

Nota van uitgangspunten Omgevingsplan Zwolle

'Nadere uitwerking'

Inhoudsopgave:

Nota van uitgangspunten Omgevingsplan Zwolle	1
Inhoudsopgave:	2
1. Inleiding.....	3
2. Status.....	3
3. Doelen Omgevingsplan Zwolle	3
4. Algemeen uitgangspunt	4
5. Structuur van het Omgevingsplan.....	5
6. Uitgangspunten voor opstellen van de regels.....	5
7. Omgevingsvisie.....	7
8. Ontwikkellocaties	7
9. Verordeningen en het Omgevingsplan Zwolle	8
10. Bruidsschat	8
11. Delegatie van bevoegdheden	9
12. Toepasbare regels	9
13. Participatie	9

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet gaat over de gewenste inrichting van de fysieke leefomgeving en bevat instrumenten om daarop te sturen. Eén van die instrumenten is het omgevingsplan, waarin alle gemeentelijke regels die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving integraal moeten worden samengebracht.

Elke gemeente is verplicht tot het opstellen van één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. Daarmee is in Zwolle al een start gemaakt. Het is een complexe operatie die vraagt om de vaststelling van enkele uitgangspunten om met voortvarendheid verder te kunnen werken aan het Omgevingsplan.

Op 7 februari 2022 heeft uw raad ingestemd met een drietal uitgangspunten in hoofdlijnen voor het opstellen van het Omgevingsplan Zwolle.

Het betreft de volgende uitgangspunten:

1. Wij werken aan één gebiedsdekkend Omgevingsplan Zwolle.
2. Wij benutten actuele bestemmingsplannen om de basis voor het omgevingsplan te vormen. Ook relevante beleidsnota's worden geanalyseerd en voor zover mogelijk benut.
3. Wij werken bij voorkeur met anterieure overeenkomsten wanneer kostenverhaal verplicht is bij concrete ontwikkelingen. Het publiekrechtelijke spoor wordt verder uitgewerkt.

In de beslisnota is aangegeven is dat een nadere uitwerking van deze uitgangspunten zal volgen. Deze nadere uitwerking vindt plaats in deze nota.

Deze nota bevat een nadere uitwerking van de uitgangspunten als genoemd onder 1 en 2.

Een voorstel over het kostenverhaal (3) zal separaat worden voorgelegd.

2. Status

Er bestaat geen standaard omgevingsplan. Het kan naar eigen inzicht en behoeften worden vormgegeven. Daarom is deze Nota van uitgangspunten opgesteld, als nadere uitwerking van de eerder vastgestelde hoofdlijnen voor het opstellen van het Omgevingsplan Zwolle. De belangrijkste elementen en richtingen voor het plan zijn hierin opgenomen. Hiermee wordt de basis gelegd voor de opzet van het omgevingsplan.

Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan zullen ongetwijfeld knelpunten optreden en keuzes naar voren komen, die op dit moment nog niet zijn te voorzien. Het is een leerproces dat flexibel en wendbaar zal (moeten) zijn om gewijzigde inzichten mee te kunnen nemen.

De gemeenteraad stelt deze nota vast. Daarmee ligt vast op welke wijze en met welke uitgangspunten het omgevingsplan wordt opgesteld. Uiteindelijk beslist de gemeenteraad om het omgevingsplan daadwerkelijk vast te stellen. Pas op dat moment heeft dit gevolgen voor burgers en bedrijven. Vooral nog wordt uitgegaan van vaststelling in het najaar van 2025.

De Nota van Uitgangspunten is een dynamisch document dat gedurende het opstellen van het Omgevingsplan Zwolle ingezet wordt om de raad te informeren en de raad te vragen op wezenlijke inhoudelijke en procesmatige onderwerpen uitgangspunten vast te stellen. Als er tijdens dat traject richting de vaststelling van het Omgevingsplan aanleiding is voor andere of nadere uitgangspunten dan wordt een aangepaste nota aan de raad voorgelegd. Dat is het geval als het een uitgangspunt betreft over een onderwerp met wezenlijke gevolgen voor de inhoud of het proces van het Omgevingsplan, dat afwijkt van de geldende raadsaders.

3. Doelen Omgevingsplan Zwolle

De doelen van het Omgevingsplan zijn te vinden in de Omgevingswet.

De 2 belangrijkste doelen zijn:

- a. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- b. het beschermen van een goed woon- en leefklimaat.

Daarnaast wordt een drietal verbeterdoelen gehanteerd bij het opstellen van het Omgevingsplan.

