Raadsvergadering d.d. 10 maart 2022

Voorstelnummer 16-2022
Agendanummer 7
Zaaknummer Z21104155
Onderwerp: vaststellen Handboek Omgevingsplan (exclusief hoofdstuk 3)
Portefeuillehouder: Wethouder Runderkamp

Aan de raad.

Gevraagde beslissing

1. Hoofdstuk 0 en de inhoudelijke uitgangspunten omgevingsplan uit hoofdstuk 1,2 en paragraaf 4.2 van het Handboek vast te stellen;
2. Kennis nemen van de technische voorwaarden en procesmatige uitgangspunten omgevingsplan uit hoofdstukken 4 en 5 van het Handboek.

Samenvatting

Wij bereiden ons voor op de Omgevingswet. Op dit moment staat de landelijke inwerkingtreding van de wet gepland op 1 juli 2022. Middels het vaststellen van het handboek Omgevingsplan (exclusief hoofdstuk 3) wordt alvast geanticipeerd op het opstellen van het Omgevingsplan.

Het doel van het handboek is de handreiking te bieden om te komen tot één omgevingsplan voor de gemeente Edam-Volendam. In het handboek wordt de basis gelegd voor de opzet, inrichting en regels van het omgevingsplan. Verder geeft het handboek richting aan het werkproces en de technische voorwaarden voor de digitalisering van het omgevingsplan.

Voor het vaststellen van het handboek zijn zowel raad als college bevoegd. De raad stelt namelijk het omgevingsplan vast en is verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitgangspunten t.b.v. regels, inhoudsopgave, motivering wijzigingsbesluit en verbeelding. Het college is bevoegd om het omgevingsplan voor te bereiden en is verantwoordelijk voor de voorbereidingsproces en de technische voorwaarden voor digitalisering van het omgevingsplan.

Hoofdstukken 1 en 2 betreffen de analyse en inhoudelijke uitgangspunten van het omgevingsplan. Hoofdstuk 4 en 5 beschrijven de procesmatige uitgangspunten en technische voorwaarden voor het omgevingsplan. Hoofdstuk 0 betreft de leeswijzer. Hoofdstuk 3 is de eerste stap naar het daadwerkelijke omgevingsplan. Het betreft de 1e aanzet van de invulling van de regels. De eerste aanzet van de regels van het omgevingsplan bestaat uit geharmoniseerde regels die van toepassing zijn op het gehele gemeentelijk grondgebied (gebiedsoverstijgende regels). Harmonisatie vindt beleidsneutraal plaats . De uitgangspunten voor de regels zijn in de themaraad van 2 december 2021 behandeld. Aan de 1e aanzet van de regelbibliotheek wordt in Q1 van dit jaar gewerkt. Het vaststellen van de eerste aanzet van de regels van het omgevingsplan wordt in het tweede kwartaal van 2022 aan de raad aangeboden.

Gelet op vorenstaande wordt u voorgesteld:

- Hoofdstuk 0 en de inhoudelijke uitgangspunten omgevingsplan uit hoofdstuk 1,2 en paragraaf 4.2 van het Handboek vast te stellen;
- Kennis te nemen van de technische voorwaarden en procesmatige uitgangspunten omgevingsplan uit hoofdstukken 4 en 5 van het Handboek.

©ev 2020

Onderbouwing en alternatieven

In maart 2016 is de Omgevingswet aangenomen met als uitgangspunt om het omgevingsrecht inzichtelijker te maken voor burgers, ondernemers en overheden. Het idee is dat er door het verminderen van het aantal regels, meer ruimte ontstaat voor initiatieven. Met deze wetswijziging heeft de wetgever vier verbeterdoelen voor ogen en om daarop aan te kunnen sluiten zijn de kernwaarden van onze organisatie hier op de volgende manier aan gekoppeld:

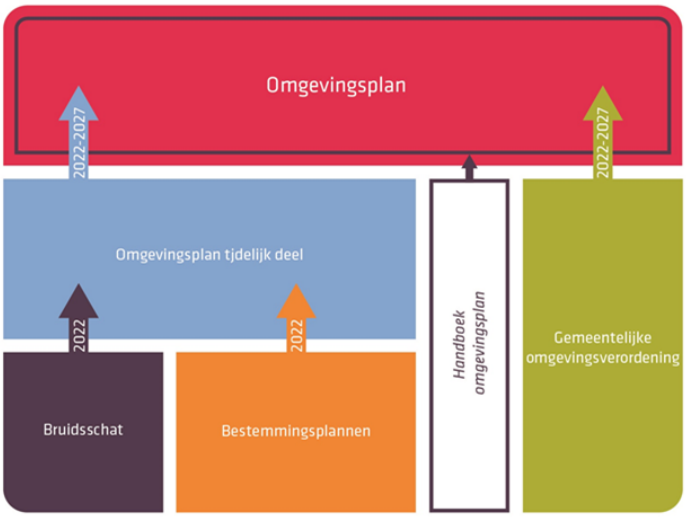
Integrale besluitvorming	⟷	Verbinden
Bestuurlijke afwegingsruimte	⟷	Leiderschap
Snellere en betere besluitvorming	⟷	Wendbaar
Transparantie	⟷	Vertrouwen

In september 2018 is voor een ***vernieuwende*** invoeringsstrategie is gekozen werden de verwachtingen duidelijk.

Kernwaarden		Verbeterdoelen Omgevingswet	Lokale Opgave
Verbinden	→	Integrale besluitvorming	Participatie
Leiderschap	→	Snellere en betere besluitvorming	Uitnodigingsplanologie & kaderstelling
Wendbaar	→	Bestuurlijke afwegingsruimte	Maatwerk
Vertrouwen	→	Transparant en voorspelbaar	Processen en communicatie

Tijdens de themaraad van 1 oktober 2020 hebben we u in kennis gesteld van de aanpak over het omgevingsplan in gemeente Edam-Volendam. Er is aangegeven dat per gebied gefaseerd tot een omgevingsplan wordt gekomen. De eerste stap in het proces van de omgevingsplannen is het opstellen van het handboek.

In onderstaande afbeelding kunt u zien hoe het handboek zich verhoudt ten in het totale proces van het opstellen van het handboek.



©ev 2020

Uitgangspunten regels, inhoudsopgave en motivering wijzigingsbesluit omgevingsplan.

Uw raad is bevoegd het omgevingsplan vast te stellen. U bent verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitgangspunten t.b.v. regels, inhoudsopgave, motivering wijzigingsbesluit en verbeelding. Hoofdstuk 1,2 en paragraaf 4.2 van het handboek beschrijven de inhoudelijke uitgangspunten omgevingsplan . In navolgende alinea's zijn de inhoud van de uitgangspunten van regels, inhoudsopgave, motivering wijzigingsbesluit en verbeelding uit het handboek samengevat.

Uitgangspunten regels omgevingsplan

Voor de regels van het omgevingsplan gelden de volgende uitgangspunten:

Op basis van de vernieuwende ambitie van de implementatie van de omgevingswet (september 2018):

- worden regels vereenvoudigd. Dit gebeurt door samenvoegen, versimpelen en loslaten waar dat kan, zonder dat daarmee de kwaliteit van de leefomgeving wordt aangetast.
- regelen we niet meer dan nodig. Hiervoor gebruiken we algemene regels. We houden daarbij rekening met het type activiteit en het type gebied en de te beschermen kwaliteiten.
- wordt in samenwerking met de raad invulling gegeven aan het omgevingsplan. In de transitieperiode van het tijdelijke omgevingsplan naar omgevingsplan (2022-2029) wordt aan de raad de keuze van regelkwalificatie toegelicht voor activiteiten waaruit de omgevingsvisie, beleid of programma nog geen duidelijke regelkwalificatie kan worden gedestilleerd.

