Informatie aan de Raad

Datum	Auteur(s)	Commissievergadering
27 september 2022	Peter Prins / Erik Schelven	
Portefeuillehouder	**Eenheid**	**Raadsvergadering**
Koen Castelein	Publiek & Service	
Toestemming pfh	**x**	**Openbaar**
		Ja

Onderwerp

Leeswijzer, borging zorgfunctie en versnelling besluitvorming (Chw) bestemmingsplan Buitengebied

Inleiding

Het Chw bestemmingsplan Buitengebied wordt binnenkort voor besluitvorming aan de Raad aangeboden. Het plan heeft een lang en zorgvuldig traject doorlopen, waarbij de Raad zich zeer betrokken heeft getoond. De werkwijze voor dit plan waarbij initiatieven in het plangebied mee zijn genomen in de actualisatie van het bestemmingsplan, heeft meer gevoel gegeven voor de uitkomst van de kaders die we met het nieuwe plan voor het buitengebied creëren. Vanuit ingediende zienswijzen en gesprekken met de raad is ook duidelijk geworden dat de focus op de kwaliteiten die we in het buitengebied willen behouden of versterken, zoals ook beschreven in de Omgevingsvisie, stevig verankerd moeten worden. Initiatieven moeten passen in ons landschap. Hattem is trots op haar ruimtelijke kwaliteit en dit plan voor het buitengebied draagt daar aan bij.

Vanwege de omvang van het dossier Chw bestemmingsplan Buitengebied is in voorliggende raadsinformatie een leeswijzer uitgewerkt met een overzicht van alle documenten en een toelichting per document.
Daarnaast geeft de raadsinformatie antwoord op een aantal vragen/verzoeken bij de opiniërende discussie van 9 mei met de commissie ARZ inzake:

- Een toelichting op de aanscherping van het Afwegingskader
- De raad nauw te betrekken bij de aanscherping van het Afwegingskader en de (consequenties voor de) beoordeling van de initiatieven
- Verkennen van de mogelijkheden voor versnelling van de besluitvorming over initiatieven waar geen zienswijzen tegen zijn ingediend en de raad geen bedenkingen tegen heeft.
- De borging van behoud van de zorgfunctie voor zorgwoningen

De toelichting is opgenomen in deze raadsinformatie. De betrokkenheid van de raad bij de aanscherping van het Afwegingskader en de mogelijke consequenties voor de beoordeling van de initiatieven hebben onder andere aandacht gekregen via een rondetafelgesprek (20 juni) en een fietsexcursie (26 augustus). Tijdens de technische sessie met de commissie ARZ op 10 oktober 2022 heeft de raadscommissie de gelegenheid zich uit te spreken over het aangescherpte Afwegingskader. De mogelijkheden voor versnelling en borging zijn beschreven in deze raadsinformatie.

Kernboodschap I: Leeswijzer

Inleiding
Voor het overzicht hebben we in onderstaande alle bijlagen gegroepeerd naar een viertal onderwerpen.

- Het Chw bestemmingsplan Buitengebied
- Het planMER
- Het Afwegingskader
- De besluiten

In de tweede kolom is aangegeven van welke bevoegdheid van de raad sprake is; van vaststelling, instemming of ter kennisname. Vervolgens geven we een toelichting per onderwerp.

