

Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan Medemblik



Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan Medemblik

Definitieve versie 15 augustus 2023

Auteurs: Maarten Engelberts, Tamer el Masri en Toni Treffers in samenwerking met de projectgroep Omgevingsplan gemeente Medemblik

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Doel	5
1.3. Scope	5
1.4. Leeswijzer	6
2. Spelregels transitiefase	7
2.1. Inleiding	7
2.2. Spelregels algemeen	7
2.2.1. Het omgevingsplan	7
2.2.2. Naar het definitieve omgevingsplan: de transitieperiode	10
2.2.3. Wijzigingsbesluiten	12
2.3. Aanleidingen wijzigen omgevingsplan	14
2.4. Thematisch en gebiedsgericht wijzigen	15
2.5. Relatie met andere instrumenten	16
3. Keuzes transitiefase	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Wat: globaal of gedetailleerd	17
3.3. Hoe: thematisch of gebiedsgericht	19
3.3.1. Implementatie bestemmingsplannen	20
3.3.2. Implementatie Verordening Fysieke Leefomgeving	20
3.3.3. Implementatie bruidsschat	21
3.4. Wanneer: invulling van de transitieperiode	22
3.4.1. Niet benutten van de volledige transitieperiode	22
3.4.2. Verdeling van wijzigingen over de overgangperiode	22
3.5. Samenvattend: aanpak Medemblik	25
4. De winkel blijft open	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Spelregels	26
4.2.1. Periode tot inwerkingtreding	26
4.2.2. Periode na inwerkingtreding	26
4.3. Invoeringsstrategie	26
5. Participatie	28
5.1. Inleiding	28
5.2. Participatie omgevingsvergunningen Medemblik	28
5.3. Participatie omgevingsplan Medemblik	28

6. Evaluatie	30
6.1. Inleiding	30
6.2. Evaluatiemoment	30
<i>Bijlage 1 Structuur VNG staalkaart.....</i>	31

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Het omgevingsplan is één van de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet. Het omgevingsplan ontstaat van rechtswege bij inwerkingtreding van de Omgevingswet en bestaat op dat moment uit alle actuele bestemmingsplannen, beheersverordeningen, de bruidsschat en een aantal gemeentelijke verordeningen. Dit is een juridische fictie, een tijdelijk omgevingsplan, zodat kan worden gewerkt met het nieuwe stelsel. Het is dus nog geen omgevingsplan zoals de wetgever dat heeft bedoeld. De wetgever geeft gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd om te komen tot zo'n omgevingsplan, nieuwe stijl. In dit plan van aanpak wordt nader beschreven langs welke lijnen we tot dat omgevingsplan willen komen.

1.2. Doel

In dit plan van aanpak worden een aantal keuzes uitgewerkt die richtinggevend zijn voor de transitieperiode. Dat is de wettelijke periode van 8 jaar, die begint op de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet (1 januari 2024) en eindigt op het moment dat het omgevingsplan nieuwe stijl klaar moet zijn (1 januari 2032). Het doel van dit plan van aanpak is, om de gemeenteraad als bevoegd gezag voor het omgevingsplan in positie te brengen en keuzes te laten maken over de structuur, opbouw en planning van het omgevingsplan.

1.3. Scope

Dit plan van aanpak heeft betrekking op de transitieperiode, die loopt van 1 januari 2024 tot 1 januari 2032. Uiterlijk aan het einde van die periode moet de gemeente beschikken over een volwaardig omgevingsplan. In paragraaf 2.3 worden de verschillende aanleidingen beschreven om het omgevingsplan te wijzigen:

- Het implementeren en opbouwen van het omgevingsplan (dat wil zeggen, het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en regels uit de Verordening Fysieke Leefomgeving¹ naar het nieuwe deel);
- Beleidwijzigingen die gevolgen hebben voor de regels in het omgevingsplan; en
- Ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd.

Dit plan van aanpak gaat primair over de eerste aanleiding. Die vergt de meeste capaciteit en is ook het meest voorspelbaar. Daarom plannen we die nu in. Op die manier kunnen we ruimte blijven organiseren om ontwikkelingen te faciliteren en nieuw beleid/regelgeving te implementeren. In hoofdstuk 3 komt aan de orde dat de gemeente niet de volledige transitieperiode wil benutten, maar twee jaar eerder wil beschikken over een volwaardig omgevingsplan. Op die manier blijft er nog ruimte over voor het geval dat onvoorziene omstandigheden ertoe leiden dat er meer tijd nodig is. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de vraag hoe ontwikkelingen gedurende de transitieperiode kunnen worden gefaciliteerd.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de spelregels en kaders waarmee de gemeente rekening moet houden in de transitiefase. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de keuzes die de gemeente Medemblik maakt over de invulling van de transitiefase. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de vraag

¹ De Verordening fysieke leefomgeving Medemblik 2e tranche. Zie <https://medemblik.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/f34153a2-fa25-4c75-b915-d39192852a95>

hoe de gemeente tot en tijdens de transitiefase omgaat met nieuwe ontwikkelingen en ervoor zorgt dat die doorgang kunnen vinden. In hoofdstuk 5 beschrijven we in grote lijnen wat de gemeente Medemblik van plan is met betrekking tot participatie en hoofdstuk 6 gaat over een evaluatiemoment met de raad.

Richtinggevende keuzes

De richtinggevende keuzes in dit document zijn in dit soort kaders opgenomen.

2. Spelregels transitiefase

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de spelregels die tijdens de transitiefase voor het omgevingsplan gelden geschetst. De wettelijke transitiefase duurt 8 jaar. De periode begint bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 en loopt tot het moment dat het omgevingsplan klaar moet zijn op 1 januari 2032. In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van het instrument omgevingsplan, van de nieuwe werkwijze die dat met zich meebrengt en van de rol van de gemeenteraad daarbij. Vervolgens wordt nader ingegaan op de transitieperiode: onder andere het werken met wijzigingsbesluiten en de diverse aanleidingen die er zijn om het omgevingsplan te wijzigen. Er wordt ingegaan op het verschil tussen thematische en gebiedsgerichte wijzigingen. Ten slotte wordt de relatie gelegd met de andere kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en omgevingsvergunningen.

2.2. Spelregels algemeen

2.2.1. Het omgevingsplan

Elke gemeente heeft onder de Omgevingswet één omgevingsplan waarin de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen (artikel 2.4 Omgevingswet). Het omgevingsplan bevat alle regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet). Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bereikt door regels over activiteiten te koppelen aan locaties, zodat op deze locaties de fysieke leefomgeving wordt beschermd, maar ook kan worden benut.

In het huidige systeem zijn er veel verschillende bestemmingsplannen en verordeningen. Dit kan als consequentie hebben, dat een initiatiefnemer onvoldoende overzicht heeft om te bepalen welke regels op hen van toepassing zijn. Het samenvoegen van de regels uit verschillende verordeningen in een Verordening Fysieke Leefomgeving was een eerste stap om daar meer inzicht in te bieden. Met het opbouwen van het omgevingsplan kan de volgende stap worden gezet. Het omgevingsplan bevat op termijn alle regels over de fysieke leefomgeving, die ook digitaal inzichtelijk worden gemaakt. Het is de bedoeling van de wetgever dat inwoners hierdoor gemakkelijker de weg kunnen vinden in de regels die op een bepaalde locatie van toepassing zijn.



Zoals op de afbeelding hierboven te zien is, worden de bestemmingsplannen en verordeningen die regels bevatten over de fysieke leefomgeving opgenomen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat namelijk alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Niet alleen ruimtelijke ordening-bepalingen worden deel van het omgevingsplan, maar ook bepalingen over het milieu en bepalingen die nu nog zijn opgenomen in de Verordening Fysieke Leefomgeving.

Het omgevingsplan bestaat uit activiteiten, thema's en gebieden. Voorbeelden van activiteiten zijn wonen, werken en recreëren, maar ook bouwen, slopen, kappen, etc. De thema's en gebieden worden gebruikt om deze activiteiten te bundelen en op een logische manier aan de gebruiker te presenteren via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Er is veel (beleids)ruimte voor de gemeente om het omgevingsplan naar eigen inzicht in te vullen. Dat geldt in de grootste mate voor de activiteiten die Rijk en provincie niet regelen. Daar heeft de gemeente, binnen het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, alle ruimte om zelf te bepalen wat er geregeld wordt. Daarnaast is bij veel rijksregels de mogelijkheid opgenomen om daar in het omgevingsplan van af te wijken door middel van maatwerkregels en ligt in de meeste instructieregels die het rijk stelt ruimte besloten om een lokale afweging te maken.