Bij het opstellen van de regels wordt gebruik gemaakt van de VNG-regelpiramide. Deze onderscheid de volgende regelkwalificaties:

1. Niets regelen;
2. a. algemene regel
   b. algemene regel met informatieplicht
   c. algemene regel met meldplicht
   d. algemene regel met zorgplicht.
3. Vergunningsplicht
4. Verbod

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te regelen met algemene regels en waar nodig met vergunning. Dit komt overeen met de door u vastgestelde ambitie. Op grond van vorenstaande wordt de regelkwalificatie in het omgevingsplan als volgt toegepast:

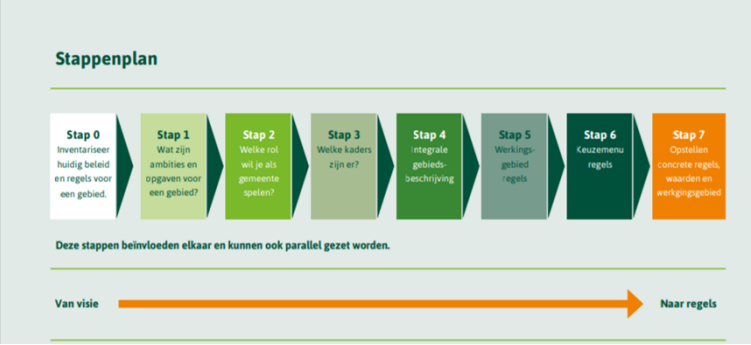
- Zoveel mogelijk algemene regels (transparant en voorspelbaar, kaderstelling) o.b.v. beleid, omgevingsvisie en programma en de mogelijkheid die aanwezig is om daarvan af te wijken als college (maatwerk).
- Om maatwerk te kunnen leveren passen we bij een vergunningplicht waar mogelijk open normen toe die zijn gerelateerd aan beleidsregels. Dit biedt flexibiliteit doordat er meer ruimte is voor interpretatie om de gestelde doelen te halen en sneller kunnen schakelen.
- Bij de algemene regels werken we met gesloten normen die helder en zelfstandig toetsbaar zijn, zodat er geen onduidelijkheid over de regel bestaat.
- Indien het wenselijk is om als gemeente geïnformeerd te zijn over een activiteit, wordt er een informatie- of meldplicht aan de algemene regel toegevoegd.
- Vindt de gemeente dat er een nadere afweging noodzakelijk is dan kiezen we voor een vergunningplicht. In dit geval kan er sprake zijn van gesloten normen, maar ook van open

©ev 2020

normen, die worden toegepast in combinatie met een beleidsregel. Dit zorgt ervoor dat er meer flexibiliteit is in de afweging of een activiteit wel of niet in het omgevingsplan past.

- Vindt de gemeente dat een activiteit echt onwenselijk is, dan stellen we een verbod in. Dit betekent overigens niet dat deze activiteit nooit zou kunnen plaatsvinden. Onder bepaalde voorwaarden (bijv. treffen maatregelen door aanvrager) kan een activiteit toch toelaatbaar zijn en kan in afwijking van het omgevingsplan een (buitenplanse) omgevingsvergunning worden afgegeven.
- Verder wordt per type activiteit (b.v. bouwen) en type gebied (woongebied, oude kommen, bedrijventerrein, buitengebied) een afweging welke mate van flexibiliteit gewenst is ten opzichte van de mate van rechtszekerheid en de bescherming van kwaliteiten in het gebied. Er kan ook een verschil zijn in de flexibiliteit die wordt toegepast ten aanzien van reeds bestaande, laag-dynamische gebieden en in ontwikkeling zijnde, hoog-dynamische gebieden.

Om de regels van het omgevingsplan op te stellen wordt het stappenplan van ambities naar regels van de VNG gevolgd. De regels van het omgevingsplan worden in twee tranches opgesteld, omdat de stappen 1 en 2 van het stappenplan op door het ontbreken van de omgevingsvisie niet kunnen worden doorlopen.



