

MEMO- PROJECTEN

Aan	Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders
Kopie	
Van	Joost Huizing
Datum	27 maart 2017
Project	Omgevingsplan Buitengebied
Onderwerp	Omgevingsplan

In deze memo wordt de opzet van het omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland toegelicht. De opzet in deze memo is gelijk aan de opzet die de beleidsnotitie zal kennen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Steenwijkerland is al enige tijd bezig met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied. Om diverse redenen is dit proces niet tot afronding gekomen en heeft de gemeente in 2013 een beheersverordening vastgesteld (herzien in december 2014). Omdat de beheersverordening slechts in beperkte mate ontwikkelingen toelaat, is het de wens van de gemeente om alsnog een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan voor het buitengebied op te stellen.

Dit nieuwe bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland komt echter tot stand in een periode waarin de Omgevingswet haar schaduw steeds nadrukkelijker vooruitwerpt. Hoewel de Omgevingswet naar verwachting ergens in 2019 in werking zal treden, is het nu al mogelijk met het nieuwe instrumentarium te experimenteren. Omdat de gemeente Steenwijkerland in de praktijk tegen een aantal aspecten aanloopt (zie verderop), heeft het College van burgemeester en wethouders in februari 2015 de Minister laten weten graag gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te experimenteren en al gedeeltelijk vooruit te lopen op de Omgevingswet. Concreet heeft de gemeente verzocht een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna: Omgevingsplan) te mogen opstellen.

Het verzoek van de gemeente is door de Minister gehonoreerd en met de inwerkingtreding van de 11e tranche is dit juridisch geborgd.

Er is een aantal zaken waar de gemeente graag mee wil experimenteren. Dit zijn:

- ⊙ de ontwikkelmogelijkheden binnen vergunde milieurechten;
- ⊙ beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing
- ⊙ het opnemen van welstandscriteria in het Omgevingsplan.

Hoewel de gemeente Steenwijkerland zich hiervoor niet formeel bij het Ministerie heeft aangemeld, wil de gemeente door middel van het Omgevingsplan ook de eerste stappen zetten in het integreren van

gemeentelijke verordeningen. Integratie van verordeningen is namelijk een belangrijke basis onder de Omgevingswet. Voor dit moment wordt er echter voor gekozen om die integratie pas te bekijken wanneer de basis van het omgevingsplan gereed is.

Op deze onderdelen wordt verderop in deze Beleidsnotitie nader ingegaan.

1.3 Beleidsnotitie, Omgevingsvisie en Omgevingsplan

De gemeenteraad heeft in 2012 de Beleidsnotitie bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland vastgesteld. Deze Beleidsnotitie is destijds opgesteld als bouwsteen voor het bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland. De afgelopen jaren is echter gebleken dat de Beleidsnotitie door de grote mate van concreetheid niet voldoende robuust en toekomstbestendig is. De huidige samenleving vraagt daarnaast een andere rol van de overheid en de Beleidsnotitie geeft geen afdoende antwoord op de huidige vragen die worden gesteld; samen naar goede oplossingen zoeken.

De Omgevingswet bevat het instrumentarium om de vragen van deze tijd te beantwoorden. De gemeente wil – voordat het Omgevingsplan kan worden op- en vastgesteld - over het ruimtelijke beleid nadenken denken en daaromtrent nieuwe beleidsuitgangspunten vastleggen. De voorliggende Beleidsnotitie vervangt dan ook de Beleidsnotitie bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland en is qua opzet en inhoud volledig afgestemd op de (gedachten achter) de Omgevingswet. Ook daarover later meer.

De voorliggende Beleidsnotitie wordt in belangrijke mate gevoed door de Omgevingsvisie 'Waardevast Landschap'. In deze Omgevingsvisie worden op een hoger schaalniveau beleidsuitspraken gedaan over de koers die de gemeente Steenwijkerland wil gaan varen. Begrippen als 'identiteit' en 'sturen op kwaliteit' vormen de belangrijkste bouwstenen van de Omgevingsvisie. In deze Beleidsnotitie wordt de Omgevingsvisie opgepakt en verder uitgewerkt. Vervolgens wordt de Beleidsnotitie vertaald in de regels van het Omgevingsplan. Op die manier ontstaat een logische verbinding, die loopt van Strategisch (Omgevingsvisie), via Tactisch (Beleidsnotitie) naar Operationeel (Omgevingsplan) niveau.