Een instructieregel is een regel waarmee een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan kaders meegeeft. Zo moet de gemeente bij het opbouwen van het omgevingsplan rekening houden met instructieregels van het Rijk en de provincie. De instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL) en gaan bijvoorbeeld over geluid, geur, veiligheid en bodem. Het bevat op die onderwerpen de kaders waarbinnen de gemeente regels kan stellen in het omgevingsplan. De instructieregels van de provincie staan in de provinciale omgevingsverordening. De provinciale omgevingsverordening bevat regels op het gebied van natuur, milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimte en water. Ook voor die onderwerpen zijn kaders gesteld waarbinnen de gemeente regels kan stellen in het omgevingsplan.

Het Rijk heeft ook onderwerpen aangewezen die *niet* in het omgevingsplan geregeld mogen worden (artikel 2.1 Omgevingsbesluit).

Dit zijn onder andere belastingen, strafbepalingen en openbare orde-bepalingen. Ook mag het omgevingsplan geen onderwerpen regelen die uitputtend in andere wettelijke stelsels zijn geregeld (artikel 1.4 Omgevingswet).

In Medemblik is de eerste stap naar integratie van regels al gezet in de vorm van de Verordening fysieke leefomgeving Medemblik, waarin acht verordeningen zijn samengebracht in één verordening. Daarnaast heeft de gemeente 20 regelingen geïnventariseerd die (deels) in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Nieuwe werkwijze

Het gebruik van het omgevingsplan vergt een nieuwe werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Bij het omgevingsplan staat de eindgebruiker – de initiatiefnemer – centraal. Dit betekent dat er niet langer een (plan)kaart met regels over ruimtelijke ordening wordt gebruikt. In het omgevingsplan worden regels over activiteiten opgenomen en gekoppeld aan locaties. De initiatiefnemer zal in het omgevingsplan kunnen zoeken op de regels die zijn gesteld bij de

activiteit(en) die hij gaat uitvoeren. In het DSO zal de initiatiefnemer kunnen zien welke regels voor de gekozen locatie gelden.

Het omgevingsplan gaat over de volle breedte van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat zowel ruimtelijke ordening als milieu in het omgevingsplan worden geregeld.

Daarnaast kan in het omgevingsplan gewerkt worden met open normen, waardoor een meer flexibele planvorming wordt bevorderd. Voorbeelden van open normen zijn: 'voldoende parkeergelegenheid' of 'redelijke eisen van welstand'. Bij open normen is er dus ruimte om te motiveren of er voldaan wordt aan de norm, of niet. Door middel van beleidsregels kan er een invulling worden gegeven aan een open norm. Het college van B&W zal voornamelijk het beleid vaststellen, denk bijvoorbeeld aan de Parkeernota uit 2021 die het college heeft vastgesteld ter invulling van de open norm in onze bestemmingsplannen inzake voldoende parkeergelegenheid². Bij de invulling van de redelijke eisen van welstand is de raad echter aan zet. Zie hierover ook: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/beleidsregels-algemeen/beleidsregels-bevoegdheden-omgevingswet/>

Ook biedt de Omgevingswet ruimte om af te wijken van landelijke regels. Zo stelt het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) milieuregels vast. Deze regels gelden in de gemeente totdat afwijkende regels zijn vastgesteld in het omgevingsplan. Ook heeft de gemeente ruimte om gebiedsgericht te werken, binnen de marges die het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt. De gemeente mag dus maatwerk leveren, maar zij zal altijd moeten kunnen motiveren dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bewerkstelligt. Zie over maatwerkregels: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/decentrale-regels-mba/maatwerkregels/>

De nieuwe werkwijze moet er toe leiden dat er integraler en meer in samenwerking gewerkt wordt. Niet alleen door de diverse teams en afdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Maar ook met de ketenpartners, zoals de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Dit alles om de verbinding met onze inwoners verder te versterken en met meer ruimte voor participatie.

Rol van de gemeenteraad

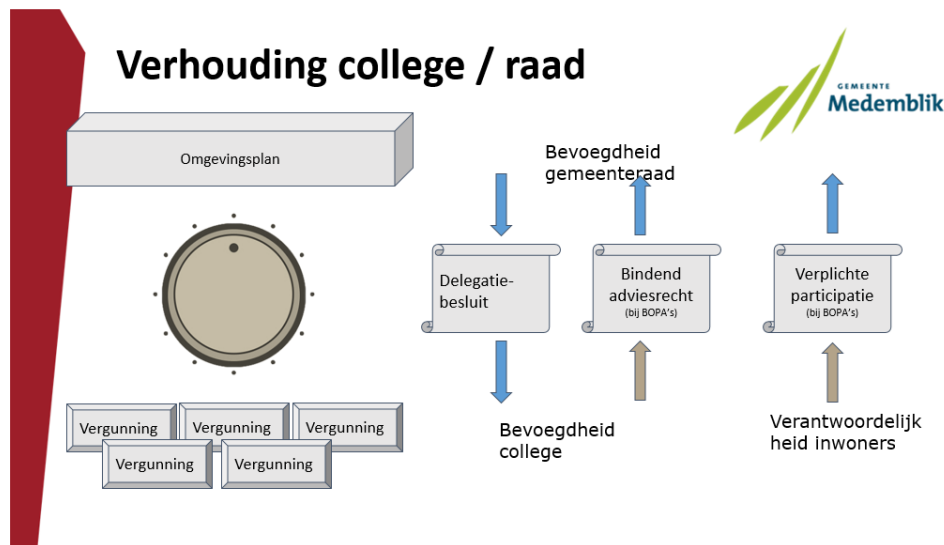
De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen. (Het eerste omgevingsplan krijgt de gemeente bij inwerkingtreden van de wet, daarna wordt het plan alleen nog maar gewijzigd). Deze bevoegdheid kan (op onderdelen) worden gedelegeerd aan het college van B&W. De gemeenteraad van Medemblik heeft hiertoe op 17 februari 2022 het Delegationbesluit Omgevingsplan Medemblik vastgesteld.

Het college van B&W is bevoegd om vergunningen te verlenen, inclusief vergunningen waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan. De gemeenteraad heeft in de vergadering van 17 februari 2022 een lijst van gevallen vastgesteld, waarin het college advies moet vragen van de raad bij afwijkingen van het omgevingsplan.

De manier waarop het omgevingsplan vormgegeven wordt, zal invloed hebben op de rol van de raad bij het verlenen van vergunningen. Zo kan de raad haar beleid, zoals een welstandsnota of de omgevingsvisie, een juridische status in het omgevingsplan geven. Dit doet hij bijvoorbeeld door het beleid terug te laten komen in de beoordelingsregels voor vergunningen in het

² Zie <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR663025/1>

omgevingsplan. Zo kan de gemeenteraad vooraf sturing geven aan het verlenen van vergunningen door het geven van 'spelregels' aan het College van B&W.



De gemeenteraad van Medemblik heeft op 17 februari 2022 het adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) en het Delegatiebesluit Omgevingsplan gemeente Medemblik 2022 vastgesteld.³

2.2.2. Naar het definitieve omgevingsplan: de transitieperiode

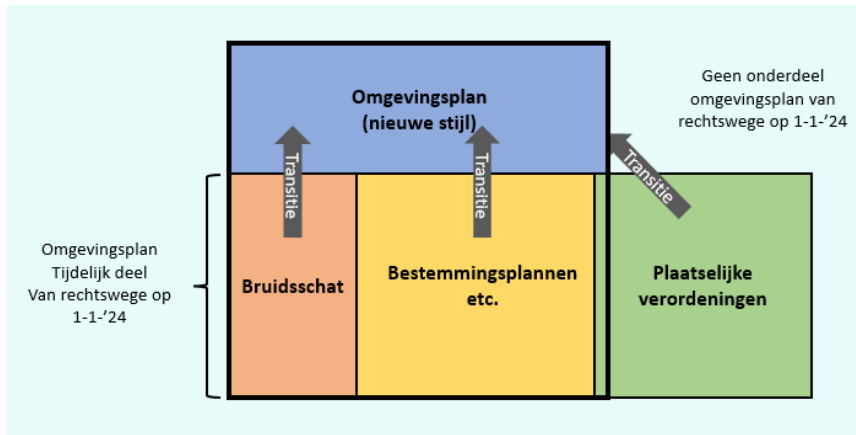
Op 1 januari 2024 ontstaat er van rechtswege een omgevingsplan in de gemeente Medemblik. Dit omgevingsplan is grofweg opgebouwd uit drie verschillende componenten:

- De bruidsschat;
- De huidige bestemmingsplannen en beheersverordening Het Grootslag proefpolder Andijk; en
- Voor zover relevant: een aantal regels uit plaatselijke verordeningen (over geurhinder door veehouderijen en over archeologische monumenten en verwachtingsgebieden).

