven

in de bestaande bebouwing ruimte mag zijn voor ontwikkeling van andere functies die bij de hoofdfunctie worden uitgeoefend, mits passend bij de context van het gebied. Op deze manier bestaat er een actueel toetsingskader voor aanvragen en is er onder voorwaarden ruimte voor ontwikkeling binnen het gebied.

2.4 Het uitgangspunt voor vereenvoudiging van regelgeving is opgenomen in de manier waarop initiatieven gerealiseerd kunnen worden.
De Visie Landelijk gebied heeft ook als ambitie gesteld de regeldruk te beperken. Op basis van de beleidsinventarisatie (al het beleid en wetgeving van hogere overheden) is een vereenvoudiging van regels ingewikkeld. Andere overheden bepalen voor grote delen wat wel en niet mag. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding van agrarische bedrijven die belemmerd wordt door de strakke stikstofregelgeving in relatie tot natuurgebieden, of een molenbiotoop die strak regelt hoe hoog bebouwing en beplanting mag zijn in de contour om vrije windvang veilig te stellen.

De manier om soepeler om te gaan met regels is dan het werken met een meldingsplicht in plaats van direct met een vergunningsplicht. In de milieuwetgeving kennen we deze constructie al, in de ruimtelijke ordening nog niet. Op grond van de Crisis- en herstelwet kan dit nu ook in voorliggend omgevingsplan.

In voorliggend ontwerp omgevingsplan is voor een heel aantal ontwikkelmogelijkheden een meldingsplicht opgenomen. Dit houdt in dat als een initiatiefnemer een activiteit wil realiseren in bestaande bebouwing (dus niet met nieuwbouw) en de overige voorwaarden worden gevolgd dat dit zonder vergunning mogelijk is. Voordat gestart wordt met de nieuwe activiteit binnen de gestelde voorwaarden wordt dit, op grond van de beleidsregel Procedure melding, gemeld aan de gemeente. Op dat moment kunnen we toetsen of de activiteit past binnen de regels en kunnen we bijhouden wat er in het plangebied gebeurt. Dat is van belang om het beleid te kunnen monitoren in relatie tot de gebiedskwaliteiten.

2.5 Op grond van het Besluit milieueffectrapportage en de Wet natuurbescherming wordt de m.e.r.-procedure gevolgd en is een concept milieueffectrapportage (MER) opgesteld.
Het is een wettelijke verplichting om bij plannen waar m.e.r.-plichtige activiteiten in voorkomen een planMER (rapport) op te stellen. De planMER met het doorlopen van de bijbehorende procedure heeft als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen.
Het opstellen van het planMER is/ wordt conform de m.e.r.-procedure doorlopen. Het MER is een onlosmakelijk onderdeel van de planmotivatie en verantwoording. De milieugevolgen van het plan zijn in het planMER in beeld gebracht. Op deze manier wordt duidelijk wat het te voeren beleid in de ontwikkelscenario"s voor milieueffecten met zich meebrengen. Op deze manier is het hele speelveld in beeld gebracht en zijn effecten zichtbaar geworden. Uitkomsten van het planMER hebben voor een aantal onderwerpen geleid tot aanscherping van planregels om de uitvoerbaarheid van het beleid te waarborgen. Zie hoofdstuk 13 van het planMER waarin de doorwerking van de resultaten uit het planMER in het omgevingsplan zijn beschreven.

3 Er hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld.
In artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat de gemeenteraad een exploitatieplan vaststelt voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur

aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het bestemmingsplan heeft een conserverend karakter. Er worden geen mogelijkheden gegeven voor het realiseren van projecten en/of plannen zoals bedoeld in artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro), waardoor geen exploitatieverplichting in het kader van de Wro geldt.

4 Het omgevingsplan heeft onderdelen van de Verordening Fysieke Leefomgeving gemeente Zutphen 2021 (VFL) in zich welke moeten worden uitgesloten om dubbelingen in regelgeving te voorkomen.
In het omgevingsplan zijn alle onderwerpen waarvoor beleid is vastgesteld binnen de fysieke leefomgeving opgenomen. Dat geldt ook voor delen van de VFL die in de hoofdstukken 10 en 22 van de regels zijn opgenomen. Dubbele regelgeving in enerzijds de VFL en anderzijds het omgevingsplan moet voorkomen worden. Omdat de volgende onderdelen van de VFL zijn opgenomen in het omgevingsplan wordt voorgesteld om deze buiten werking te stellen:

- hoofdstuk 4 VFL (bomen);
- afdelingen 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 (aangewezen monumenten en archeologie);
- afdeling 8.2 (diverse hinder);
- afdeling 10.5 (opslag van oude materialen);
- hoofdstuk 11 (gebruik van wegen en water).