In de eerste tranche wordt een eerste aanzet van de regels van het omgevingsplan gedaan. Deze regels worden opgenomen in hoofdstuk 3 van het handboek, ook wel regelbibliotheek genoemd. De eerste aanzet van de regels van het omgevingsplan bestaat uit geharmoniseerde regels die van toepassing zijn op het gehele gemeentelijk grondgebied (gebiedsoverstijgende regels). Harmonisatie vindt beleidsneutraal plaats. Deze eerste aanzet wordt in Q2 van 2022 ter vaststelling aangeboden.

In de tweede tranche (2022-2029) wordt de eerste aanzet van de regels van het omgevingsplan getransformeerd in het (gebiedsgerichte)omgevingsplannen (transformatiefase). Gedurende de tweede tranche worden op basis van het stappenplan van de VNG de gebiedsoverstijgende regels aangevuld met zowel gebiedsoverstijgende als gebiedsspecifieke regels. In deze fase vindt ook deregulering op basis van nader onderzoek, ambities en doelen en gebiedsverhalen uit de omgevingsvisie, nieuw beleid of programma's.

Uitgangspunten Inhoudsopgave

De inhoudsopgave van de regels van het omgevingsplan kunnen systematisch (casco VNG), gebiedsgericht, thematisch gericht functie- en activiteitengericht opgebouwd worden. Voor de opbouw van het omgevingsplan Edam-Volendam is gekozen voor een gedeeltelijk systematisch opbouw, gebiedsgerichte opbouw en functie- en activiteitengerichte opbouw, omdat deze vorm van opbouw is gebaseerd op een locatiegerichte benadering. Dit past bij de wijze waarop Edam-Volendam haar omgevingsplan wil inrichten (d.m.v. gebiedstypologieën) en op het gedachtegoed van de Omgevingswet.

©ev 2020

De inhoudsopgave van de regels van het omgevingsplan ziet er als volgt uit;

- Hoofdstuk 1 bevat de begripsbepalingen, meet- en rekenbepalingen en overige algemene bepalingen
- In hoofdstuk 2 worden de doelen aangegeven
  De doelen geven een duidelijke beweegreden waarom de in het omgevingsplan gestelde regels worden gesteld. De regels in het omgevingsplan dienen een bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelen. Per gebiedstypologie worden doelen opgenomen. De doelen sluiten aan op de omgevingsvisie. De algemene ambities uit de omgevingsvisie worden per gebiedstypologie geconcretiseerd. Indien een doel betrekking heeft op een specifiek thema, wordt dit apart opgenomen in de afdeling 'themagerichte doelen'. De doelen zijn toetsbaar en worden afgestemd met plantoetser en geparticipeerd met de bewoners en ondernemers.
- In Hoofdstuk 3 van het omgevingsplan worden de beperkingengebieden en gebiedsaanwijzingen opgenomen. Op deze manier staan alle beperkingen en gebiedsaanwijzingen die gelden voor activiteiten overzichtelijk bij elkaar;
- Hoofdstuk 4 van het omgevingsplan bevat de vier gebiedstypologieën: Oude kernen, Nieuwbouwgebieden, Bedrijventerreinen en Buitengebied;
- Hoofdstuk 4 van het omgevingsplan regelt de functie en het gebruik per gebied (de voormalige bestemmingsomschrijving en specifieke gebruiksregels);
- Nieuwe gebieden worden alleen toegevoegd aan Hoofdstuk 4, wanneer uit de uitgangspunten, de boodschappenlijst en de omgevingsvisie een nieuw gebied toegevoegd moet worden;
- In Hoofdstuk 5 van het omgevingsplan worden de activiteiten opgenomen en per activiteit aangegeven voor welk gebied uit Hoofdstuk 3 en 4 de regel van toepassing is;
- In Hoofdstuk 6 van het omgevingsplan worden de regels die van toepassing zijn voor de onderwerpen overgangsrecht, programma, beheer en onderhoud, financiën, procesregels, handhaving en monitoring en evaluatie opgenomen.