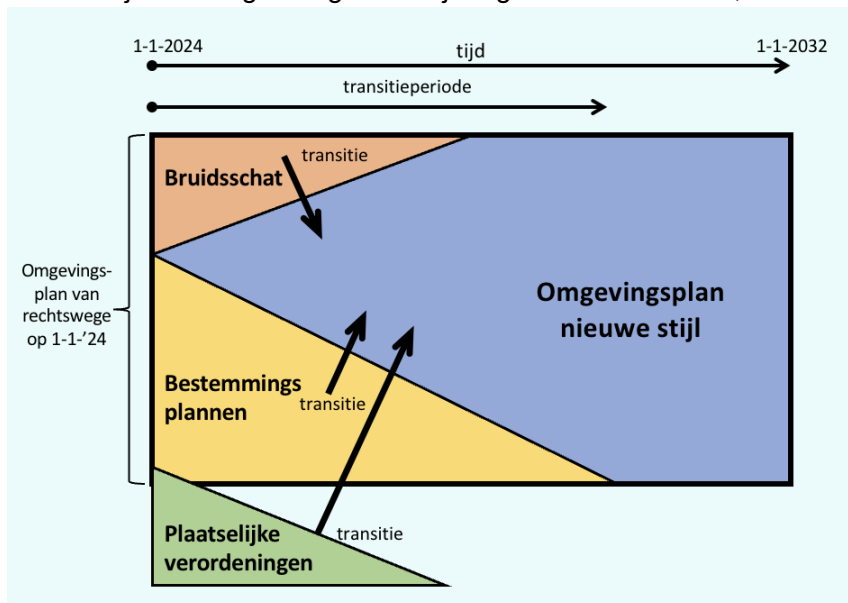
Deze drie componenten vormen het zogeheten tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit tijdelijk deel voldoet nog niet aan alle eisen die de Omgevingswet aan het omgevingsplan stelt en moet daarom in de loop van de transitieperiode worden omgezet naar het 'nieuwe deel' van het omgevingsplan.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

³ Zie <https://medemblik.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/fd70c495-d7f7-4574-af1a-fce78cee84a9> onder C1.



Na inwerkingtreding heeft de gemeente tot 1 januari 2032 de tijd om te komen tot een volwaardig omgevingsplan waarin alle relevante regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen en waarin voldaan wordt aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening. Ieder wijzigingsbesluit zal er daarbij voor zorgen dat een stukje van het tijdelijk deel terecht komt in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Als we de situatie bij inwerkingtreding en de tijd tegen elkaar afzetten, ziet dat er als volgt uit:



In dit hoofdstuk zullen we toelichten welke kaders er gelden voor het opbouwen van het nieuwe deel van het omgevingsplan en welke ruimte de gemeente heeft om daarin eigen afwegingen te maken.

2.2.3. Wijzigingsbesluiten

Zoals hierboven al gezegd is, stelt de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog maar wijzigingen van het omgevingsplan vast. Dit is fundamenteel anders dan bij de huidige bestemmingsplannen, waar telkens een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld. Waar nu bij wijze van spreken telkens een nieuw boekje wordt vastgesteld, is de situatie straks anders. Van rechtswege ontstaat als het ware één boek. Daarin worden straks alleen een paar pagina's uit het boek gehaald en een paar andere er weer in gestopt. Die wijzigingen worden door de gemeenteraad aangebracht. Dat gaat in de vorm van wijzigingsbesluiten. Zo'n wijzigingsbesluit kan bij wijze van spreken bestaan uit het actualiseren van één artikel, of één paragraaf. Dit vereist een grondige afstemming met de rest van het

omgevingsplan op het moment dat er een wijziging wordt gedaan. Anders sluiten teksten en werkingsgebieden immers niet goed meer op elkaar aan.

Dit geldt in het bijzonder wanneer er meerdere wijzigingen tegelijk moeten worden gedaan en in de gemeenteraad worden behandeld, omdat ieder van de wijzigingsbesluiten ervoor kan zorgen dat latere wijzigingsbesluiten niet meer aansluiten op de versie van het omgevingsplan die door eerdere wijzigingsbesluiten ontstaat. Daarbij is het ook als gemeenteraad zaak om goed op te letten over de gevolgen van eventueel in te dienen amendementen op het omgevingsplan als geheel.

Een wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan doorloopt dezelfde procedurele stappen als het vaststellen van een bestemmingsplan. Het belangrijkste verschil is dat, zoals bij een bestemmingsplan, niet steeds een compleet nieuwe regeling wordt vastgesteld, maar dat uitsluitend een wijziging wordt aangebracht in het vigerende omgevingsplan. Eigenlijk net zoals het werken met 'wijzigingen bijhouden' in een tekstverwerkingsprogramma. Een wijzigingsbesluit doorloopt de volgende fasen.

Fase	Toelichting
Concept	Voorafgaand aan iedere wijziging van het omgevingsplan die invulling geeft aan de gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan, bedoeld in paragraaf 3.4.2, wordt een kaderstellende notitie aan de gemeenteraad voorgelegd. Na het behandelen van de notitie wordt een eerste ambtelijk concept opgesteld. Dat concept kan worden afgestemd met de vooroverlegpartners (provincie, waterschap, netbeheerders, etc.). Over dit concept kan participatie plaatsvinden.
Ontwerp	Na behandeling in het college wordt het ontwerp wijzigingsbesluit met bijbehorende motivering en onderzoeken zes weken ter inzage gelegd. Een ieder kan gedurende die termijn zienswijzen indienen.
Vastgesteld	De zienswijzen worden verwerkt. Het raadsvoorstel wordt via het college aangeboden aan de gemeenteraad.
In werking getreden	De wijziging van het omgevingsplan treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit bekend is gemaakt, tenzij in het omgevingsplan een later moment is bepaald. Een verzoek om een voorlopige voorziening heeft niet automatisch schorsende werking.
Onherroepelijk	Tegen het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan of het wijzigen van een omgevingsplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Na behandeling van het beroep wordt het wijzigingsbesluit onherroepelijk.

Het belangrijkste inhoudelijke criterium voor een wijzigingsbesluit is, dat de wijziging bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die evenwichtige toedeling hoeft dus niet in één keer bereikt te worden, maar een wijziging moet er wel naartoe werken.

Verder moet een wijziging van het omgevingsplan voldoen aan de instructieregels van het rijk en de provincie, voor zover die wijziging onderwerpen regelt waarop die instructieregels zien.

De instructieregels van het rijk zijn vastgelegd in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving⁴. Daarin zijn normen vastgelegd waaraan een gemeentelijk omgevingsplan moet voldoen. Bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, geur en trillingen. Zo zijn daar voor geluid o.a. de volgende instructienormen in opgenomen:

Artikel 5.59 (geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen.
2. Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.
3. Op het bepalen van het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

Artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen)

1. Een omgevingsplan bevat:
 - a. als waarden de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, voor het toelaatbare geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw; en
 - b. als waarden de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.65.2, voor het toelaatbare geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.

Tabel 5.65.1 Standaardwaarde toelaatbaar geluid op een geluidgevoelig gebouw

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	--	70 dB(A)	70 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	--	65 dB(A)	65 dB(A)

Tabel 5.65.2 Grenswaarde toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	--	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	--	45 dB(A)	45 dB(A)

2.3. Aanleidingen wijziging omgevingsplan

Zoals gezegd wordt het nieuwe deel van het omgevingsplan opgebouwd door middel van het nemen van wijzigingsbesluiten. Er is een drietal aanleidingen te onderscheiden die ten grondslag kunnen liggen aan een wijziging van het omgevingsplan, namelijk:

- Het implementeren en opbouwen van het omgevingsplan: dat wil zeggen, het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en regels uit de Verordening Fysieke Leefomgeving naar het nieuwe deel;
- Beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor de regels in het omgevingsplan; en
- Ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd.

Omzetten tijdelijk deel naar nieuw deel

⁴ Zie <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/geconsolideerde-teksten-omgevingswet/>

De regeling in het omgevingsplan wordt opgebouwd vanuit veel verschillende bestemmingsplannen en regelingen, met ieder hun eigen systematiek en normen. Dit maakt het opbouwen van het omgevingsplan ingewikkeld, omdat de bestaande regels niet een-op-een kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarvoor moeten regels worden geharmoniseerd en zo nodig worden aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet. Dit kost veel werk en mede daarom krijgt deze aanleiding om het omgevingsplan te wijzigen een prominente plaats in dit plan van aanpak.