Bijlage	**Status, ter:**
STUKKEN BESTEMMINGSPLAN	
Chw bestemmingsplan Buitengebied_Regels + bijlagen	vaststelling
Verbeelding Buitengebied Hattem (vast te stellen 14 november 2022)	vaststelling
Toelichting Chw bestemmingsplan Buitengebied_ONTW*	vaststelling
Bijlagenboek toelichting Chw bestemmingsplan Buitengebied_ONTW6*	vaststelling
Reactienota Chw bestemmingsplan Buitengebied versie 27092022	instemming
Notitie Beoordeling initiatieven versie 14092022	kennisname
STUKKEN planMER	
planMER Buitengebied Hattem 20210403	instemming
Oplegnotitie (aanvulling) planMER buitengebied Hattem	instemming
Advies Commissie m.e.r. Buitengebied Hattem	kennisname
STUKKEN AFWEGINGSKADER	
Afwegingskader Buitengebied Hattem	vaststelling
Kaart Afwegingskader Buitengebied Hattem totaal	vaststelling
Bijlage bij Afwegingskader Kaartenboek geluid infra	vaststelling
BESLUITEN	
Raadsbesluit vaststellen Chw bestemmingsplan Buitengebied 27092022	besluit
Raadsbesluit toepassen ISM 14092022 (Interimwet Stad en Milieubenadering)	besluit
Stappenrapport ISM Chw-bestemmingsplan Buitengebied Hattem versie 19102021 (Bijlage bij Raadsbesluit toepassen ISM)	instemmen

Chw bestemmingsplan Buitengebied
Dit Chw bestemmingsplan Buitengebied heeft twee hoofddoelstellingen:

- aangeven welke activiteiten op een bepaald perceel (on)mogelijk zijn.
- aangeven welke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn.

Op hoofdlijnen bestaat een bestemmingsplan uit:

- Een beschrijving van de (plan)regels (juridische teksten), die beschrijven wat de (on)mogelijkheden zijn qua gebruiks-, bouw- en aanlegactiviteiten, ontwikkelregels inclusief eventuele hogere grenswaarden voor geluid als gevolg van (spoor)wegen in het gebied. In de versie voor de gemeenteraad zijn de regels aangepast op de wijzigingsvoorstellen in de Reactienota Zienswijzen. In de bijlagen bij de regels zijn opgenomen: de bedrijvenlijst en overzichtskaart met in het bestemmingsplan meegenomen initiatieven in het buitengebied.

- Een verbeelding (kaart), per perceel/gebied zijn bestemmingen en aanduidingen op een kaartbeeld weergegeven die aansluiten bij de benamingen in de regels. De verbeelding is raadpleegbaar als PDF, maar het beste in te zien via www.ruimtelijkeplannen.nl . Als op een perceel / gebied wordt geklikt verschijnen aan de rechterkant van het scherm alle regels die op die plek gelden. In de versie voor de gemeenteraad is de verbeelding aangepast op de wijzigingsvoorstellen (kaartfragmenten) in de Reactienota Zienswijzen.

- Een toelichting (tekst, kaartbeelden en bijlagen) waarin in minder juridische taal wordt uitgelegd wat de bedoeling is van het bestemmingsplan, welke onderliggende documenten van belang zijn voor het bestemmingsplan, welke onderzoeken zijn uitgevoerd en hoe het proces voor het bestemmingsplan is verlopen. De Notitie beoordeling initiatieven wordt na vaststelling van het Chw bestemmingsplan Buitengebied opgenomen in het bijlagenboek bij de Toelichting van het bestemmingsplan. De Toelichting wordt dan ook verder aangepast op de genomen besluiten. De toelichting is concreet als volgt opgebouwd:
  - onderbouwing van Chw bestemmingsplan, ligging van het plangebied en beschrijving van de bestemmingsplannen die met dit plan worden herzien (hoofdstuk 1)
  - wijze waarop geëxperimenteerd wordt met de Crisis- en Herstelwet (hoofdstuk 2)
  - beschrijving van de bestaande situatie (hoofdstuk 3)
  - beschrijving van de relevante beleidsstukken van Rijk, provincie Gelderland en de gemeente Hattem (hoofdstuk 4)
  - opgaven voor het buitengebied en beschrijving van het Afwegingskader (hoofdstuk 5)
  - beschrijving van het planvoornemen: hoe wordt omgegaan met de grote thema's als agrarische schaalvergroting, functieverandering van agrarische bedrijven, energie-transitie, wonen, recreatie en de waarden van het buitengebied, zoals cultuurhistorie, natuur en landschap (hoofdstuk 6)
  - beschrijving van alle initiatieven die bij de totstandkoming van dit plan zijn ingediend en zijn meegenomen (hoofdstuk 6). De Notitie beoordeling initiatieven wordt na vaststelling van het Chw bestemmingsplan Buitengebied ingevoegd in dit hoofdstuk.
  - onderbouwing van de milieu- en omgevingsaspecten en de beschrijving van de conclusies uit het Milieueffectrapport en de aanvulling daarop (hoofdstuk 7)
  - beschrijving van het juridisch systeem en een uitleg van de regels die in het plan zijn opgenomen (hoofdstuk 8)
  - economische uitvoerbaarheid van het plan en de wijze waarop met kostenverhaal wordt omgegaan (hoofdstuk 9)
  - beschrijving van de procedure en het participatietraject dat is doorlopen voor dit plan (hoofdstuk 10)