1.4 Leeswijzer

De Beleidsnotitie bestaat uiteindelijk uit twee delen. Om de beiden delen even goed van elkaar te kunnen duiden, is de uitwerking daarvan in aparte memo's opgenomen.

In Deel A (de hoofdstukken 2 en 3) staan de nieuwe beleidsuitgangspunten centraal. Hiervoor is een aparte memo opgesteld.

In Deel B (de hoofdstukken 4 en 5) staat de doorkijk naar het Omgevingsplan centraal. In hoofdstuk 4 wordt de link gelegd met de aspecten waarmee de gemeente op basis van de aanwijzing van het rijk mag gaan experimenteren (zie par. 1.1). Het hoofdstuk maakt duidelijk waar de gemeente in de praktijk tegenaan loopt en waarmee in het Omgevingsplan wordt geëxperimenteerd. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens nadere aandacht besteed aan het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland. Het hoofdstuk maakt duidelijk wat een Omgevingsplan is en hoe de gemeente Steenwijkerland het Omgevingsplan heeft opgezet en ingericht.

4. Experimentele pijlers onder het Omgevingsplan

4.1 Inleiding

Zoals eerder in deze Beleidsnotitie aangegeven is het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland aangemeld als 'experimenteel project onder de Crisis en Herstelwet'. In het 'besluit tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en van bijlage II bij de Crisis- en herstelwet (elfde tranche)', werd met betrekking tot het buitengebied van Steenwijkerland het volgende opgemerkt:

In het buitengebied van de gemeente Steenwijkerland zijn twee ontwikkelingen gaande: enerzijds het stoppen van agrarische bedrijven en anderzijds de (wensen voor) vernieuwing en uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven. Door bij de herziening van het bestemmingsplan te anticiperen op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het Omgevingsplan wil de gemeente mogelijkheden bieden voor innovatie van agrarische bedrijven.

Daarnaast wil zij een goede regeling treffen voor het toekennen van nieuwe functies aan vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Hiervoor wordt gedacht aan het opnemen van een delegatiebevoegdheid waarmee het college van burgemeester en wethouders nieuwe functies kan toekennen aan de betreffende locaties binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders (1).

Een eerste m.e.r.-verkenning heeft uitgewezen dat agrarische bedrijven nog groeimogelijkheden hebben binnen hun huidige vergunde stikstofrechten. Voor de bedrijfsmatige vernieuwing van agrarische bedrijven wil de gemeente een systeem van omgevingswaarden voor stikstofdepositie in het bestemmingsplan koppelen aan de mogelijkheden voor interne saldering. Hiermee kan een grondslag worden geboden voor uitbreidingen van agrarische bedrijven die passen binnen de kaders van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en Natura 2000 omdat zij binnen de huidige vergunde stikstofrechten blijven (2).

Daarnaast moet de gemeente ook de welstandsnota herzien. De gemeente wil deze voor het buitengebied integreren in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (3).

Uit deze beschrijving kunnen duidelijk de drie experimentele pijlers worden afgeleid. In het navolgende worden deze pijlers nader beschreven en geplaatst in het licht van deze Beleidsnotitie.

4.1 Pijler 1: Ontwikkeling agrarische bedrijven

Inleiding

De gemeente heeft als (staand) beleid om ontwikkelingen in de agrarische sector te stimuleren. In het kader van het Omgevingsplan zal worden bepaald welke ruimte hiervoor concreet geboden kan worden. Zoals (nagenoeg) iedere gemeente, loopt ook de gemeente Steenwijkerland daarbij aan tegen regelgeving op het gebied van Natura 2000. Dit (Europese) beleid stelt dat er als gevolg van plannen en projecten geen significante effecten mogen optreden op aangewezen habitattypen. Omdat er reeds in de huidige situatie sprake is van een teveel aan ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden, leidt dit tot de conclusie dat er in principe geen ruimte zou zijn voor agrarische bedrijfsontwikkelingen waarbij de ammoniakdepositie toeneemt. Veel gemeenten kiezen er dan ook voor de huidige depositie (per bedrijf) te bevroren. In dat geval is voor een agrariër uitsluitend uitbreiding met dieren mogelijk als emissiebeperkende maatregelen worden genomen.

