



## **Raadsvergadering d.d. 19 mei 2022**

Voorstelnummer:

Agendanummer

Zaaknummer: Z22105854

Onderwerp: Omgevingsbeleidsplan 2022-2026

Portefeuillehouder: Wethouder W. Runderkamp

Aan de raad.

### **Gevraagde beslissing**

I. vast te stellen het voorliggende concept-omgevingsbeleidsplan 2022-2026;

II. het college van burgemeester en wethouder te belasten met de uitvoering van het Omgevingsbeleidsplan 2022-2026;

### **Samenvatting**

Bijgevoegd treft u het concept-omgevingsbeleidsplan 2022-2026 aan. Het plan bestaat uit 2 delen: een kwaliteitsdeel en een uitvoeringsdeel.

Het kwaliteitsdeel is een bundeling van alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Het uitvoeringsdeel gaat over het Vergunningen, Toezicht- en handhavingsbeleid (hierna: VTH-beleid) wat op grond van het Besluit omgevingsrecht (het Bor) vastgesteld moet worden. Hieronder zal u in het kort meegenomen worden in beide delen.

### **Onderbouwing en alternatieven**

Hieronder treft u een samenvatting van de twee afzonderlijke delen aan, namelijk enerzijds het kwaliteitsdeel over de aspecten van de fysieke leefomgeving en anderzijds het uitvoeringsdeel, namelijk het VTH-beleid.

#### **Deel I Omgevingskwaliteit**

Het eerste deel van het plan betreft het kwaliteitsgedeelte waarin allereerst een beeld wordt geschetst van de internationale en landelijke wettelijke normen, kaders en beleid evenals het provinciale beleid omtrent de fysieke leefomgeving. Vervolgens wordt het beleid weergegeven die de gemeente op verschillende onderwerpen van de fysieke leefomgeving inzet. Dit betreft negen hoofdstukken; de onderwerpen die aan bod komen zijn onder andere klimaat en duurzaamheid, landschap, groen en natuur, en het afvalbeleid. Veel van de beleidstukken zijn aan landelijke verandering onderhevig geweest. Zo zal de Omgevingswet 1 januari 2023 in werking treden en deze nieuwe wet heeft veel gevolgen.

De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Daarnaast wordt participatie bevorderd. Bijvoorbeeld door burgers en ondernemers zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de leefomgeving. Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie is uitvoerig uitvoering gegeven aan participatie. De inhoud van dit omgevingsbeleidsplan kunt u zien als een soort beleidsuitwerking van de omgevingsvisie. In de participatie zijn vijf thema's naar voren zijn gekomen: krachtige kernen en linten, werken aan ondernemen, ontspanning binnen handbereik, zorg voor water en land en klaar voor transitie. De aspecten van de fysieke leefomgeving snijden door al deze thema's heen, maar met name de volgende twee thema's zijn van belang: zorg voor water en land en klaar voor transitie.

De huidige duurzaamheidsagenda en uitvoeringsprogramma lopen in 2022 af. In 2022 wordt om die reden gewerkt aan nieuwe beleidsmatige en kaderstellende documenten die duurzaamheid ook de komende jaren zullen verankeren in het lokale beleid. Wat betreft het onderdeel landschap, groen en natuur wil de gemeente meer verankeren dat gezond openbaar groen bijdraagt aan leefbaarheid, gezondheid, klimaatadaptatie door bij nieuwe ontwikkelingen de landelijke norm te volgen van 75m<sup>2</sup> per woning. Het Groenbeleidsplan van juni 2020 noemt dit al als uitgangspunt. Een ander actueel thema dat landelijk, regionaal en lokaal veel aandacht krijgt is het onderwerp water. Wateroverlast en tekort aan water. Naast de regionale en lokale uitvoeringsagenda klimaatadaptatie wordt ook een visie op afvalwater momenteel voorbereid.

Het was de bedoeling dat de Omgevingswet beleidsneutraal zou zijn maar door de wijziging in de basisdefinities als inrichting en milieubelastende activiteit en nieuwe instrumenten als omgevingsprogramma zijn de gevolgen van de toekomstige Omgevingswet nog niet volledig uitgekristalliseerd. Sommige onderwerpen, waaronder het onderwerp luchtkwaliteit wordt al jaren deels bepaald door de Europese regels en normen. De nieuwe term voor grenswaarden voor de luchtverontreinigende stoffen is: omgevingswaarden; een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving die kan gelden als inspannings- of resultaatsverplichting. Het nieuwe Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna Bkl) noemt deze omgevingswaarden. Gemeente Edam-Volendam is geen aandachtsgebied in de zin van het Bkl. De luchtkwaliteit in de gemeente voldoet aan alle wettelijke waarden. Wat ook onder luchtkwaliteit wordt gerekend is geur. Geur zal bij inwerkingtreding van het omgevingsplan een plek krijgen in dit omgevingsplan. Het is een van de milieuaspecten waar zo direct de gemeente verantwoordelijk voor is om een aanvaardbaar geurhinderniveau te realiseren.