Uitgangspunten verbeelding

Voor een weergave op de kaart (verbeelding) moet worden geannoteerd. Annoteren is het toevoegen van gegevens aan de juridische regels om het omgevingsplan machine leesbaar te maken. Bij het annoteren wordt gebruik gemaakt van uitbreidbare en limitatieve waarde lijsten, waaruit gekozen moet/kan worden. De annotaties zijn verwerkt in de software voor het maken van een omgevingsplan.

Inhoudelijke eisen motivering wijziging omgevingsplan

Het omgevingsplan omvat de gehele set aan regels van het gemeentelijk omgevingsplan. Anders dan bij een bestemmingsplan worden in de nieuwe wet worden niet steeds nieuwe plannen gemaakt met dezelfde artikelen over wonen etc als in andere bestemmingsplannen, maar worden de regels van het omgevingsplan gewijzigd. Bij elk wijzigingsbesluit moeten de gewijzigde regeling van het omgevingsplan en de motivering van de wijziging worden aangeleverd. Daarnaast kan een algemene toelichting bij het omgevingsplan worden opgesteld.

De motivering van een planwijziging is in de basis als volgt:

- het initiatief;
- waarom past deze in het beleidskader, de sturingsfilosofie en de omgevingsvisie;
- welke instructieregels zijn van toepassing en hoe worden deze toegepast;

©ev 2020

- relatie tot het gebiedsverhaal;
- motivering om welke redenen het wijzigingsbesluit voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- milieuaspecten, archeologie en cultuurhistorie (inclusief onderzoeken) + MER;
- juridische onderbouwing keuze regelkwalificatie;
- zienswijzen en nota van zienswijzen.

De motiveringen van planwijzigingen kunnen per plan verschillen.

Proces opstellen Omgevingsplan

Het college is bevoegd om het omgevingsplan voor te bereiden. Zij is verantwoordelijk voor het voorbereidingsproces en de technische voorwaarden voor digitalisering van het omgevingsplan. De technische voorwaarden en procesmatige uitgangspunten omgevingsplan zijn beschreven in hoofdstuk 4 excl. paragraaf 4.2 en hoofdstuk 5 van het handboek. In de navolgende alinea's kunt u kennis nemen van de samenvatting van het voorbereidingsproces omgevingsplan en de technische voorwaarden.

Voorbereidingsproces omgevingsplan

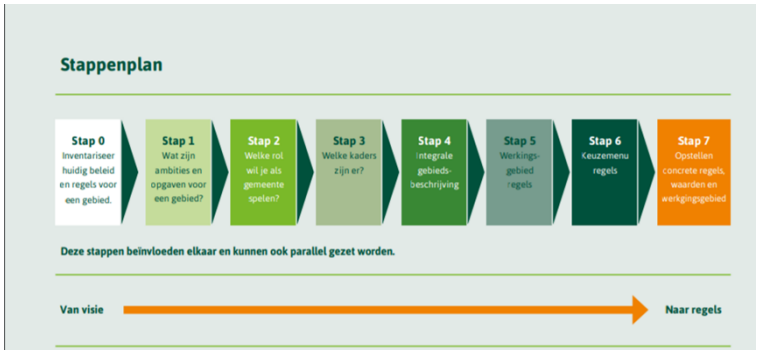
Alvorens de wettelijke procedure van het omgevingsplan opgestart kan worden, wordt het omgevingsplan voorbereid. Hierbij kunnen twee routes worden gevolgd. De route van het Edams Volendam Planproces (EVRPP) of via de Lijn. Het EVRPP is planproces dat wordt gebruikt voor grote projecten.

Globaal zien de stappen voor de voorbereiding van het omgevingsplan in beide routes er als volgt uit:

1. Verzoek tot wijziging omgevingsplan
2. Er wordt bepaalt of wijziging omgevingsplan wenselijk is.
3. Er wordt door de initiatiefnemer een nota van uitganspunten en plan van aanpak wijziging omgevingsplan opgesteld. De nota en het plan van aanpak bevat onder meer een communicatie en participatieplan. Na vaststelling door college van nota van uitgangspunten wordt door het college het voornemen tot het opstellen van een 1e wijziging omgevingsplan gepubliceerd. In deze publicatie wordt weergegeven hoe het proces van de totstandkoming 1e wijziging er uit ziet en wanneer er geparticipeerd mag worden.