Bij dit alles speelt nog een tweede element. Sinds 1 juli 2015 is het Programma Aanpak Stikstof (verder: PAS) van kracht. Door middel van het PAS kan op projectbasis aan individuele bedrijven ontwikkelingsruimte worden geboden wanneer ontwikkelruimte binnen het betreffende Natura 2000-gebied beschikbaar is. De provincie beheert daartoe een grote 'ammoniakpot'. Zoals gezegd biedt het PAS op projectbasis oplossingen voor individuele bedrijven. Het bestemmingsplan is door de wetgever niet aangewezen als toestemmingsbesluit waarmee de ontwikkelruimte uit het PAS kan worden toebedeeld. Dit betekent dat per concreet PAS-project altijd een extra planologische procedure nodig is.

Experimenteerruimte

Voor een gemeente als Steenwijkerland, waar de agrarische sector één van de belangrijkste economische pijlers is, is dit een ongewenste situatie. Deze werkwijze frustreert en vertraagt ontwikkelingen in de agrarische sector. Mede om dat de gemeente het bestemmingsplan (en straks het Omgevingsplan des te meer) als het centrale ruimtelijke ordeningsinstrument ziet, wil de gemeente uitgebreide procedures voor gewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk voorkomen. De Gemeente Steenwijkerland heeft aangegeven als pilot te willen fungeren voor het opzetten van een "nieuwe" redeneerlijn voor de vaststelling van een bestemmingsplan buitengebied rekening houdend met het per 1 juli 2015 in werking getreden Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 ('PAS').

Uitwerking

Uit het bovenstaande zijn twee lijnen voor het Omgevingsplan af te leiden:

1. Hoeveel gebiedsintrinsieke ruimte is er beschikbaar om, op basis van interne saldering¹, ontwikkelingen mogelijk te maken?
2. In hoeverre kan in het Omgevingsplan rekening kan worden gehouden met de systematiek en de ontwikkelruimte van het PAS?

Beide lijnen worden hieronder uitgewerkt.

Ad.1 – Interne saldering

In november 2016 heeft Tauw² een aantal scenario's doorgerekend. Deze uitkomsten van die berekeningen vormen – in combinatie met het bijbehorende onderbouwende memo – een beeld van welke ontwikkelingsruimte het Omgevingsplan zou kunnen bieden aan de agrarische sector. Het voert te ver op deze plaats al te diep in te gaan op de uitgevoerde berekeningen. Voor nadere details wordt verwezen naar het genoemde memo van Tauw. De volgende drie bevindingen zijn echter van wezenlijk belang voor de invulling van de regeling van het Omgevingsplan:

1. Als alle ruimte uit de vigerende Beheersverordening wordt aangewend voor bedrijfsontwikkeling, zal de gebiedsemissie toenemen. Dit is in strijd met de Wet natuurbescherming; aanpassing van de vigerende regeling is nodig.
2. Er is voldoende interne salderingscapaciteit beschikbaar is om de agrarische bedrijven te kunnen laten groeien tot het in het Omgevingsplan – per gebied – aangegeven maximale bouwblok grenzen.

¹ Onder intern salderen wordt het verstaan het reduceren van ammoniakuitstoot uit bestaande stallen, waardoor zonder dat er op bedrijfsniveau extra ammoniakemissie plaatsvindt – de mogelijkheid ontstaat een groter aantal dieren te houden.

² Globale stikstoftoets Steenwijkerland, 21 november 2016, I001-1229318LBE-V01

- Specifiek voor de intensieve veehouderij geldt de randvoorwaarde dat die bedrijven bij een ontwikkeling een set emissie reducerende maatregelen toepassen die de bestaande en nieuwe emissies met 70% reduceren. Ook is het nodig om dan een regeling opgenomen betreffende de vulgraad³ van het bouwblok. Dit is dus alleen noodzakelijk wanneer een bedrijf een ontwikkeling wil doormaken. Het is niet nodig deze maatregelen op voorhand al als verplichting door te voeren.
3. Bij een generieke regeling waarbij alle bedrijven het bouwvlak kunnen uitbreiden tot 3 ha, is sprake van een forse toename van de gebiedsemissie. Op voorhand kan daardoor reeds worden vastgesteld dat een dergelijke regeling binnen de regels van de Wet natuurbescherming niet haalbaar zal zijn.