Kanttekeningen

2.1 Het plan is nog niet af en doorontwikkeling op onderwerpen kan na vaststelling van het omgevingsplan.
Tijdens het opstellen van het omgevingsplan zijn verschillende constateringen gedaan die gaan over het beleid. Wat opvalt is dat beleid in het algemeen op hoofdlijnen is wat een concretisering nodig heeft om te kunnen vertalen naar planregels. Vaak is meer detailinformatie nodig om een goede afweging te maken en een planregel vorm te geven. Wanneer deze details duidelijk zijn, kunnen regels gemakkelijker worden losgelaten.

Er ligt een duidelijke relatie met de wens om gebiedskwaliteiten minimaal te handhaven, mogelijk te versterken en liefst te verdiepen. Dit kan alleen als we weten in welk gebied welke kwaliteit een versterkingsslag of verdiepingsslag nodig heeft. En dus waar de kansen liggen.

Dit speelt bij de volgende onderwerpen/ eigen themalagen in het omgevingsplan:

- Natuur: in de gebiedskwaliteit natuur wordt nu alleen Gelders Natuur Netwerk en Groene Ontwikkelzone (op grond van het provinciaal beleid) geregeld. Een nadere uitwerking van de opgestelde natuurvisie uit 2018 wordt gemaakt in de vorm van het beleidsprogramma biodiversiteit.
- Cultuurhistorie: Voor dit onderwerp is een cultuurhistorische waardenkaart opgesteld. Ook hiervoor dient een concretiseringsslag gemaakt te worden om dit thema te vertalen naar de planregeling.
- Water: voor water is er een grote opgave. Te denken valt aan klimaatadaptatie, waterveiligheid, droogte, wateroverlast. Daarnaast wordt het verplicht om onder de Omgevingswet de legger van de Waterschappen op te nemen in omgevingsplannen. Ook

hiervoor geldt dat als er meer duidelijk is, dit onderwerp op een goede manier opgenomen kan worden in het omgevingsplan.
- Energietransitie: voor de grootschalige opwek van energie loopt een apart spoor voor het opstellen van een lokaal uitwerkingskader. Tzt moet bezien worden in hoeverre dit onderwerp een plek moet en kan krijgen in het omgevingsplan.
- Gezondheid: er zijn allerlei ontwikkelingen op dit onderwerp. Met name voor infectieziekten in relatie tot agrarische bedrijven zijn er verschillende onderzoeken (landelijk) gedaan. Het onderwerp ontwikkelt zich door en ook onder de Omgevingswet is dit een thema voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Er is nu nog geen beleid of er zijn ook nog geen normen die een plek kunnen krijgen in het omgevingsplan.

Het is voor dit moment niet mogelijk om al deze bovenstaande onderwerpen uit te diepen en op orde te brengen binnen de tijdsplanning van het Omgevingsplan Landelijk Gebied. Op het moment dat bovenstaande onderwerpen onderzocht zijn, er beleid aan is gekoppeld en dit vertaald is naar planregels, is het Omgevingsplan met alle themalagen gevuld. Op deze manier wordt het omgevingsplan gevuld met de onderwerpen die geregeld moeten worden. Dat gebeurt in nauw overleg tussen raad en college op het moment dat het onderwerp besproken kan worden. Zo mogelijk en ten behoeve van de snelheid kan de raad een delegatiebesluit nemen om het college opdracht te geven bepaalde onderwerpen in het plan (met de bijbehorende procedure en vaststelling) te regelen.