Het betreft:

- a. een beheersbaar en handhaafbaar omgevingsplan.
- b. Integrale en op elkaar afgestemde regels.
- c. Helder taalgebruik, zodat de regeling begrijpelijk is.

4. Algemeen uitgangspunt

Algemeen uitgangspunt:

Bestaande rechten uit de geldende bestemmingsplannen en onherroepelijke omgevingsvergunningen alsmede bestaand beleid worden zoveel mogelijk beleidsarm verwerkt in het Omgevingsplan Zwolle. Het Omgevingsplan Zwolle richt zich daarmee op het beheer van de fysieke leefomgeving.

Het Omgevingsplan begint niet uit een nul situatie. In Zwolle beschikken we over actuele bestemmingsplannen, die daarmee de basis vormen voor het Omgevingsplan. Daarin is al veel beleid en regelgeving vastgelegd. Verder beschikken we over actuele verordeningen, beleidsnota's en omgevingsvergunningen.

In beginsel worden deze vigerende kaders en regels 'beleidsneutraal' overgenomen. Dit is mede van belang, omdat veranderingen rechtstreeks gevolgen (kunnen) hebben voor de rechten van de inwoners.

Door bestaande rechten en bestaand beleid zoveel mogelijk beleidsneutraal op te nemen in het Omgevingsplan Zwolle behouden wij een stukje herkenbaarheid en consistentie in de nieuwe structuur van een omgevingsplan. Dit bevordert bovendien de rechtszekerheid.

Het heeft tevens een praktische kant, namelijk dat het opstellen van het Omgevingsplan Zwolle hiermee overzichtelijk en werkbaar wordt gehouden.

Honderd procent beleidsneutraal overzetten, zal echter niet mogelijk zijn en dat is ook niet de bedoeling. Juist nu kan regelgeving gelijkgetrokken of samengevoegd worden. Doordat gemeentelijke regels bij elkaar worden gezet, is integratie en onderlinge afstemming van belang.

De basis van het Omgevingsplan wordt gevormd door alle bestemmingsplannen die gelden op de ingangsdatum van de Omgevingswet.

In de nota van 7 februari 2022 is opgenomen dat gewerkt gaat worden met functies (als opvolger van de bestemmingen), die als kapstok dienen voor de activiteiten die ergens al dan niet zijn toegestaan. Deze functies worden gebaseerd op de geldende bestemmingen uit het bestemmingsplan van rechtswege, die zoveel mogelijk beleidsneutraal worden overgezet. Dit biedt een zekere mate van rechtszekerheid.

Ook zijn er omgevingsvergunningen verleend, waarbij is afgeweken van de geldende bestemmingsplannen. Aan deze vergunningen kunnen ook rechten worden ontleend.

In verband met de rechtszekerheid worden deze vergunningen zoveel mogelijk beleidsneutraal opgenomen in het Omgevingsplan Zwolle.

Voorts is het van belang om geldend beleid te verwerken in het Omgevingsplan Zwolle.

Indien het voor het Omgevingsplan nodig is om beleid aan te passen wordt bekeken of een dergelijke aanpassing separaat aan uw raad moet worden voorgelegd of dat volstaan kan worden met het integreren van een beleidsaanpassing in het Omgevingsplan.

Ten slotte is het nog van belang om te vermelden dat bij het opstellen van het Omgevingsplan rekening gehouden moet worden met de instructieregels van andere overheden.

5. Structuur van het Omgevingsplan

De structuur van het omgevingsplan bevat in grote lijnen algemene regels die gelden voor heel Zwolle en specifieke regels die gelden voor een locatie of een deelgebied.

Bij algemene regels kan worden gedacht aan begripsbepalingen, beoordelingsregels en afwijkingsregels, maar ook aan regels over bouwactiviteiten, slopen en parkeren.

Bij specifieke regels kan worden gedacht aan regels voor functies (nu bestemmingen) en specifieke regels over activiteiten. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven worden de geldende bestemmingen beleidsneutraal overgezet naar functies.

Verder kunnen er regels worden opgenomen voor thema's in de fysieke leefomgeving, zoals klimaatadaptatie, milieu, mobiliteit, natuur, erfgoed en water.

6. Uitgangspunten voor opstellen van de regels

Uitgangspunten:

- a) Het stelsel van regels dat nu is opgenomen in de bestemmingsplannen, wordt overgenomen in het Omgevingsplan. Dit is in lijn met het algemene uitgangspunt uit hoofdstuk 4.
- b) Alle samenhangende thema's worden gebundeld in clusters. Per cluster wordt vastgesteld welke regels nodig zijn voor het Omgevingsplan, conform uitgangspunt a.
- c) De regels uit geldende bestemmingsplannen zoveel mogelijk één op één overgenomen in het Omgevingsplan.
- d) Alleen de open normen die zijn opgenomen in de geldende bestemmingsplannen en beleidskaders worden opgenomen in het Omgevingsplan.
- e) Flexibiliteitsbepalingen die zijn opgenomen in de geldende bestemmingsplannen worden opgenomen in het Omgevingsplan.