Op basis van de uitgevoerde berekeningen is in het Omgevingsplan een ontwikkelingsregeling voor agrarische bedrijven uitgewerkt in lijn met bevinding 2.

Ad. 2 – Afstemming op PAS

Van het Ministerie heeft de gemeente de ruimte gekregen om de afstemming op het PAS nader te onderzoeken. Op voorhand zijn er door de Minister echter geen aanpassingen in wettelijke bepalingen gedaan. Dit betekent dat de ruimte vooreerst gevonden moet worden binnen bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie. Ook kan dit betekenen dat de gemeente geheel nieuwe paden bewandelt en daarmee wellicht gaat bijdragen aan nieuwe jurisprudentie.

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is, in samenwerking met provincies/IPO, gemeenten/VNG en het Ministerie van Economische Zaken, een Werkgroep 'PAS en bestemmingsplannen' geformeerd. De Werkgroep beziet op welke wijze de ervaren problemen met (het rond krijgen van) de plantoets bij de vaststelling van bestemmingsplannen die leiden tot een toename van stikstofdeposities voor wat betreft de Wet natuurbescherming kunnen worden opgelost. De Werkgroep heeft twee redeneerlijnen onderzocht:

- a) Bestemmingsplan en de uitzondering op de vergunningplicht
- b) De inzet van het PAS in de passende beoordeling bij het bestemmingsplan

Ook hier voert het te ver deze beide redeneerlijnen uitvoerig beschrijven, maar wordt volstaan met de belangrijkste bevindingen.

- 1. Met ingang van 1 juli 2015 geldt een uitzondering op de vergunningplicht. In de tweede redeneerlijn is betoogd dat een koppeling tussen het PAS en bestemmingsplan, daar waar het de uitzondering op de vergunningplicht betreft mogelijk en ook wenselijk is. Op grond van objectieve gegevens kan namelijk worden uitgesloten dat deze deposities de natuurlijke kenmerken kunnen aantasten.
- 2. In deze lijn wordt gesteld dat middels het PAS wordt verzekerd dat aantasting van natuurlijke kenmerken wordt uitgesloten. De gemeente kan dan ook met een gerust hart een bestemmingsplan vaststellen dat leidt tot een toename van stikstofdepositie, zo is de redenering. Deze redeneerlijn is nog niet in de praktijk uitgewerkt en (daardoor) evenmin aan de orde geweest in beroepszaken bij de Raad van State.

³ Onder vulgraad wordt verstaan het percentage van het bouwblok dat kan worden bebouwd met stallen voor landbouwhuisdieren.

Beide lijnen zullen een plaats krijgen in het Omgevingsplan. Aangezien rederneerlijn 2 nog niet bij de Raad van State is beproefd, zal de regeling dan ook zodanig worden opgesteld, dat, mocht deze tweede lijn onverhoopt geen stand houden, het overige deel van de regeling wel in stand blijft.

4.3 Pijler 2: Vrijkomende agrarische bebouwing

Inleiding

De gemeente Steenwijkerland wordt geconfronteerd met vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). De komende jaren zal dit naar verwachting fors toenemen; schattingen variëren tussen 150.000 en 300.000 m² aan vrijkomende agrarische bebouwing. Een enorme oppervlakte! Uiteraard is er beleid waarmee aan deze bebouwing nieuwe functies kunnen worden toegekend. Dat moet nu echter nog gebeuren via aparte wijzigingsplannen of partiële herzieningen. Dit brengt lange procedures en extra kosten met zich mee. Mede daardoor wordt er in Steenwijkerland nog maar beperkt gebruik gemaakt van het VAB-beleid. Dit is erg jammer, omdat beleidsmatig op voorhand duidelijk is dat de gemeente positief staat tegenover nieuwe functies.