Deze mogelijkheid van doorontwikkeling van omgevingsvisie en omgevingsplan wordt ook de bedoeling onder de nieuwe Omgevingswet. De beleidscyclus om beleid op orde te houden in visie en plan, door uitvoering en monitoring van het beleid, vraagt om het inspelen op actuele onderwerpen en het bijhouden van beleid. Er geldt daarom ook geen termijn meer van 10 jaar om plannen te actualiseren. Bij het goed inrichten van de beleidscyclus is dat ook niet meer nodig. Deze cyclus kan per onderwerp of nieuwe trend een eigen doorlooptijd hebben. Maar vaststaat dat voorliggend omgevingsplan het juridische kader is dat rechtszekerheid biedt voor alle inwoners en gebruikers in het landelijk gebied.

2.2 De voorgestelde Beleidsregels (plussenbeleid, welstand en procedure melding) moeten eerst worden uitgeprobeerd.
Voordat gesteld kan worden of de inhoud en processen van de Beleidsregels echt werken, moet er eerst mee gewerkt worden. Ook dit is dan een doorontwikkeling van het plan. Mocht blijken dat er iets niet werkt of dat er aanscherping of versoepeling nodig of mogelijk is (dit kan ook zijn omdat hogere overheden hiervoor iets regelen), dan kan dit op een eenvoudige manier met een delegatiebesluit worden aangepast.

FinanciÃ«n

Het opstellen van het omgevingsplan Landelijk gebied is een langlopend project waarvoor middelen beschikbaar zijn gesteld. In 2017 is een budget van â,¬ 100.000,-- vrijgemaakt. De kosten voor het opstellen van het omgevingsplan Landelijk gebied zijn â,¬ 133.500,-- geweest. Het gelabelde budget van â,¬ 100.000,-- en de kosten die er boven op zijn gekomen van â,¬ 33.500,-- zijn betaald in de jaren vanaf 2017 tot en met heden. Het bedrag boven de â,¬100.000,--, is betaald uit het bestaande werkbudget van team RED (cluster Ruimte 6810101).

Communicatie

Na het collegebesluit worden alle personen of instanties geÃ¯nformeerd met een brief met beantwoording van hun zienswijze.

Na het raadsbesluit wordt het omgevingsplan gedurende zes weken ter inzage gelegd. Gedurende die periode kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het raadsbesluit wordt bekendgemaakt op de gemeentepagina van het Contact, het digitale Gemeenteblad, op de website van de gemeente en op www.ruimtelijkeplannen.nl.
Ook krijgt elk adres binnen het plangebied een huis-aan-huis aankondiging van de terinzagelegging. Op deze manier missen we niemand en is dit in lijn met de communicatie zoals dit eerder bij de terinzagelegging van het voorontwerp omgevingsplan en het ontwerp omgevingsplan ook is gedaan.

Uitvoering

De beleidscyclus onder de nieuwe Omgevingswet vraagt om een goede monitoring en handhaving van het beleid. Dit vraagt een andere inzet van capaciteit en middelen. In het kader van het onderzoeken van de structurele effecten van de implementatie van de Omgevingswet moet hier meer duidelijkheid over komen vanuit het Programma Implementatie Omgevingswet.

Bijlagen

- Zienswijzennota ontwerpomgevingsplan "Landelijk gebied";
- Nota Ambtshalve wijzigingen omgevingsplan Landelijk gebied;
- Vast te stellen omgevingsplan, inclusief planMER en bijbehorende onderzoeken;

Stukken die ter inzage liggen

Niet in het systeem, fysiek in te zien bij de griffie:
- 23 ingediende zienswijzen.

Ontwerp

Bijlagen

Griffienummer : 2022-0041

gelet op de Wet ruimtelijke ordening, het Besluit ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, het Besluit wet milieubeheer, de Crisis- en herstelwet en het Besluit uitvoering Crisis en herstelwet;

Besluit :

1. de "Zienswijzennota omgevingsplan "Landelijk gebied" en de nota "Ambtshalve wijzigingen" vast te stellen;
2. het "Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) Landelijk gebied", inclusief de bijbehorende planMER, vast te stellen;
3. geen exploitatieplan vast te stellen;
4. de volgende onderdelen van de Verordening Fysieke Leefomgeving gemeente Zutphen 2021 buiten werking te stellen voor zover de regels zijn opgenomen in het voorliggend "Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) Landelijk gebied": hoofdstuk 4, afdelingen 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, afdeling 8.2, afdeling 10.5 en hoofdstuk 11.

Behandeld in

16-05-2022 Forum
20-06-2022 Forum
04-07-2022 Raad