PlanMER (Milieueffectrapport)
Met het opstellen van een milieueffectrapport zijn de gevolgen van het Chw bestemmingsplan Buitengebied voor het (leef)milieu in beeld gebracht. In dat kader zijn onderzoeken naar milieu- en omgevingsaspecten uitgevoerd, De Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) heeft op 3 december 2021 een positief advies uitgebracht. Wel adviseerde de Commissie m.e.r. de resultaten van het voor het Chw bestemmingsplan uitgevoerde stikstofonderzoek naar de agrarische bedrijven in het buitengebied op te nemen in het MER. Naar aanleiding hiervan is een aanvulling op het MER gemaakt. Bij de planMER voor het Chw bestemmingsplan is het college van B&W initiatiefnemer en de gemeenteraad bevoegd gezag. Vandaar dat de planMER inclusief aanvulling ter instemming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Afwegingskader Buitengebied Hattem
Aan dit Chw bestemmingsplan Buitengebied is een Beleidsregel Afwegingskader Buitengebied Hattem toegevoegd. Het Afwegingskader geeft aan onder welke voorwaarden er ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen. Dit is een los document dat formeel wordt vastgesteld door het college van B&W (deel 1). Deel 2 (dat de Welstandsnota 2005 gemeente Hattem vervangt voor het buitengebied) wordt formeel vastgesteld door de raad. Omdat beide delen onlosmakelijk verbonden zijn worden ze in één keer ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Het Afwegingskader werkt grofweg in twee stappen:

1. Ruimtelijk afwegingskader (deel 1, mengpaneel)

a) Op basis van de beschrijving van de functies van de verschillende deelgebieden (Polder, Kernrand, Bosgebied) is te bepalen of er ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor bijvoorbeeld wonen, landbouw, werken, duurzame energie, recreatie of natuur.
b) Op de bijbehorende kaarten is per deelgebied te zien met welke te beschermen kwaliteiten rekening gehouden moet worden.
c) Als vraag 1 en 2 ontwikkelingsmogelijkheden bieden kan in overleg tussen gemeente en indiener(tussen wie) het mengpaneel worden ingevuld vanuit de gedachte om zoveel mogelijk meerwaarde te creëren. Uiteindelijk vindt er een beoordeling/toets plaats om te bepalen of een initiatief voldoende punten scoort. Alle elementen van het mengpaneel hebben ook een ondergrens. Als die niet wordt gehaald, kan geen medewerking worden verleend.

Bij een positieve beoordeling kan een activiteit worden opgenomen in het bestemmingsplan.

2. Ruimtelijke kwaliteit (deel 2)

In stap 2 gaat het over de ruimtelijke kwaliteit. Ook daar is het streven om in overleg met de initiatiefnemers tot de beste mogelijke uitwerking te komen. Maar ook hier wordt uiteindelijk beoordeeld of het initiatief voldoet aan alle regels qua welstand, landschappelijke inpassing en maatvoering. Als dat zo is kan de bijbehorende vergunning worden verleend.
Door het destijds gekozen participatieve proces zijn, tegelijkertijd met de uitwerking van het Chw bestemmingsplan Buitengebied en het Afwegingskader Buitengebied, initiatieven ingediend, besproken en beoordeeld.