Clusteraanpak

Met de Omgevingswet komen alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving samen in visie en beleid. De benadering van de Omgevingswet is niet sectoraal, maar integraal. In het Omgevingsplan komen regels te staan over omgevingsaspecten als geur, geluid, externe veiligheid, bodem, (afval)water, parkeren, erfgoed en natuur, maar ook over thema's als economie, wonen, klimaatadaptatie en duurzaamheid. Al deze onderwerpen moeten geregeld worden voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Onze recente bestemmingsplannen geven de nodige input aan het omgevingsplan en ook de gebiedsprofielen uit de omgevingsvisie zijn helpend. Om tot een gestructureerde aanpak te komen, is een werkwijze ontwikkeld die leidt tot een basis van omgevingsplanregels.

Alle samenhangende thema's worden gebundeld in clusters. Per cluster wordt vastgesteld welke regels nodig zijn voor het Omgevingsplan, conform het algemene uitgangspunt uit hoofdstuk 4.

Voor het opstellen van regels voor deze clusters wordt een plan van aanpak opgesteld.

De volgende thema's worden onderscheiden:

1. Klimaatadaptatie
2. Energie
3. Circulariteit
4. Milieu
5. Mobiliteit
6. Ondergrond
7. Openbare ruimte
8. Natuur
9. Landschap
10. Erfgoed
11. Buisleidingen
12. Ruimtelijke kwaliteit
13. Water

Naast deze thema's worden de huidige bestemmingen omgezet naar functies.

Type regels

Bij het schrijven van regels zijn keuze te maken als het gaat om het type regel. De volgende regeltypen zijn te onderscheiden:

- Regels die activiteit zonder meer toestaan
- Regels die activiteit toestaan maar voorafgaand een meldingsplicht geldt
- Regels die activiteit alleen toestaan als vooraf een vergunning is verleend
- Regels die activiteiten verbieden.

De regels uit geldende bestemmingsplannen vormen het uitgangspunt en worden zoveel mogelijk één op één overgenomen in het Omgevingsplan.

Normen

Bij een gesloten norm is de norm objectief bepaald. Een voorbeeld van een gesloten norm is de bouwhoogte van bouwwerk. Bij een dergelijke regel is direct duidelijk wat er wordt bedoeld.

In het Omgevingsplan is het mogelijk om ook open normen op te nemen. Dit zijn vaak kwalitatieve beschrijvingen, zoals bijvoorbeeld: 'de bouwhoogte moet passen binnen de bestaande stedenbouwkundige structuur'. Dergelijke normen vragen om een interpretatie. Daarvoor is een nadere onderbouwing nodig.

Open normen scheppen flexibiliteit. Daar staat tegenover dat het gebruik maken van open normen ook rechtsonzekerheid met zich meebrengt. Immers, van tevoren is niet goed in te schatten hoe een afweging zal uitpakken. Doordat met de concrete omstandigheden van het geval rekening wordt gehouden, zal elk geval op zich weer anders kunnen uitpakken. In verband met de rechtszekerheid wordt voorgesteld om het aantal open normen zoveel mogelijk te beperken.

In de huidige bestemmingsplannen kennen wij slechts één open norm. Dat is de dynamische verwijzing naar parkeernota. Mogelijk dat in het Omgevingsplan een dynamische verwijzing naar de welstandsnota wordt opgenomen.

Wij stellen voor bij het Omgevingsplan uit te gaan van de open normen die zijn opgenomen in de geldende bestemmingsplannen en beleidskaders. Dit is in lijn met het algemene uitgangspunt van hoofdstuk 4. Mochten er tijdens het opstellen van het omgevingsplan situaties voordoen, waarbij het gebruik van een open norm toch wenselijk is en wezenlijke impact heeft, dan zullen wij dit gemotiveerd aan u voorleggen.

Flexibiliteit

Bij het opstellen van de regels is ook aandacht voor flexibiliteit, zoals bijvoorbeeld binnenplanse afwijkingen. Per cluster van thema's komt ook het invullen van flexibiliteit aan bod.