Geluid is een thema dat de gemeente ook straks mag regelen in het omgevingsplan, in ieder geval geluid afkomstig van bedrijven. Omdat geluid, net als geur, een lokaal effect heeft moet het ook lokaal worden geregeld. Gemeente Edam-Volendam kent geen wettelijke gezoneerde industrieterreinen. Het onderwerp bodem verandert inhoudelijk. De huidige Wet bodembescherming houdt op te bestaan, ernstige en spoedeisende verontreinigingen zijn er straks niet meer, wel toevalsvondsten, een nieuwe term voor als er per toeval een bodemverontreiniging wordt gevonden. Op het gebied van bodem verandert er veel; de gemeente wordt straks zelf bevoegd gezag om saneringen op te leggen bij bepaalde verontreinigingen, het bevoegd gezag gaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege over. Om de overgang van de Wet bodembescherming naar de Omgevingswet en de decentralisatie van het bevoegd gezag van provincie naar gemeente zo geruisloos te laten gebeuren wordt een nieuw bodembeleidsplan opgesteld die naast Omgevingswet-proof o.a. ook de nieuwe verontreinigende stoffen noemt.

Het onderwerp externe veiligheid wordt straks omgevingsveiligheid. Het register risicosituaties gevaarlijke stoffen wordt vervangen door het register externe veiligheid. En er zijn straks drie aandachtsgebieden die het groepsrisico zullen vervangen. Een aandachtsgebied laat zien waar extra aandacht nodig is voor bescherming tegen mogelijke ongevallen bij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Er zijn drie aandachtsgebieden: brand, explosie en gevaarlijke stoffen. Het plaatsgebonden risico blijft bestaan. Wat betreft het onderwerp afvalbeheer loopt het beleid af in 2022. Het afvalbeleid moet geactualiseerd worden op de nieuwste ontwikkelingen en regionale afspraken. Ook het onderwerp welstand, beeldkwaliteit en monumenten verandert met de inwerkingtreding van de Omgevingswet inhoudelijk.

Samen met de Omgevingswet maakt de Erfgoedwet een integrale bescherming van het cultureel erfgoed mogelijk. De gemeente is rijk aan cultureel erfgoed. Het begrip welstand verdwijnt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de plaats daarvan wordt het begrip uiterlijk van bouwwerken

gebruikt. De welstandsnota zal als beleid van rechtswege meegaan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor het einde van de wettelijke transitieperiode zal het beleid moeten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Het niet voldoen aan de beleidsregels blijft een weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning. De enige wettelijke taak van de gemeentelijke adviescommissie is na inwerkingtreding van de Omgevingswet het uitbrengen van een advies over aanvragen met betrekking tot rijksmonumenten.

### Deel II Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (procesdeel)

Het tweede deel van het plan gaat over het actualiseren van de problemen, risico's en processen omtrent vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH). Waar het in het eerste deel ging over wat we willen met de fysieke leefomgeving, gaat het in dit deel over hoe de fysieke leefomgeving mee wordt genomen in het VTH-proces. Deel II bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 geeft een inleiding van het VTH-proces, waarna in hoofdstuk 2 een beleidsevaluatie wordt gegeven van het Omgevingsbeleidsplan 2016-2020.

Binnen hoofdstuk 3 is vastgelegd welke doelen er zijn voor het verlenen van vergunningen en wat binnen deze doelen prioriteit heeft. Voor de meest voorkomende bouwwerkcategorieën bestaat een risicoanalyse waarbij ten aanzien van elk toets-thema op basis van kennis en ervaring berekend is hoe groot de kans is dat een aanvraag ten aanzien van dat thema tekortschiet en wat de effecten daarvan zouden zijn. Evenals bij de vergunningverlening bestaat voor toezicht en handhaving een risicoanalyse. Er wordt op dit moment gewerkt aan nieuwe toezichtprotocollen, tot de Omgevingswet (Ow) in werking treedt. Ook wordt hierbij rekening gehouden met de ontwikkelingen en veranderingen die plaats zullen gaan vinden bij de komst van de nieuwe Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb).

Hoofdstuk 4 gaat over het beleid van toezicht en handhaving. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in een naleefstrategie. Er zijn vier naleefstrategieën: (1) de preventiestrategie, (2) toezichtstrategie, (3) sanctiestrategie en (4) de gedoogstrategie.

### Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden begaan. Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een aantal criteria:

1. actueel, op basis van geldende wetgeving en beleid;
2. eenduidig, op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig; en
3. controleerbaar, gebaseerd op zichtbare en/ of meetbare feiten.

### Toezichtstrategie

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend.

Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er gehandhaafd wordt. Verder zal naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd handhavend worden opgetreden. Wel kan de prioriteitstelling bepalend zijn voor het tijdsbestek waarop de handhaving plaats vindt.

Uitgangspunt voor de uitvoering is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en handhaving. Met deze integrale aanpak wordt tegemoet gekomen aan de ambities die de gemeente

heeft in het kader van verbetering van de dienstverlening naar het bedrijfsleven en inwoners toe. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de eisen die in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en binnenkort in de Omgevingswet aan het toezicht worden gesteld.