Het Ontwerp Chw bestemmingsplan Buitengebied en het Afwegingskader zijn na de tervisielegging opnieuw tegen het licht gehouden op basis van:

- de ingediende zienswijzen
- diverse besprekingen met de gemeenteraad en het college van B&W
- de recent vastgestelde Omgevingsvisie voor Hattem (7 maart 2022)
- aanvullend advies inzake kwaliteitsverbetering/landschap (KuiperCompagnons)

De rode draad in de besprekingen met de gemeenteraad was de behoefte aan aanscherping. En een betere aansluiting van het Chw bestemmingsplan Buitengebied en het Afwegingskader op de recent vastgestelde Omgevingsvisie en de daarin beschreven waarden. De consequenties van de aanpassingen voor de beoordeling van de initiatieven zijn inzichtelijk gemaakt in een aparte notitie (zie hiervoor).

Besluiten

- Vaststelling Chw bestemmingsplan Buitengebied: Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De Crisis en herstelwet vraagt een specifiek besluit van de gemeenteraad inzake de toepassing van die wet. Via de instemming met de Reactienota Chw bestemmingsplan Buitengebied maken de daarin voorgestelde wijzigingen deel uit van het vastgestelde bestemmingsplan.
- Voor een aantal initiatieven wordt gebruik gemaakt van de Interimwet Stad- en milieubenadering (ISM). Die biedt mogelijkheden, bijvoorbeeld voor geluid, hogere grenswaarden vast te stellen, waardoor op een aantal plekken toch wonen of andere geluidgevoelige functies mogelijk zijn. Ter onderbouwing hiervan is een stappenrapport opgesteld (bijlage).

De gemeenteraad heeft eerder ten behoeve van voorgaande samenhangende behandeling een coördinatiebesluit genomen.

Kernboodschap II: Versnelling en borging

Versnelling besluitvorming initiatieven

Veel initiatiefnemers hebben ervoor gekozen hun initiatief mee te laten lopen in de procedure voor het Chw bestemmingsplan Buitengebied met twee argumenten:

- Een kleinere inspanning, omdat de ruimtelijke onderbouwing vanuit het Chw bestemmingsplan Buitengebied wordt geleverd en dus niet voor elk initiatief afzonderlijk hoeft te worden aangeleverd.
- Beperkte kosten, omdat kan worden volstaan met een bescheiden bijdrage aan de kosten voor het maken van het bestemmingsplan. Voor een nieuwe woning en andere initiatieven is dat tot op heden bepaald op een bedrag van € 8.000,- (gebaseerd op een inschatting van het aantal te verwachten initiatieven en de kosten van het bestemmingsplan).

Nu de doorlooptijd van het Chw bestemmingsplan langer wordt, vragen initiatiefnemers en raadsleden zich af of er geen mogelijkheden zijn voor versnelling van de initiatieven waar geen zienswijzen tegen zijn ingediend en waar de raad geen bedenkingen tegen heeft. Voor de meeste initiatieven betekent dit dat:

- Alsnog een aanvullende inspanning moet worden geleverd in de vorm van een ruimtelijke onderbouwing (enkele initiatieven hebben daarvoor voldoende informatie aangeleverd)
- De initiatiefnemers geconfronteerd worden met hogere kosten (naar schatting €20.000,- - € 30.000,-).
- De initiatieven een afzonderlijke individuele procedure moeten doorlopen met opnieuw een tervisielegging. Een procedure die in de minimale variant in ieder geval een doorlooptijd vraagt van 26 weken, los van de aanvullende inspanningen aan de voorkant.
- Aanvullend is gecheckt of voor een enkel initiatief de kruimelgevallenregeling kan worden toegepast. De verwachting is dat deze voor initiatief 22 uitbreiding kas Zuiderzeestraatweg 34) kan worden toegepast, waarmee de bouwvergunning via een eenvoudige korte procedure kan worden verleend.