In het kader van de pilot Wognum is er al een eerste oefening gedaan met het 'beleidsarm' inpassen van regels uit bestemmingsplannen en de Verordening Fysieke Leefomgeving in de structuur van het omgevingsplan. De hierbij opgedane ervaring en ook de delen van het omgevingsplan die we hiervoor al hebben opgebouwd, kunnen worden gebruikt bij toekomstige wijzigingen van het omgevingsplan.

Het voordeel van deze aanleiding om het omgevingsplan te wijzigen, is dat de werkzaamheden hiervoor goed in te plannen zijn. De gemeente heeft zelf in de hand op welk moment binnen de transitieperiode welke regels worden omgezet naar het definitieve omgevingsplan. Ook daarom gaat het grootste deel van dit plan van aanpak in op deze ambtshalve wijzigingen.

Beleidswijzigingen

De tweede aanleiding voor een wijziging van het omgevingsplan wordt gevormd door beleidswijzigingen. Ook tijdens de implementatie van de Omgevingswet staat de gemeente niet stil en kan het voorkomen dat er voor onderwerpen die in het omgevingsplan geregeld gaan worden nieuw beleid wordt ontwikkeld. Dit beleid zal verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Wanneer een dergelijke beleidswijziging eraan komt, zal gekeken worden naar het juiste moment om deze uit te werken in het omgevingsplan. Waar dit gecombineerd kan worden met de werkzaamheden die verricht worden in het kader van het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, zullen we dit doen.

Ruimtelijke ontwikkelingen

De aanleiding tot wijziging van het omgevingsplan die het minst goed in te plannen is, bestaat uit de ruimtelijke ontwikkelingen die plaatsvinden binnen de gemeente. De gemeente kan aan het begin van de transitieperiode zo veel mogelijk aansturen op het gebruik van de buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (de zogeheten 'BOPA'). Bij het verlenen van zo'n omgevingsvergunning wordt afgeweken van het omgevingsplan. Het omgevingsplan hoeft dan niet op korte termijn gewijzigd te worden. Hoewel de gemeente hierop kan aansturen, kan een initiatiefnemer altijd het verzoek doen om het omgevingsplan te wijzigen. Als een initiatiefnemer dit verzoek doet, kan de gemeente hier niet omheen.

2.4. Thematisch en gebiedsgericht wijzigen

Een wijziging van het omgevingsplan kan in de basis op twee manieren worden gedaan: thematisch of gebiedsgericht. Een thematische wijziging houdt in dat de regels voor een bepaald thema in één keer voor het volledige ambtsgebied van de gemeente worden toegevoegd aan het omgevingsplan. Denk aan het overbrengen van de regels over uitritten naar het omgevingsplan. De thematische implementatie heeft als voordeel dat op alle plaatsen in de gemeente op hetzelfde moment hetzelfde regime geldt. Voor sommige onderwerpen ligt een thematische aanpak echter minder voor de hand, bijvoorbeeld omdat er rondom bepaalde onderwerpen veel inspraak te verwachten is en een gebiedsgerichte aanpak daarbij beter past.

Bij een gebiedsgerichte wijziging worden regels voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld voor een bepaalde kern, wijk of straat, toegevoegd aan het omgevingsplan. Daarbij zullen vaak meerdere thema's in een keer worden toegevoegd aan het omgevingsplan. Het voordeel van deze bepaling is dat een thema gefaseerd kan worden uitgerold over de gemeente, waarbij met eerdere wijzigingen ervaring kan worden opgedaan die nuttig kan zijn voor latere wijzigingen. Het grootste nadeel is dat er twee regimes naast elkaar blijven bestaan (de oude regels uit verordeningen en bestemmingsplannen en de nieuwe regels uit het omgevingsplan), waardoor er zowel aan de juridische als aan de technische kant goed opgelet moet worden, zodat duidelijk is welke regels op welke plek gelden, de dienstverlening richting de burger op peil blijft en de juiste vergunningaanvragen worden ingediend.

2.5. Relatie met andere instrumenten

Het omgevingsplan heeft een relatie met verschillende andere instrumenten die de gemeente gebruikt. Op deze relatie zullen we in deze paragraaf kort ingaan.

Omgevingsvisie

Allereerst heeft het omgevingsplan een duidelijke relatie met de omgevingsvisie. Beleidskaders uit de omgevingsvisie kunnen op verschillende manieren worden gerealiseerd. Eén van die manieren is het stellen van regels. Daarvoor kan het omgevingsplan worden ingezet. In de beleidscyclus die het rijk schetst in de toelichting bij de Omgevingswet gaat het vaststellen van de omgevingsvisie vooraf aan het wijzigen van het omgevingsplan. Omdat we ons nu nog in de overgangsfase naar de Omgevingswet bevinden, kunnen we deze beleidscyclus nog niet volledig volgen. De omgevingsvisie van de gemeente Medemblik is immers nog niet af. Wel helpt het opstellen van het omgevingsplan bij het maken van keuzes bij het opstellen van de omgevingsvisie. Het werken met het omgevingsplan biedt de nodige inzichten over de input die vanuit de omgevingsvisie nodig is om te komen tot een omgevingsplan dat goed ingebed is in het beleid.

Omgevingsprogramma's

Het instrument programma is, net als de omgevingsvisie, een beleidsdocument. Het programma is meer uitvoeringsgericht dan de omgevingsvisie. In programma's worden maatregelen beschreven die de gemeente inzet om te komen tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Verordening fysieke leefomgeving

Afgelopen maart is de tweede tranche van de Verordening fysieke leefomgeving Medemblik in werking getreden. De bedoeling van deze verordening is om, vooruitlopend op het omgevingsplan, de regels over de fysieke leefomgeving te bundelen in een enkele verordening, zodat implementatie van die regels in het omgevingsplan eenvoudiger is. Deze verordening fysieke leefomgeving wordt dus overgezet in het omgevingsplan.

Omgevingsvergunning

Het omgevingsplan bevat vergunningplichten, beoordelingsregels om aanvragen aan te toetsen en aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen. Daarmee vormt het plan een belangrijke basis voor het gemeentelijke proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Zo zullen in het plan onder andere vergunningplichten op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu worden opgenomen. Maar ook rondom activiteiten die nu in de Verordening Fysieke Leefomgeving zijn geregeld, zoals kappen en aanleggen van uitritten.

3. Keuzes transitiefase

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden nadere keuzes voor de transitiefase van het omgevingsplan uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op het einddoel. Het wat. Is dat een globaal of gedetailleerd plan? En is dat een plan waarbij de huidige regels zijn omgezet naar nieuwe regels, of wordt met een schone lei begonnen en een nieuw plan opgebouwd? Vervolgens wordt nader ingegaan op het hoe: de vraag of het omgevingsplan voornamelijk via gebiedsgerichte wijzigingen wordt opgebouwd of juist voornamelijk via themagerichte wijzigingen. Bij het behandelen van de hoe-vraag wordt ook nader ingegaan de planning en prioritering die bij het opbouwen van het omgevingsplan wordt gehanteerd.

3.2. Wat: globaal of gedetailleerd

Voor het behandelen van de wat-vraag is het van belang om eerst kort stil te staan bij het op 27 april 2019 door de gemeenteraad vastgestelde koersdocument⁵. Dat document bevat een aantal richtinggevende uitspraken over het omgevingsplan, die voor dit plan van aanpak het vertrekpunt vormen. In het koersdocument is onder andere de volgende ambitie voor het omgevingsplan vastgelegd:

“Het Omgevingsplan biedt een unieke mogelijkheid om het beleid en de regelgeving volledig op te schonen. Om deze kans te benutten, gebeurt de opbouw van een Omgevingsplan vanuit een nul-situatie. We werken niet van oud naar nieuw, maar beginnen met een schone lei.”

Ook is opgenomen dat alle lokale regels op het gebied van de fysieke leefomgeving worden verzameld en gebundeld. Dat heeft inmiddels geleid tot de Verordening Fysieke Leefomgeving. Bij het opbouwen van het omgevingsplan worden de regels nog verder gebundeld. In het koersdocument is ook opgenomen dat wordt geoefend met vereenvoudiging, deregulering en opschoning.