Experimenteerruimte

Artikel 7c, lid 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (Chw) maakt het mogelijk dat het college van B&W via delegatie de mogelijkheid krijgt om een Omgevingsplan op onderdelen te herzien. Via afwijkingscriteria, vastgelegd in het Omgevingsplan, kan het eenvoudiger worden gemaakt om nieuwe functies aan agrarische percelen toe te kennen. Dit kan eventueel worden gecombineerd met een meldingsplicht zoals bedoeld in artikel 7c, lid 5 van het Besluit uitvoering Chw.

Uitwerking

Bovenstaande maakt duidelijk dat er juridische mogelijkheden zijn om via het Omgevingsplan procedures te vereenvoudigen. Met name de meldingsmogelijkheid is bijzonder interessant voor de gemeente Steenwijkerland. De melding maakt het mogelijk om voorafgaand aan het nieuwe gebruik, de gemeente in kennis te stellen van de nieuwe functie. De melding is nadrukkelijk geen toestemmingsbesluit; de toestemming volgt al uit de regels van het Omgevingsplan.

Bij dit alles wordt opgemerkt dat hier een duidelijke link ligt met hoofdstuk 3 van deze Beleidsnotitie. In dat hoofdstuk is immers reeds de systematiek uitgewerkt, aan de hand waarvan de gemeente ontwikkelingen (waaronder ook het toestaan van een nieuwe functie in VAB) zal begeleiden. Aandachtspunt is dat de in het Omgevingsplan op te nemen criteria een zekere concreetheid moeten hebben waardoor voor een ontwikkelaar of iemand die de activiteit of functie wil aanpassen duidelijk is waaraan voldaan moet worden. Daarmee wordt ook voorkomen dat de gemeente bij een melding nog veel en tijdrovend toetsingswerk heeft.

4.4 Pijler 3: Integratie van de Welstandsnota

Inleiding

Parallel aan het Omgevingsplan wordt door de gemeente gewerkt aan een nieuwe Welstandsnota (het gemeentelijke welstandsbeleid heeft betrekking op het uiterlijk van bestaande (ingeval van verbouwing) en nieuwe gebouwen bouwwerken). De gemeenteraad heeft bij het opstellen van de nieuwe Welstandsnota als kader meegegeven dat er een gedifferentieerd welstandsbeleid dient te komen. Dit gedifferentieerde beleid krijgt concreet gestalte middels een aantal beschermingsniveaus.

Voor het bepalen van de beschermingsniveaus is een uitvoerige analyse gedaan naar de gebouwde omgeving. Deze analyse heeft geleid tot een gebiedsgerichte waarderingskaart. De waardering bepaalt niet alleen het beschermingsniveau, maar belangrijker, ook het ambitieniveau.

Experimenteerruimte

Opname van het welstandsbeleid in het Omgevingsplan kan op verschillende manieren. Enerzijds is het mogelijk aansluiting te zoeken bij de huidige manier van werken. In dat geval wordt de Welstandsnota als Beleidsnotitie gekoppeld aan het Omgevingsplan voor toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning bouw en een advies van de Welstandscommissie. Dit heeft – mede gelet op het experiment – echter niet de voorkeur.

Anderszijds kan ervoor worden gekozen de directe welstandsregels in het Omgevingsplan op te nemen waarbij geen advies meer nodig is van een welstandsadviseur. Dit kan (vanzelfsprekend) ook per niveau verschillen waarbij bijvoorbeeld voor ‘niveau hoog’ een adviesplicht geldt, voor gemiddeld een meldingsplicht en voor laag alleen een aantal rechtstreeks werkende bouwregels.

Uitwerking

Vanuit het hierboven geschetste heeft de tweede variant nadrukkelijk de voorkeur. In het Omgevingsplan krijgt dit als volgt een plaats.

Module 1 en 2 van het Omgevingsplan geven aan hoe een locatie bij recht (eventueel na melding) mag worden gebruikt en bebouwd. De gebruikelijke bouwregels (goot- en nokhoogte, dakhelling, etc...) worden uitgebreid met welstandsregels. Daarbij kan gedacht kan worden aan materiaal- en kleurgebruik. Vanzelfsprekend zal dit per gebied verschillen. In het Omgevingsplan vindt dan ook een gebiedsgerichte vertaling plaats. In hoofdstuk 3.2 is reeds aandacht besteed aan die gebiedsindeling.