Op basis van de planning voor het Chw bestemmingsplan Buitengebied (vaststelling voor 31 december 2022) , is de inschatting dat afzonderlijke procedures voor initiatieven waar geen zienswijzen tegen zijn ingediend niet leiden tot versnelling van de besluitvorming.

Versnelling door aanpassing begrenzing

Een andere invalshoek betreft de aanpassing van de begrenzing van het Chw bestemmingsplan Buitengebied. Gebieden met initiatieven die meer beoordelingstijd vragen kunnen buiten de begrenzing worden gebracht om daarmee een snelle besluitvorming over de rest van het plan te waarborgen. In theorie kan dit een oplossing bieden voor een snelle besluitvorming over het Chw bestemmingsplan Buitengebied. Het is echter te beschouwen als een zwaar middel voor een beperkt aantal initiatieven. Bovendien ontstaan er dan verschillen in het ruimtelijk beleid voor verschillende deelgebieden, wat de duidelijkheid niet te goede komt. Het uit te splitsen deelgebied valt dan terug op het bestemmingsplan van 2007. De discussie met de commissie ARZ en het college van B&W laat ook zien dat er andere lichtere ingrepen mogelijk zijn om tot een nadere afweging van de betreffende initiatieven te komen, in de vorm van de nu voorgestelde aanpassingen van het Afwegingskader.

Een laatste argument heeft betrekking op de aard van de wijziging. Afhankelijk van de begrenzing van het gebied is dit te beschouwen als een ingrijpende aanpassing van het Ontwerp Chw bestemmingsplan Buitengebied. Een aanpassing die redelijkerwijs vraagt om een nieuwe tervisielegging van het aangepaste Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied met de bijbehorende aanvullende doorlooptijd van minimaal 3 maanden. Als ook het planMER moet worden aangepast is een aanvullende doorlooptijd van minimaal 6 maanden te verwachten.

Borging in bredere zin

Uit de zienswijzen (m.n. VLMH) blijkt dat de borging van de teksten uit het afwegingskader en de toelichting in de planregels nog aandacht vraagt. Die toets is recent uitgevoerd en heeft geleid tot aanpassing en aanvulling van het Chw bestemmingsplan Buitengebied (zie ook Reactienota zienswijzen).

De omslag in het denken onder de Omgevingswet van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ roept bij de gemeenteraad, het college en maatschappelijke organisaties vragen op over de borging van de kwaliteiten van het buitengebied. Die borging wordt in eerste instantie bepaald door de opbouw van het Afwegingskader in een aantal stappen:

- Het aantal nieuwe woningen is beperkt tot 80 (was in eerste instantie 100).
- De mogelijkheden zijn beperkt tot kleinschalige ontwikkelingen.
- Met symbolen is aangegeven waar geen ontwikkelingsmogelijkheden (lees bouwmogelijkheden) zijn. Op veel plekken is ‘agrarisch tot aan de rijweg’ aangegeven op de kaart in het Afwegingskader. Daar zijn dan geen (bouw)ontwikkelingen mogelijk.
- De mogelijkheden zijn verder begrensd door in deel 1 van het Afwegingskader per deelgebied (Poldergebied, Kernrand, Bosgebied) specifiek in te gaan op de Ruimtelijke inpassingsmogelijkheden, bedrijvigheid, zorg en gezondheid, duurzame energie, natuurwaarden en recreatie en sport. In deel 1 wordt de ‘of’ vraag beantwoord. Dus kan er wel of niet een nieuwe ontwikkeling plaatsvinden?
- In het tweede deel van het Afwegingskader wordt ‘hoe’ vraag beantwoord. Dan gaat het meer om de kwaliteit van de uitvoering op basis van criteria als verkaveling, gebouwen (massa, vormgeving, materiaal) en erven (erfscheiding, inrichting erf). Dit zijn criteria die eerder in de welstandsnota stonden. De beoordeling in deel 2 heeft in het kader van het Chw plan nog niet plaatsgevonden. Dit zal na vaststelling en ontvangst van een (vooroverleg) aanvraag voor bouwen gebeuren.