Pilot Wognum

De afgelopen periode is geoefend met het opstellen van een stuk omgevingsplan voor Wognum. Met een brede projectgroep, samengesteld uit beleidsmedewerkers (planologie, milieu, etc.), juristen, geo-specialisten, vergunningverleners, is een stuk omgevingsplan opgesteld. Daarbij is gewerkt met de structuur en opzet van het omgevingsplan zoals die in de staalkaarten van de VNG wordt voorgesteld.⁶ Er is geoefend met de hierboven geschetste uitgangspunten van het koersdocument. Het resultaat is:

- dat de groep heeft leren werken met de nieuwe structuur en opzet van het omgevingsplan;
- dat ervaring is opgedaan met de manieren waarop beleid doorwerking kan krijgen in het plan;
- dat de groep heeft leren werken met de gemeentelijke plansoftware;
- dat de groep heeft ervaren welke mate van samenwerking tussen de verschillende disciplines nodig is om te komen tot een goed werkend omgevingsplan;
- en last not least: dat er een concept regelset ligt op basis waarvan een eerste wijziging van het omgevingsplan voor de kern Wognum kan worden vormgegeven.

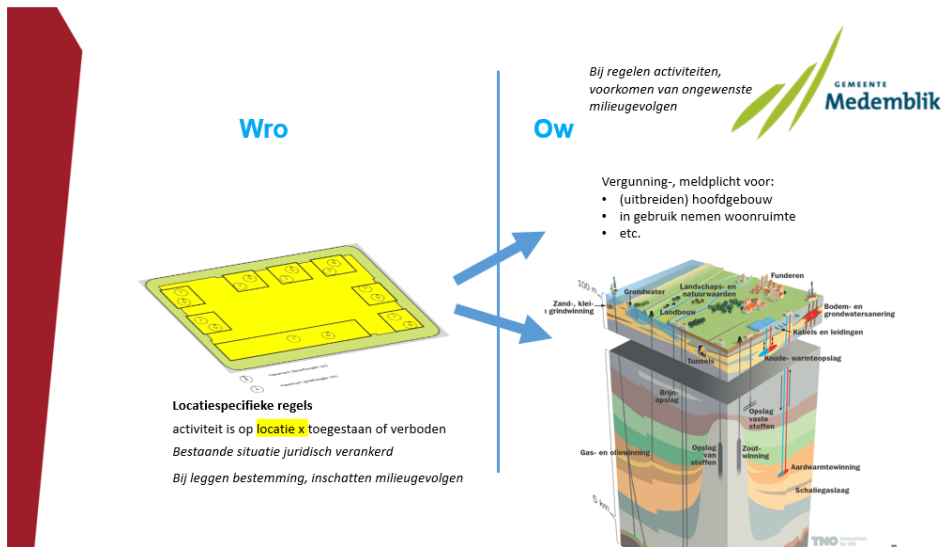
⁵ Zie <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=medemblik&id=100057110>

⁶ Zie bijlage 1 voor een weergave van de structuur van de VNG staalkaarten. De weergave dient alleen als illustratie, benaming van paragrafen e.d. zal bij Medemblik in meer of mindere mate afwijken.

Een bestemmingsplan is gedetailleerd, vaak op perceelsniveau, terwijl verordeningen voornamelijk gemeentebreed worden opgezet. Nu het omgevingsplan beide instrumenten combineert zal het detailniveau van het omgevingsplan er tussenin staan. Een omgevingsplan is dus minder gedetailleerd dan een bestemmingsplan, mede omdat de feitelijke situatie geen onderdeel hoeft te zijn van het omgevingsplan. Hoe globaal het omgevingsplan wordt opgesteld is een keuze. Er zijn zowel voor- als nadelen aan het wel/niet globaal opstellen van het omgevingsplan. Deze zijn hieronder weergegeven, waarvan links de globale variant.



Bij het werken aan de pilot Wognum hebben we ervaren dat het werken met een globale regeling soms juist beter is voor de rechtszekerheid. Ook kan beleidsdoorwerking in de globale opzet beter een plek krijgen. De huidige bestemmingsplannen zijn over het algemeen gedetailleerd van aard. Ze voorzien primair in het vastleggen van de bestaande feitelijke situatie. Zo worden bijvoorbeeld locaties waar nu horeca of detailhandel is gevestigd voorzien van een maatwerkbepaling. De focus van de regeling ligt op het bieden van rechtszekerheid aan bestaande gebruikers. Een globale regeling voorziet ook in dat belang. Immers, alleen bij wijziging van het bestaande gebruik is een vergunning nodig, of moet een melding worden gedaan. Maar de globale regeling geeft daarnaast ook nog invulling aan een ander belang, namelijk het belang van de beleidsdoorwerking. Zoals in paragraaf 2.2.1 (onder het kopje 'de rol van de gemeenteraad') is beschreven krijgt het beleid van de gemeenteraad een plek in de regels van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld in de vorm van beoordelingsregels voor vergunningen. In die beoordelingsregels kan bijvoorbeeld worden vastgelegd binnen welke kaders uitbreiding of nieuwvestiging van horeca en detailhandel al dan niet mogelijk is. Dit soort kaders kunnen in een globale regeling een plek krijgen. In die opzet wordt dus zowel de bestaande situatie juridisch zeker gesteld als duidelijkheid geboden over ontwikkelingsmogelijkheden (ook als deze er niet, of maar beperkt zijn).



Bij het omgevingsplan kan gebruik worden gemaakt van een register in plaats van een plankaart. In een register worden de vergunningen, meldingen en informatieplichten bijgehouden. Een register is geen juridisch document, daarom is er geen besluit nodig om het register aan te passen. Voornamelijk bij een globale variant biedt het gebruiken van een register uitkomst. Zo kunnen de geïnteresseerden in het register inzien welke vergunningen zijn verleend, welke meldingen zijn gemaakt of welke informatie is ingediend. Ook kan de gemeente door middel van het register bijhouden wat waar plaatsvindt. Als de gemeente bijvoorbeeld een bepaald aantal vierkante meters supermarkt wil toestaan in een centrumgebied van een kern, dan is het register bedoeld om inzichtelijk te maken of er nog ruimte is voor nieuwe vierkante meters supermarkt. Als dat het geval is moet de exploitant bij het vestigen van een nieuwe of uitbreiden van een bestaande supermarkt zich melden bij de gemeente - op basis van een in het omgevingsplan opgenomen informatie- of meldplicht - die dan weer in het register wordt geregistreerd.

Structuur en opbouw

We kiezen voor toepassing van de staalkaarten van de VNG als basis voor onze structuur en opbouw van het omgevingsplan.⁷ Dat is een inspiratiedocument. Het is geen blauwdruk, of modelverordening. Binnen deze structuur maken we onze inrichtingskeuzes, bijvoorbeeld als het gaat om de verdeling tussen thema's, gebieden en activiteiten. De uitwerking leggen we steeds bij u ter besluitvorming neer.

3.3. Hoe: thematisch of gebiedsgericht

Zoals hierboven is beschreven, zal de gemeente Medemblik voor 1 januari 2032 een volwaardig omgevingsplan moeten hebben. Als de gemeente daar niet aan voldoet kunnen bepaalde gemeentelijke regels hun rechtskracht verliezen. Daarbij kan worden gekozen voor zowel thematische als gebiedsgerichte wijzigingen. In deze paragraaf zijn drie bronnen onderscheiden die een plaats moeten krijgen in het omgevingsplan. Per bron zijn meerdere mogelijke implementatiestrategieën te onderscheiden.

3.3.1. Implementatie bestemmingsplannen

⁷ Zie bijlage 1.

Voor het invoegen van de bestemmingsplannen in het omgevingsplan zijn grofweg drie implementatiestrategieën te onderscheiden:

1. Implementatie per gebied, waarbij de gebieden worden gekozen op basis van geografische samenhang (bijvoorbeeld buitengebied, dorpskernen, IJsselmeer en Medemblik);
2. Per gebiedstype, zoals die in het omgevingsplan worden gedefinieerd op basis van inhoudelijke samenhang (bijvoorbeeld woongebieden, centrumgebieden, bedrijventerreinen, etc.); en
3. Per bestemmingsplan, eventueel combinaties van bestemmingsplannen.

Ad. 1: Optie 1 heeft als grootste voordeel dat de indeling van de gebieden vanuit de burger gezien logisch is. Zo worden de kernen in één keer opgenomen in het omgevingsplan.