4en 5. Na publicatie wordt het concept versie wijziging regeling omgevingsplan en concept motivering opgesteld. Voor het opstellen van de regels en de motivering wordt gebruik gemaakt van het stappenplan van de VNG. In deze fase wordt waar nodig over de inhoud van de motivering en de regels geparticipeerd met inwoners, ketenpartners en ambtelijke organisatie.

.



©ev 2020

6 Het verslag participatie en het ontwerp wijziging regeling omgevingsplan met ontwerp motivering worden met een advies richting college gebracht ten behoeve van de wettelijke voorbereidingsprocedure
7 Na een positief besluit van het college en kennisgeving aan de raad van het ontwerp wordt de wettelijke procedure gestart middels publicatie in DSO

Participatie
De gemeente beschikt over een notitie Participatiebeleid en een Leidraad voor Participatie. De participatie voor het omgevingsplan moet voldoen aan het participatiebeleid. Indien dit voor een planwijziging relevant is, kan er worden voortgebouwd op de resultaten van andere participatietrajecten.

Technische voorwaarden
Een omgevingsplan moet digitaal raadpleegbaar worden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening (DSO-lv). Om het omgevingsplan digitaal te kunnen raadplegen moet het omgevingsplan aan de standaarden voldoen. De standaarden die vanuit het Rijk gelden voor het omgevingsplan zijn: STOP/TPOD. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de gemeentelijke software Tercera-GO!. Een opsteller van het omgevingsplan wordt gemachtigd om in de gemeentelijke software Tercera-Go de wijziging regeling omgevingsplan op te stellen.

Financiële aspecten
Het handboek omgevingsplan wordt voor het grootste deel gefinancierd uit de begrotingspost voor het project Implementatie Omgevingsplan. Daarnaast wordt nog een klein deel gedekt door de begrotingspost “Structuur en bestemmingsplannen”.

Personele aspecten
n.v.t

Risico’s
In het kader van de implementatie van de Omgevingswet is het wenselijk om gedurende de transitiefase naar een gebiedsdekkend omgevingsplan een handzaam werkdocument voor het opstellen van dit plan. Dit biedt zowel de gemeente als de initiatiefnemer van een bouwplan houvast voor het opstellen van omgevingsplannen. Het niet vaststellen van het handboek houdt bevordering van betere dienstverlening en transparantie richting burger tegen.

Hoofdstukken 1 en 2 omvatten de uitgangspunten van de regels, de verbeelding en de inhoudsopgave. De uitgangspunten voor de regels kunnen niet overeenkomen met uw wensen. IN de uitgangspunten voor de regels wordt voldoende ruimte aan college en raad om in transitiefase(2022-2029) te kunnen sturen. In de transitiefase kan samen met de raad tot de invulling van de regels wordt gekomen. Daarnaast is het handboek flexibel en wordt gelijktijdig met het opstellen van het (gebieds)omgevingsplan aangevuld.

Gevolgde procedure
Het handboek is in goed overleg met de verantwoordelijke afdelingen tot stand gekomen.

Burgerparticipatie, inspraak, zienswijzen en communicatie

©ev 2020

Na vaststelling van het handboek wordt het gebruikt als werkdocument bij het opstellen van het omgevingsplan. Het handboek wordt waar nodig overlegt aan externe opstellers van wijziging van de regeling omgevingsplan.

Rapportage, verantwoording en evaluatie
nvt

Bijlagen
Handboek Omgevingsplan hoofdstukken 0 t/m 5 m.u.v. hoofdstuk 3

Edam-Volendam, d.d. 25 januari 2022

Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,

de secretaris, de burgemeester,
H. van der Woude L.J. Sievers.

©ev 2020