In module 3 van het Omgevingsplan gaat het om grotere ontwikkelingen op of aan een bestaand erf. In die situaties wordt samen met een initiatiefnemer gezocht naar een passende oplossing voor die plaats. Het op voorhand meegeven van al te strikte welstandskaders ligt daarbij niet voor de hand. Juist in module 3 wil de gemeente openstaan voor bijvoorbeeld vernieuwende architectuur. Om die reden zijn de welstandsregels in module 3 vormgegeven als richtlijnen. Initiatiefnemer kunnen die richtlijnen gebruiken om hun plan vorm te geven.

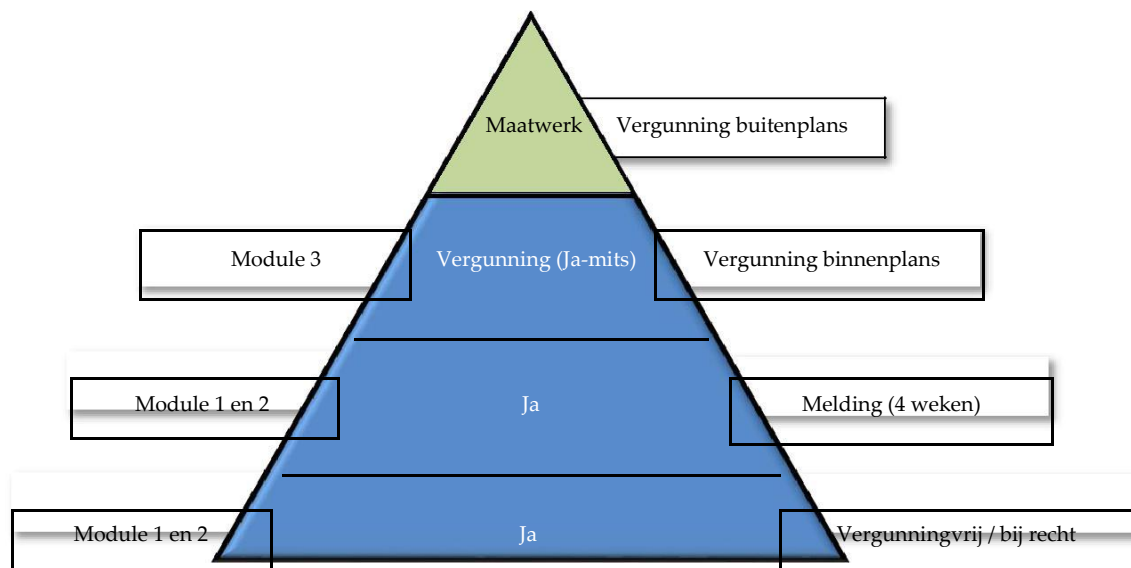
5. Het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland

5.1 Inleiding

Aangezien de vorm van het Omgevingsplan vrij is, biedt dit de mogelijkheid het Omgevingsplan naar eigen believen in te richten. Voor de gemeente is boven alles belangrijk dat de vorm van het Omgevingsplan wordt afgestemd op het doel. Met andere woorden: niet de techniek, maar de inhoud is leidend. De techniek (raadpleegbaarheid) zal zich daarom moeten voegen naar inhoud en gebruik van het Omgevingsplan. Met dat in het achterhoofd wordt in het navolgende ingezoomd op opzet van het Omgevingsplan.

In algemene zin zal het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland een uitwerking en vertaling vormen van de voorliggende Beleidsnotitie, het sturen op kwaliteit en identiteit in plaats van op functie. Een Omgevingsplan dat zoveel mogelijk zaken 'bij recht' regelt. Daar waar nog wel nadere sturing vanuit de overheid nodig is, wordt een zo eenvoudig mogelijk instrumentarium gehanteerd om de lasten voor gemeente en burger te beperken. Dit kan zijn een meldingsplicht zodat de gemeente kan controleren of de regels en voorwaarden juist zijn uitgelegd. Een zwaardere toetsing is de vergunningaanvraag met bijbehorende procedure. Het uitgangspunt luidt dus dat de inzet van de beide bovenste instrumenten (met langere procedures) tot een minimum wordt beperkt. Het bovenste groene deel van de pyramide heeft betrekking op de grotere ontwikkelingen die buiten het Omgevingsplan om worden afgewogen.