Ad. 2: Bij optie 2 worden per wijzigingsbesluit slechts delen van de kernen per keer meegenomen, waardoor binnen één kern op de ene plek een ander regime geldt dan op de andere. Vanuit de gemeente gezien is deze optie wel prettig, omdat bijvoorbeeld de verschillende centrumgebieden inhoudelijke overeenkomsten hebben, waardoor het aantrekkelijk is om ze in één keer over te zetten.

Ad. 3: Het grote voordeel van het als uitgangspunt nemen van de bestemmingsplannen, is dat de regels die per wijzigingsbesluit in het omgevingsplan moeten worden gevoegd al de nodige samenhang hebben, omdat ze uit hetzelfde bestemmingsplan komen. Dat maakt het makkelijker om de regels in samenhang in te voegen in het omgevingsplan.

Implementatiekeuze bestemmingsplannen

De gemeente Medemblik kiest voor optie 1, omdat dit het meest inzichtelijk is voor onze inwoners. In die optie wordt in het participatieproces en de formele reactiemogelijkheden van inwoners op wijzigingen van het omgevingsplan namelijk uitgegaan van voor de inwoners herkenbare en afgebakende gebieden.

Daarbij worden de volgende 7 gebieden onderscheiden: Wognum (inclusief Bloesemgaerde Noord), Medemblik binnenstad, buitengebied, overige dorpskernen, Medemblik woongebieden, bedrijventerreinen en IJsselmeer. Overigens kennen deze gebieden een overlap met de grote bestemmingsplannen die we voor de diverse gebieden hebben zoals de bestemmingsplannen Dorpskernen I t/m IV voor onze kernen met uitzondering van de stad Medemblik.

3.3.2. Implementatie Verordening Fysieke Leefomgeving

De regels uit de Verordening Fysieke Leefomgeving zijn regels die op dit moment al gemeentebreed gelden. Daardoor zijn ze eenvoudiger in te voegen in het omgevingsplan. Voor het implementeren van de relevante verordeningsbepalingen in het omgevingsplan zijn twee logische strategieën te onderscheiden:

1. Thematisch, oftewel gemeentebreed; of
2. Gebiedsgericht, waarbij wordt aangesloten bij de 7 gebieden die in de vorige paragraaf zijn genoemd.

Implementatiekeuze verordening

Omdat de regels uit deze verordening nu ook al gemeentebreed gelden, kiest de gemeente Medemblik ervoor om deze regels ook in één keer gemeentebreed op te nemen in het omgevingsplan.

3.3.3. Implementatie bruidsschat

De bruidsschat bestaat uit drie delen:

- regels over bouwen;
- regels over geluid, geur en trillingen; en
- regels over andere milieubelastende activiteiten.

Dit onderscheid is bij het implementeren van de bruidsschat relevant, omdat voor de verschillende delen ook verschillende implementatiestrategieën gekozen kunnen worden.

Voor de bruidsschat onderscheiden we op hoofdlijnen vier mogelijke implementatiestrategieën:

1. We doen er voorlopig niets mee;
2. We gaan er op korte termijn mee aan de slag en zetten hem in twee stappen om:
 - a. Eerst vrijwel één-op-één, waarbij de instructieregels van rijk en provincie worden meegenomen;
 - b. Later passen we hem desgewenst aan, waarbij we het gebiedsgerichte milieubeleid implementeren;
3. We gaan er op korte termijn mee aan de slag en zetten het per gebied om; of
4. We gaan er op korte termijn mee aan de slag en zetten het in één keer om.

Ieder van deze implementatiestrategieën heeft bepaalde consequenties:

Ad 1: Als de gemeente zou besluiten om voorlopig niets met de bruidsschat te doen, dan kan zij daardoor de focus leggen op het overzetten van andere regels naar het omgevingsplan.

Vanwege de samenhang tussen de bruidsschat en gemeentelijke regels, bijvoorbeeld bij het onderwerp bouwen en geluid, geur en trillingen, is het echter niet aan te raden om voor deze implementatiestrategie te kiezen.

Ad. 2: Wanneer de bruidsschat in twee stappen wordt overgezet naar het definitieve omgevingsplan, betekent dat met zo min mogelijk werk op korte termijn de druk wordt weggenomen om de bruidsschat aan te passen binnen de overgangstermijn. De bruidsschat wordt namelijk meteen aangepast en voldoet aan de instructieregels. De kans om hierbij gebiedsgericht milieubeleid te hanteren wordt hiermee echter niet op korte termijn benut. Als er later alsnog gebiedsgerichte regels worden gesteld, moeten de regels nogmaals worden aangepast. Dit zorgt voor dubbel werk.

Ad. 3: Het per gebied omzetten van de bruidsschat betekent dat het gebiedsgericht milieubeleid gelijk meegenomen kan worden en ook dat de resultaten van de implementatie van de eerste gebieden meegenomen kunnen worden bij de implementatie van volgende gebieden. Wel zorgt deze strategie ervoor dat het ene gebied nog onder de bruidsschatregeling valt, terwijl het andere gebied al is omgezet.

Ad. 4: Bij deze strategie worden de regels in één keer gebiedsgericht omgezet voor alle gebieden tegelijk. Het voordeel hiervan is dat op alle locaties binnen de gemeente dezelfde regels gelden op hetzelfde moment. Het doorvoeren van de nodige wijzigingen op al deze locaties tegelijk zorgt mogelijk wel voor complexiteit in de procedure, bijvoorbeeld als het gaat om participatie.

Een ambtelijke werkgroep op het niveau van Noord-Holland Noord bestaande uit vertegenwoordigers van diverse gemeenten vanuit verschillende disciplines (bouwen, RO, milieu) en vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst en Veiligheidsregio heeft een advies uitgebracht waarin per onderdeel van de bruidsschat een voorstel wordt gedaan voor de manier waarop dat betreffende onderdeel in het omgevingsplan nieuwe stijl kan worden geïmplementeerd. Per onderdeel is een voorstel opgenomen: schrappen, ongewijzigd overnemen of gewijzigd overnemen. Dat advies wordt betrokken bij het verwerken van de bruidsschat in het omgevingsplan nieuwe stijl, in de stappen zoals die in dit plan van aanpak zijn beschreven.

Implementatiekeuze bruidsschat

Voor de regels over bouwen en geluid, geur en trillingen kiest de gemeente voor optie 3. Vanwege de samenhang van deze regels met de regels uit bestemmingsplannen, ligt een implementatie per gebied het meest voor de hand. Daarbij komt het voordeel dat lessen van gebieden die eerder aan de beurt komen later meegenomen kunnen worden bij de implementatie van andere gebieden.

Voor de regels over andere milieubelastende activiteiten kiest de gemeente voor optie 4. Deze categorie bevat met name regels die, in ieder geval voorlopig, uniform zullen blijven voor de hele gemeente. Daarom kunnen deze regels, evenals de Verordening Fysieke Leefomgeving, in één keer voor het hele gemeentelijk grondgebied worden overgezet.

3.4. Wanneer: invulling van de transitieperiode

3.4.1. Kortere transitieperiode dan de wettelijke

In het koersdocument van de regio Westfriesland over de implementatie van de Omgevingswet heeft de gemeente Medemblik de ambitie uitgesproken om in 2025 een volledig omgevingsplan te hebben. Sinds dat moment is de datum waarop de Omgevingswet in werking zou treden echter al meerdere keren uitgesteld. Op het moment van opstellen van het koersdocument was de verwachte datum van inwerkingtreding nog 1 januari 2021, maar die datum is inmiddels verschoven naar 1 januari 2024. Ook heeft de gemeente inmiddels een eerste serieuze oefening kunnen doen met het omgevingsplan in het kader van de pilot Wognum. Zoals benoemd loopt de transitieperiode inmiddels tot 1 januari 2032. Dat betekent dat het omgevingsplan uiterlijk op die datum volledig moet voldoen aan alle eisen die de Omgevingswet er aan stelt.

Transitieperiode verkorten

Zowel het uitstel als de ervaring met het oefenen, gecombineerd met de aanwezige ambtelijke capaciteit binnen de gemeente om aan het omgevingsplan te werken, leidt ertoe dat de gemeente besluit om een groot deel van de transitieperiode te benutten om het omgevingsplan op te bouwen, namelijk de periode tot 1 januari 2030. De gemeente kiest ervoor om de laatste twee jaar niet in de planning op te nemen, zodat er nog ruimte overblijft voor het geval dat onvoorziene omstandigheden ertoe leiden dat er meer tijd nodig is. Wanneer de planning de volledige overgangperiode zou omvatten, zou die ruimte er niet zijn, waardoor het risico is dat bij uitloop het omgevingsplan op 1 januari 2032 niet volledig voldoet aan alle eisen die de Omgevingswet eraan stelt.