Regels kunnen veel ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen maar ook bepalen dat alleen de huidige situatie toegestaan wordt. In het Omgevingsplan vraagt dit een goede balans. Uitgangspunt is ook hier het beleidsarm overzetten van de geldende regels.

Passende regels

Uitgangspunten:
• Regels zijn eenvoudig en inzichtelijk en uitvoerbaar. • Regels zijn begrijpelijk voor iedereen. Gestreefd wordt naar taalniveau B2. • Dubbele regels worden voorkomen. • Knelpunten in de huidige regels worden opgeheven.

Een duidelijk doel van de Omgevingswet is om met minder regels te werken, deregulering dus. Bij het opstellen van de huidige bestemmingsplannen is daar al rekening mee gehouden. Wij zullen bij het formuleren van regels voor het Omgevingsplan kritisch bekijken of er nog een extra dereguleringslag gemaakt kan worden. Toch is het uitgangspunt niet op voorhand om zoveel mogelijk regels los te laten. Immers, regels betekenen ook rechtszekerheid. Mensen weten waar ze aan toe zijn. Een gulden middenweg is daarom nodig.

7. Omgevingsvisie

Hoofdstuk 5 van de Omgevingsvisie is gericht op bescherming van de bestaande kwaliteiten, door middel van de raamwerken. In het Omgevingsplan Zwolle zal de bescherming van de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving worden afgestemd op de Omgevingsvisie.

8. Ontwikkellocaties

Uitgangspunt:
Ontwikkelruimte die het gemeentelijk beleid biedt (onder andere in de omgevingsvisie) en verder gaat dan de huidige planregels, wordt in principe niet meegenomen in het Omgevingsplan.

De in hoofdstuk 4 opgenomen algemene uitgangspunten zijn beleidsarm. Bestaande rechten worden overgenomen. Het Omgevingsplan is dus gericht op het beheer van de fysieke leefomgeving..

Nieuwe ruimtelijke projecten volgen een eigen procedure tot wijziging van het omgevingsplan, waarbij eigen uitgangspunten (kunnen) worden gehanteerd, bijvoorbeeld in ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Op beheer gerichte planregels vragen vanuit inhoud mogelijk keuzes over de regels voor ontwikkellocaties, bijvoorbeeld omdat het een onderwerp betreft waarvoor nog geen planregel bestaat of ter bescherming van bepaalde waarden. Voor het beheer noodzakelijke inhoudelijke keuzes

worden gedurende het opstellen van het Omgevingsplan geïnventariseerd en verwerkt en indien nodig voorgelegd aan de raad.

De Omgevingswet biedt verschillende mogelijkheden om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zo is het aanvaardbaar om voor te ontwikkelen locaties in Zwolle te werken met een minder specifieke omschrijving van wat de invullingsmogelijkheden zijn. Deze flexibiliteit geeft ruimte en nodigt uit om te komen met plannen. Daar staat tegenover dat de sturingsmogelijkheden klein zijn. Daarom gaan wij uit van het omzetten van bestaande bestemmingen naar functies binnen het omgevingsplan waarmee vervolgens de nu toegestane activiteiten worden gekoppeld. Bij verdere uitwerking van de verschillende ontwikkelingslocaties zullen wij dan het omgevingsplan wijzigen.

9. Verordeningen en het Omgevingsplan Zwolle

Verordeningen zullen in een later stadium worden uitgewerkt. In ieder geval voor afloop van de overgangstermijn die gesteld is op eind 2029.

In het Omgevingsplan moeten alle regels over de fysieke leefomgeving worden gebundeld. Zoals al eerder aangegeven, gaat het hierbij ook om regels over de fysieke leefomgeving die nu in verordeningen staan. Voorbeelden hiervan zijn de Erfgoedverordening (monumenten, archeologie) en de Algemeen Plaatselijke Verordening (onderdelen als standplaatsen, inritten, geluidsoverlast bij festiviteiten). Regels met een fysieke component moeten vanuit deze verordeningen omgezet worden naar het Omgevingsplan.

Gemeenten krijgen tot eind 2029 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan.

Dat betekent dat verordeningen voor eind 2029 opgenomen moeten zijn in het Omgevingsplan.

Verordeningen blijven dus van kracht totdat ze in het Omgevingsplan zijn opgenomen.

Indien noodzakelijk kunnen ze tussentijds nog gewijzigd worden.

Het is dus niet noodzakelijk om ze met voorrang in het Omgevingsplan op te nemen.

Enkele verordeningen maken onderdeel uit van het tijdelijk deel. Het gaat om de archeologieverordening, de geurverordening en de verordening afvoer regen- en grondwater.