Na de beoordeling in deel 1 zijn in grote lijnen drie conclusies mogelijk:

- niet akkoord: niet mee in het plan
- akkoord: mee in het plan (formeel bij recht). Bij bebouwing is nog wel een omgevingsvergunning nodig voor bouwen nodig die wordt beoordeeld basis van deel twee van het Afwegingskader (nieuwe welstandsregels)
- initiatief voldoet nog niet. Voor de ontwikkeling is een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit voor het gebruik (deel één Afwegingskader) nodig.

Borging zorgfunctie:

Naar aanleiding van de vraag vanuit de gemeenteraad is opnieuw in de volle breedte gekeken naar het vraagstuk. In onderstaande zijn de mogelijkheden weergegeven inclusief een voorstel voor aanpassing van het Chw bestemmingsplan Buitengebied.

- Belangrijke eerste constatering is dat het bouwen van een mantelzorgwoning sinds 2014 al vergunningsvrij mogelijk is. Er zijn dan wel voorwaarden aan verbonden (zorgrelatie, één huishouden, alleen begane grond bewonen, tijdelijkheid, op achtererf, max. oppervlakte, maatvoering (zie www.mantelzorg.nl)

Voor borging van de zorgfunctie van nieuwe zelfstandige zorgwoningen bestaan er in grote lijnen twee mogelijkheden:

- Publiekrechtelijk via een voorwaardelijk verplichting in de gebruiksregels van het Chw bestemmingsplan Buitengebied, gekoppeld aan een zorg indicatie (verklaring van een zorginstelling). De voorwaardelijke verplichting is ook breder toepasbaar bijvoorbeeld voor borging van doorkijkjes en landschappelijk inpassing en natuur inclusief bouwen. De beschikbare handhavingscapaciteit is in de praktijk wel een belangrijk aandachtspunt.

- Privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst. Handhaving is dan complex, tijdrovend en kostbaar en in de praktijk niet haalbaar bij kleinere bedragen (< € 50.000,-).

Bij de initiatieven voor zorgwoningen die zijn ingediend in het kader van het Chw bestemmingsplan Buitengebied gaat het vaak om volwaardige woningen. In enkele gevallen is sprake van een mantelzorgwoning conform bovenstaande. Het voorstel is om een helder onderscheid te hanteren tussen mantelzorgwoningen (vergunningsvrij) en woningen die als zelfstandige (reguliere)woningen dienen te worden beschouwd. Het voorstel is om de laatsten dan ook als zodanig te beoordelen en bestemmen. Omdat de zorgfunctie meestal tijdelijk is, is het bonuspunt voor deze functie in het Afwegingskader geschrapt.

Communicatie
Na het vrijgeven van de stukken door het college van B&W worden initiatiefnemers en indieners van zienswijzen rechtstreeks geïnformeerd. Aanvullend worden alle Hattemers o.a. via de Hattemer en de website geïnformeerd over de voorbereiding van de vaststelling van het Chw bestemmingsplan Buitengebied.
Na vaststelling van het Chw bestemmingsplan Buitengebied zal het plan met bijbehorende stukken op de gebruikelijke manier gepubliceerd worden. Aanvullend zal in het verlengde van deze leeswijzer in begrijpelijke taal aan een breder publiek worden gecommuniceerd wat er met de vaststelling van het Chw bestemmingsplan besloten is het hoe het plan in de praktijk werkt.

Vervolg

Maand	**Uitvoering**
10 oktober	Eerste (technische / informatieve) bespreking Chw bestemmingsplan Buitengebied in commissie ARZ
31 oktober	Tweede bespreking Chw bestemmingsplan Buitengebied in commissie ARZ
14 november	Vaststelling Chw bestemmingsplan Buitengebied in gemeenteraad

Bijlagen:
(Zie tabel in deel I van deze raadsinformatie)