Door de gebiedsgerichte aanpak die in de vorige paragraaf uiteen is gezet, kan de gemeente in de loop van de transitieperiode ervaringen die zijn opgedaan in het ene gebied gebruiken om voor het volgende gebied nog efficiënter te kunnen werken.

3.4.2. Verdeling van wijzigingen over de overgangperiode

Zoals besproken in paragraaf 3.3 kiest de gemeente Medemblik grotendeels voor een gebiedsgerichte implementatie van het omgevingsplan. De delen van het omgevingsplan die niet gebiedsgericht hoeven te worden geïmplementeerd neemt de gemeente mee in het eerste wijzigingsbesluit. Dit eerste wijzigingsbesluit bevat dan: de structuur van het omgevingsplan met als uitgangspunt de staalkaart van de VNG, de regels die afkomstig zijn uit de Verordening fysieke leefomgeving en de regels uit de categorie 'andere milieubelastende activiteiten' uit de bruidsschat. De structuur en de genoemde regels zijn relatief eenvoudig in te bouwen in het omgevingsplan en kunnen een basis bieden waarop vervolgens de rest van de regels kan worden gebouwd. Met dit eerste besluit wordt als het ware de boekenkast neergezet, waarin vervolgens de boeken kunnen worden geplaatst.

In de overige wijzigingsbesluiten worden de 7 gebieden die in paragraaf 3.3.1 genoemd zijn als kapstok gebruikt om alle andere regels aan op te hangen. Daarbij worden er per wijzigingsbesluit één of twee gebieden omgezet. Om te bepalen in welke volgorde de gebieden worden omgezet naar het omgevingsplan, is een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- Gebieden met verouderde bestemmingplannen worden eerder opgepakt
- Bestemmingsplannen waarbij meer afwijkvergunningen, of activiteiten waarbij meer maatwerkvoorschriften, worden verleend worden eerder opgepakt
- Regelingen die vaker worden geraadpleegd worden eerder opgepakt
- Activiteiten waarvoor veel aanvragen worden gedaan worden eerder opgepakt
- Gebieden waar knelpunten ontstaan vanwege veranderingen in het nieuwe recht worden eerder opgepakt

Prioritering

Op basis van deze uitgangspunten is de gemeente gekomen tot de volgende volgorde voor implementatie:

1. Wognum (inclusief Bloesemgaerde Noord)
2. Medemblik binnenstad
3. Bedrijventerreinen
4. Buitengebied
5. IJsselmeer
6. Overige dorpskernen
7. Medemblik woongebieden

Toelichting:

Ad. 1: Omdat voor Wognum in de pilot al de nodige regels zijn opgesteld, zal deze kern als eerste worden opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Ad. 2: De binnenstad van Medemblik is een gebied waar ook ontwikkelingen plaatsvinden. Ook is het bestemmingsplan voor de binnenstad zeer verouderd. Daarom zal dit gebied als tweede worden opgepakt.

Ad. 3: De reden dat de bedrijventerreinen op plaats 3 staan, is dat er knelpunten ontstaan als er te lang wordt gewacht met een nieuwe regeling in het omgevingsplan. Deze knelpunten ontstaan voornamelijk in verband met het (gezoneerde) industrieterrein in Medemblik. De regeling rondom gezoneerde industrieterreinen onder de Omgevingswet vraagt er om dat die snel moeten worden overgezet naar het nieuwe systeem van het omgevingsplan dat werkt met geluidproductieplafonds.

Ad. 4: Het huidige bestemmingsplan voor het buitengebied is in februari 2018 vastgesteld. Zoals bekend zijn er veel opgaven in het buitengebied. Met het implementeren van het gebiedstype buitengebied kunnen de kaders – die daarvoor ongetwijfeld in de omgevingsvisie worden opgenomen – worden verwerkt in het omgevingsplan. Door dit wijzigingsbesluit als vierde op te pakken kunnen de nog vast te stellen beleidskaders uit de visie relatief snel juridische doorwerking krijgen in het omgevingsplan. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid voor onder meer de agrarische sector.

Ad. 5: Op het IJsselmeer zijn drie verouderde bestemmingsplannen van toepassing uit de drie voormalige fusiegemeenten. Omdat er op het IJsselmeer over het algemeen weinig ontwikkelingen plaatsvinden, is dit gebied wat lager op de lijst gekomen. Bovendien zijn er op dit ogenblik (grote) ontwikkelingen gaande die tegen die tijd mogelijk voldoende zijn uitwerkt om mee te nemen in het wijzigingsbesluit voor het IJsselmeer (o.a. uitvoering kustvisie IJsselmeer en project Klimaatbuffer PWN Andijk). Dit gebied wordt tegelijk met het buitengebied opgepakt.

Ad. 6: De dorpskernen zijn stabiele gebieden met bestemmingsplannen die relatief recent nog zijn vastgesteld.

Ad. 7: De woongebieden in Medemblik zullen tegelijk met de overige dorpskernen worden opgepakt, omdat deze een soortgelijk karakter hebben.

Het totale aantal te nemen wijzigingsbesluiten om de huidige regels om te zetten naar omgevingsplanregels is dus 8. De gemeente wil de bestaande regels op 1 januari 2030 hebben omgezet naar het definitieve omgevingsplan. Daarmee bedraagt de beschikbare tijd om het omgevingsplan op te bouwen dus 6 jaar.

Tempo

De gemeente neemt ieder jaar een wijzigingsbesluit waarmee het omgevingsplan wordt geïmplementeerd voor een bepaald gedeelte van het gemeentelijk grondgebied.

Aan het einde van de gemeentelijke transitieperiode worden het buitengebied en het IJsselmeer, respectievelijk Medemblik woongebieden en overige dorpskernen, gelijktijdig opgepakt waardoor in de laatste twee jaar twee wijzigingsbesluiten worden geïmplementeerd.

Dat ziet er als volgt uit

Wijzigingsbesluit	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Structuur	Q3	Q3					
Wognum		Q1	Q3				
Medemblik binnenstad			Q1	Q3			
Bedrijventerreinen				Q1	Q3		
Buitengebied					Q1	Q3	
IJsselmeer					Q1	Q3	
Medemblik woongebieden						Q1	Q3
Overige dorpskernen						Q1	Q3

Start
 Vaststellen

3.5. Samenvattend: aanpak Medemblik

Op basis van het bovenstaande kan de aanpak van Medemblik worden samengevat in drie kernwoorden: Globaal, Gebiedsgericht en Gedegen.

Globaal, omdat de gemeente Medemblik kiest voor een globale opzet van haar omgevingsplan, waardoor er veel ruimte ontstaat voor de raad om haar kaderstellende taak in te vullen en om de doorwerking van het beleid in de regelgeving te verzekeren.

Gebiedsgericht, omdat de gemeente het omgevingsplan gebiedsgericht opbouwt, waarbij de gebieden worden gekozen op basis van hun geografische samenhang. Hierdoor wordt ieder

wijzigingsbesluit voor de burger een logisch geheel dat ziet op een bepaald gebied, in plaats van op meerdere vergelijkbare gebieden verspreid over de gemeente.

Gedegen, omdat de gemeente Medemblik een groot deel van de transitieperiode gebruikt om te komen tot een definitief omgevingsplan. Ieder jaar zal hiervoor ten minste één wijzigingsbesluit worden vastgesteld (zie besispunt in de voorgaande paragraaf). Door de tijd te nemen voor het opbouwen van het omgevingsplan ontstaat de ruimte om alle aspecten, mede op basis van de ervaringen met de eerste gebieden, grondig te doordenken en om op die manier een gedegen omgevingsplan op te bouwen.

4. De winkel blijft open

4.1. Inleiding

In paragraaf 2.3 zijn de drie aanleidingen beschreven die er zijn om het omgevingsplan te wijzigen. Dit plan van aanpak gaat over de aanleiding die de meeste ambtelijke capaciteit vergt: het implementeren van het omgevingsplan. Gedurende een periode van 8 jaar wordt gewerkt aan het omgevingsplan nieuwe stijl. Gedurende die periode moeten vanzelfsprekend ook ontwikkelingen worden gefaciliteerd.

4.2. Spelregels

Initiatieven kunnen worden gefaciliteerd met een wijziging van het plan, of via een vergunning waarmee wordt afgeweken van het plan. Daarvoor worden eerst de spelregels in de periode tot inwerkingtreding beschreven (het overgangsrecht). Vervolgens wordt ingegaan op de periode na inwerkingtreding.