Het is wel noodzakelijk ervoor te zorgen dat de verordeningen eenduidig toegepast kunnen blijven en daarom wordt wel een voorstel voorbereid over de technische aanpassing van verordeningen.

Verwijzingen naar te vervallen wetgeving en eventuele begrippen zullen beleidsarm worden overgezet, om de rechtszekerheid onder de Omgevingswet bij toepassing van die verordeningen te waarborgen.

10. Bruidsschat

De bruidsschat bestaat uit rijksregels, die met de inwerkingtreding van de wet verhuizen naar de gemeente. Deze dan voormalige rijksregels gaan over diverse onderwerpen. Denk aan regels over geur, horeca of lozingen van huishoudens. De bruidsschat bestaat dus uit regels die ook nu al gelden, alleen gelden die nu voor heel Nederland op dezelfde manier en straks mag de gemeente daar zelf over beschikken. Dat houdt in dat de gemeente de regels kan aanpassen, schrappen of ongewijzigd kan laten. De Bruidsschat maakt direct na het ingaan van de Omgevingswet deel uit van het gemeentelijke tijdelijke omgevingsplan.

Hoewel het uitgangspunt bij de bruidsschat is geweest dat de regels bij de overgang naar de gemeente gelijk of gelijkwaardig zijn aan de huidige rijksregels, zijn er toch aanpassingen gedaan.

Bijvoorbeeld omdat begrippen onder de Omgevingswet zijn veranderd.

Er wordt geanalyseerd of de bruidsschatregels in overeenstemming zijn met de Zwolse regels. Deze analyse zou kunnen leiden tot het op korte termijn wijzigen van een aantal regels uit de bruidsschat.

Bij ruimtelijke projecten wordt het tijdelijk deel omgevingsplan gewijzigd. Aannemelijk is dat in ieder geval het bestemmingsplannen-deel gewijzigd moet worden (gebruiks- en bouwregels). Niet uitgesloten is dat ook het Bruidsschat-deel aanpassing vraagt. Dit vanwege de eisen die het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt. Waarschijnlijk zal direct na het ingaan van de Omgevingswet het Bruidsschat-deel generiek gewijzigd worden, zodat voldaan wordt aan het Bkl. Wijziging van het tijdelijke omgevingsplan bij projecten kan dan beperkt blijven tot het bestemmingsplannendeel en zo bijdragen aan een efficiënter proces per project.

11. Delegatie van bevoegdheden

Aanpassingen van het Omgevingsplan die geen invloed hebben op de inhoud van het omgevingsplan te delegeren aan ons college.

Op 7 februari 2022 heeft u besloten om geen bevoegdheden over te dragen aan ons college. Voortschrijdend inzicht leert dat het praktisch is om (technische) aanpassingen die geen invloed hebben op de inhoud van het omgevingsplan alsnog te delegeren. Gedacht kan worden aan het vernummeren van hoofdstukken en artikelen, het wijzigen van annotaties en het verwerken van omissies.

12. Toepasbare regels

Kortgezegd zijn toepasbare regels vragenbomen die helpen om na te gaan of je voor een bepaalde werkzaamheid een vergunning nodig hebt. En tevens helpen toepasbare regels, zodat je als bevoegd gezag een correcte en complete aanvraag ontvangt. Bijvoorbeeld voor een Omgevingsvergunning. Toepasbare regels zijn een vertaling van juridische regels uit het omgevingsplan in begrijpelijke taal, hoewel ook de juridische regels zo begrijpelijk mogelijk opgesteld worden. Toepasbare regels kunnen pas opgesteld worden nadat de juridische regels beschikbaar (en gepubliceerd) zijn. Dat is voorlopig nog niet het geval.

13. Participatie

Uitgangspunt:

Er wordt alleen geparticipeerd over wezenlijke wijzigingen in het Omgevingsplan Zwolle

Algemeen uitgangspunt (hoofdstuk 4) is om bestemmingsplannen, vergunningen en beleid zoveel mogelijk beleidsarm om te zetten naar het Omgevingsplan.

Er kunnen zich gevallen voordoen dat beleidsarm omzetten niet kan en het Omgevingsplan toch inhoudelijk wezenlijk gewijzigd moet worden. In die gevallen zal participatie plaatsvinden conform het geldende participatiebeleid.

Ontwikkellocaties worden mogelijk gemaakt door middel van een wijziging van het Omgevingsplan gemaakt of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Deze trajecten kennen een eigen participatietraject, conform het geldende participatiebeleid. Deze wijzigingen worden binnen 5 jaren nadat ze onherroepelijk zijn geworden geconsolideerd in het Op.