### **Sanctiestrategie**

Om naleving van de regelgeving af te dwingen staan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten tot de beschikking. In de sanctiestrategie staat beschreven wanneer de gemeente welke middelen inzet.

De intentie van het toepassen van de sanctiestrategie is het herstel naar een legale situatie. Daarom zullen de door de gemeente toe te passen handhavingsmaatregelen in de eerste plaats bestuursrechtelijk van aard zijn. De bestuursrechtelijke handhaving binnen de gemeente Edam-Volendam is gebaseerd op de zogenaamde driestappenstrategie: 1) Constateren, 2) voornemen bestuursrechtelijk optreden en 3) formele aanschrijving dwangmiddelen.

Voor de bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen staan de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking: het intrekken van een vergunning, het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete. Omdat dat laatste niet gerist is op het herstellen van de legale situatie wordt daar niet voor gekozen.

De gemeente heeft een bepaalde beleidsvrijheid in het kiezen of zij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt om een overtreding ongedaan te maken. Behoudens bijzondere omstandigheden kiest de gemeente voor het opleggen van een last onder dwangsom boven het toepassen van bestuursdwang.

Een laatste mogelijkheid is de bestuurlijke strafbeschikking. Met deze strafbeschikking kan een Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) een proces-verbaal opstellen. Deze bestuurlijke strafbeschikking kan ingezet worden tegen kleine overlastfeiten. De bestuurlijke strafbeschikking wordt op eenzelfde wijze afgehandeld als een proces-verbaal.

### **Gedooagstrategie**

Gedogen is in sommige gevallen, gelet op alle betrokken belangen en de werking van beginselen van behoorlijk bestuur, beter dan handhaving. Voor gedogen in plaats van handhaven moeten echter wel redenen worden aangegeven. Naleving van het wettelijk voorschrift dient immers uitgangspunt te zijn. De gemeente sluit bij gedooagsituaties aan bij de (vaste) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de aanvaardbaarheid van gedogen: "Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."

### **Financiële aspecten**

N.v.t.

### **Personele aspecten**

De uitvoering van het VTH-beleid wordt uitgevoerd binnen de bestaande formatie.

### **Risico's**

Het vaststellen van deel II van het Omgevingsbeleidsplan is een verplichting op grond van artikel 7.3 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft dit eveneens een

verplichting. Provincie Noord-Holland houdt in het kader van interbestuurlijk toezicht bij of gemeente Edam-Volendam het VTH-beleid vierjaarlijks actualiseert.

### **Gevolgte procedure**

Het college van B&W is op 12 april 2022 akkoord gegaan met het voorstel tot vaststelling van het Omgevingsbeleidsplan.

### **Burgerparticipatie, inspraak, zienswijzen en communicatie**

#### ***Voorafgaand aan het voorgenomen besluit***

Op 12 april 2022 is het voorstel voorgelegd aan het college van B&W. Direct na behandeling in het college is het Omgevingsbeleidsplan ter inspraakperiode van 2 weken voorgelegd aan de ketenpartners (De buurgemeenten, de Provincie Noord-Holland, het Openbaar Ministerie, de Omgevingsdienst IJmond, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en de politie Zaanstreek-Waterland). De ervaring van voorgaande jaren heeft geleerd dat bij het ter inspraak leggen van beleidsstukken, de ketenpartners geen inspraak hebben aangeleverd. Wanneer dit toch gebeurd en indien relevant zal de inspraak worden verwerkt in voorliggend Omgevingsbeleidsplan.

#### ***Voor zover van toepassing (relatie met kernwaarden gemeente Edam-Volendam)***

Het Omgevingsbeleidsplan geeft inzicht en daarmee transparantie in de toezicht- en sanctiestrategie van de gemeente Edam-Volendam en vergroot daarmee de rechtszekerheid van de burgers. Handelen volgens van te voren afgesproken kaders vergroot het vertrouwen binnen de gemeenschap.

### **Rapportage, verantwoording en evaluatie**

Het procesdeel wordt jaarlijks uitgewerkt in een omgevingsprogramma. In dit omgevingsprogramma wordt door het college bepaald welke concrete activiteiten er door de betreffende afdeling dienen te worden uitgevoerd om de doelstellingen te behalen. Dit uitvoeringsprogramma wordt ter kennisname aan de raad gezonden (artikel 7.3 Besluit omgevingsrecht (Bor). Tevens brengt het college jaarlijks verslag uit aan de gemeenteraad over het bereiken van de gestelde doelen (artikel 7.7 van het Bor).

### **Bijlagen**

- Omgevingsbeleidsplan 2022-2026

### **Aanvullende toelichting op vraagstelling, context en maatschappelijke meerwaarde**

N.v.t.

Edam-Volendam, d.d. 12 april 2022

Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,

de secretaris,  
H. van der Woude

de burgemeester,  
L.J. Sievers.