4.2.1. Periode tot inwerkingtreding

Aanvragen om omgevingsvergunning die tot en met 31 december 2023 worden ingediend, worden beoordeeld en getoetst volgens het huidige recht. Op aanvragen die na die datum worden ingediend is het nieuwe recht van toepassing. In de periode na inwerkingtreding heeft de gemeente dus te maken met de situatie dat procedures volgens het oude en het nieuwe recht naast elkaar lopen.

Bij bestemmingsplannen is het overgangsrecht anders vormgegeven. Daar is het moment dat het ontwerp plan ter inzage wordt gelegd bepalend. Wordt een ontwerp plan nog voor 1 januari 2024 ter inzage gelegd, dan is het huidige recht van toepassing op alle stappen die daarna nog volgen (vaststellen en eventuele voorlopige voorzieningen en beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Als het ontwerp plan na die datum ter inzage wordt gelegd is het nieuwe recht van toepassing en moet het plan worden vormgegeven als een wijziging van het omgevingsplan. Bij dit instrument heeft de gemeente – vanwege de doorlooptijden – al vanaf ca. een half jaar voor inwerkingtreding zowel bestemmingsplannen als wijzigingen van omgevingsplannen in procedure. Dat kan nog tot een aantal jaar na de inwerkingtredingsdatum doorlopen.

4.2.2. Periode na inwerkingtreding

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er zowel ontwikkelingen komen die passen in het tijdelijk (of na aanpassing het volwaardig) omgevingsplan als ontwikkelingen die niet passen binnen het tijdelijk omgevingsplan. Afwijken van het tijdelijk omgevingsplan is dan mogelijk met behulp van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (BOPA) of door wijziging van het tijdelijk omgevingsplan in een stuk omgevingsplan, nieuwe stijl. De afwijking middels een BOPA is de meest eenvoudige methode van afwijken en min of meer vergelijkbaar met de huidige buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wabo.

4.3. Invoeringsstrategie

De invoeringsstrategie bestaat uit twee richtinggevende keuzes voor het omgaan met ontwikkelingen.

Voorgesteld wordt om voor ontwikkelingen die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan zoveel mogelijk medewerking te verlenen via een BOPA. Deze procedure kost in principe maximaal 8 weken, terwijl een omzetting van het tijdelijk in het volwaardig omgevingsplan vele maanden zal kosten. Daarmee is deze procedure het meest klantvriendelijk.

Medewerking aan ontwikkelingen

Voorgesteld wordt om voor ontwikkelingen die niet passen in het tijdelijk omgevingsplan zoveel mogelijk medewerking te verlenen via een BOPA.

Voorgesteld wordt om voor gebiedsontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van woningbouwlocaties, op korte termijn een standaardregelset te ontwikkelen. Die regelset kan als basis dienen voor gebiedsontwikkelingen die de komende periode worden gefaciliteerd middels een wijziging van het omgevingsplan. De regels uit de regelset kunnen op dat moment worden gekoppeld aan werkingsgebieden. Op dat moment wordt ook gekeken of de regelset voldoende is, of dat aanvullende regels moeten worden gesteld om lokaal maatwerk te bieden.

Standaard regelset gebiedsontwikkeling

Voorgesteld wordt om voor gebiedsontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van woningbouwlocaties, een standaardregelset te ontwikkelen en die regelset als basis te gebruiken bij gebiedsontwikkelingen die de komende periode worden gefaciliteerd.

5. Participatie

5.1. Inleiding

Participatie is in de Omgevingswet een belangrijk element. In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt hoe hier binnen Medemblik invulling aan wordt gegeven voor bepaalde omgevingsvergunningen, respectievelijk het omgevingsplan.

5.2. Verplichte participatie omgevingsvergunningen Medemblik

Voor omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan (de eerdergenoemde BOPA's) kan participatie in bepaalde gevallen verplicht worden gesteld. Dat heeft de gemeenteraad van Medemblik gedaan. Zoals ook al in paragraaf 2.2.1 beschreven heeft de gemeenteraad van Medemblik op 17 februari 2022 het adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) en het Delegatiebesluit Omgevingsplan gemeente Medemblik 2022 vastgesteld.

De volgende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn daarbij door de raad aangewezen:

1. Een woningbouwinitiatief voor 11 tot 100 woningen dat niet past binnen het door de raad vastgestelde beleid, nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of ander ruimtelijk kader;
2. Een woningbouwinitiatief voor 100 of meer woningen;
3. Een initiatief dat niet past binnen het door de raad vastgestelde en geldende beleid "Huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik".

In die gevallen is participatie door de gemeenteraad verplicht gesteld. Dat houdt in dat de aanvrager gelijktijdig met de aanvraag omgevingsvergunning een participatieplan indient, waarin is aangegeven hoe het participatieproces⁸ is vormgegeven en wat met de uitkomsten van de participatie is gedaan. Het participatieplan moet volledig zijn en akkoord bevonden door het college.

5.3. Participatie omgevingsplan Medemblik

Bij iedere wijziging van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de wijziging van het omgevingsplan zijn betrokken. In het eerder beschreven koersdocument is hierover opgenomen dat de wet van ons een integrale benadering vraagt in samenhang en afstemming. We maken plannen en beleid in samenwerking met bewoners, bedrijven, organisaties, andere overheden en ketenpartners. In de geest van de Omgevingswet nemen wij meer de rol van regisseur en is het aan de aanvrager om te zorgen voor draagvlak en participatie. We geven ruimte aan initiatieven. Samen met de initiatiefnemer kijken we naar hoe het wel kan in plaats van wat niet mag. We verbeteren hiermee onze dienstverlening.

Betrokkenheid raad bij participatie

Voorafgaand aan iedere wijziging van het omgevingsplan die invulling geeft aan de gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan, bedoeld in paragraaf 3.4.2, wordt een kaderstellende notitie aan de gemeenteraad voorgelegd. Daarin wordt een voorstel gedaan

⁸ Participatie is vormvrij op grond van de Omgevingswet. Ter ondersteuning van initiatiefnemers is het "Participatieprotocol gemeente Medemblik" opgesteld.

voor de wijze waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het betreffende wijzigingsbesluit worden betrokken.

6. Evaluatie

6.1. Inleiding

Het werken aan de pilot voor het gebied Wognum heeft geleerd dat het werken aan het omgevingsplan een andere aanpak vraagt dan we nu gewend zijn. Er moet nog veel worden ontdekt en gepioneerd. Tegelijkertijd hebben we in dit plan van aanpak 6 jaar vooruit gepland. Dat is een uitdagende combinatie. Toch hebben we dat gedaan. Dit omdat we het belangrijk vinden om de implementatie van het omgevingsplan goed te plannen. Dan kan beter invulling worden gegeven aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. En zo kan ook ruimte worden ingepland voor het faciliteren van initiatieven.

6.2. Evaluatiemoment

Het college wil de gemeenteraad de gelegenheid bieden om vinger aan de pols te houden en stelt voor om een evaluatiemoment in te bouwen. Tijdens zo'n evaluatie kan worden gezien wat de voortgang is, of een en ander volgens planning verloopt en of het nodig of wenselijk is om de koers bij te stellen.

Evaluatiemoment

Drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt gezien of bijstelling van dit plan van aanpak nodig of wenselijk is. Het college werkt hiertoe een voorstel uit.

Bijlage 1 Structuur VNG staalkaart

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doelen omgevingsplan

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden

Hoofdstuk 3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

Afdeling 3.2 Gemeentelijk natuurprogramma

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Thema's

Afdeling 4.2 Gebiedstypen

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Algemene bepalingen

Afdeling 5.2 Thematische activiteiten

Afdeling 5.3 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte

Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

Afdeling 6.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen

Afdeling 6.2 Gedoogplichten

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Afdeling 7.1 Kostenverhaal

Hoofdstuk 8 Procedureregels

Afdeling 8.1 Voorbereiding van besluiten

Afdeling 8.2 Gemeentelijke projecten van publiek belang

Afdeling 8.3 Advies

Afdeling 8.4 Maatschappelijk draagvlak

Afdeling 8.5 Andere bestuursorganen

Hoofdstuk 9 Handhaving

Afdeling 9.1 Strafbepalingen

Afdeling 9.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving

Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie

Afdeling 10.1 Monitoring

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Afdeling 11.1 Overgangsrecht algemeen

Afdeling 11.2 Overgangsrecht Woongebied-Transformatie

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Afdeling 12.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

Afdeling 12.2 Overige bepalingen