Onderstaande afbeelding maakt dat nader inzichtelijk en legt tevens de link met deel A van deze Beleidsnotitie.



Het uitgangspunt is het Omgevingsplan modulair te willen ontwikkelen. Het Omgevingsplan wordt daarom zo opgesteld, dat deze in de toekomst verder kan worden aangevuld en verrijkt.

5.2 Opbouw in modules

Let op: dit onderdeel is een eerste gedachte ten aanzien van de opbouw en is nog in ontwikkeling

Het Omgevingsplan is opgebouwd uit een aantal modules. Onderstaand kader geeft de totaalopzet van het Omgevingsplan. Onder het kader worden de verschillende onderdelen vervolgens nader toegelicht.

SPOOR 1 - JA

Module 1 - Gebruik

1. Deze locatie mag bij recht worden gebruikt voor:
2. Deze locatie mag na melding worden gebruikt voor:

Module 2 - Bouwen

3. Op deze locatie mag bij recht het volgende worden gebouwd:
4. Op deze locatie mag na melding het volgende worden gebouwd:

SPOOR 2 – VERGUNNING (= ja, mits)

Module 3 – Kwaliteit en identiteit

5. In dit gebied zijn identiteiten en kwaliteiten aanwezig die de gemeente wil behouden en/of ontwikkelen:

CRITERIA BIJ MODULE 1, 2 en 3

Module 4 – Gebiedsgerichte toetsingscriteria

6. Geur
7. Externe veiligheid
8. Leidingstroken
9. Geluid
10. Waterkeringen
11. Kappen
12. Archeologie
13. Karakteristieke panden
14. Natuur

Module 5 – Aanvullende criteria voor Omgevingsplanactiviteiten

15. Welstand
16. Verkeer en infrastructuur
17. Afstanden

VERKLARENDE REGELS EN OVERIGE REGELS

Module 6 – Verklarende regels

Begrippen en wijze van meten

Module 7 – Overige regels

Overgangs- en slotbepalingen

5.2.1 Inventarisatielaag

De basis onder ieder bestemmingsplan (en dus ook onder het Omgevingsplan Buitengebied Steenwijkerland) wordt gevormd door de bestaande legale situatie. Waar voorheen voor bestemmingsplannen een uitvoerige (veld)inventarisatie werd uitgevoerd, is de bestaande situatie vandaag de dag goed vastgelegd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Zeker nu de BAG regelmatig wordt bijgewerkt, biedt dat bij uitstek de mogelijkheid de basis onder het Omgevingsplan voortdurend actueel te houden. De BAG vormt dan ook de basis onder het Omgevingsplan.

De inventarisatielaag bevat naast de bestaande situatie (Bag, vergunningen e.d.), ook een aantal sublagen met daarin bestaand beleid en wettelijke belemmeringen. Grotendeels gaat het daarbij om regelgeving vanuit hogere overheden, die weliswaar dient te worden opgenomen in het Omgevingsplan, maar waarop de gemeente inhoudelijk weinig directe invloed heeft. Dergelijke informatie leent zich dan ook goed om als sublaag te worden opgenomen in de Inventarisatielaag. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Natura 2000-gebieden;
- Natuurnetwerk Nederland (voorheen: EHS);
- Geluidzones;
- Zones rond buisleidingen, hoogspanningsleidingen, etc...;
- Zones rond BEVI-inrichtingen;
- Geurzones uit gemeentelijke geurverordening;
- Etc...

Met enige regelmaat worden op rijksniveau aanpassingen doorgevoerd in het beleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanpassingen in de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland of wijzigingen in het externe veiligheidsbeleid. Vaak hebben dergelijke wijzigingen directe gevolgen voor de lagen in het Omgevingsplan. Maar ook de BAG wordt regelmatig geactualiseerd.

Om het Omgevingsplan aan kracht te laten winnen, zal de mogelijkheid worden opgenomen gewijzigde lagen eenvoudig te vervangen. Op die manier blijft de inventarisatielaag (en daarmee het Omgevingsplan) voortdurend actueel.

5.2.2 Verordeningslaag

Zoals de naamgeving al zegt, gaat het in deze laag om regels. De verordeningslaag is een juridische laag waarin staat aangegeven wat op een bepaald adres of op een bepaalde locatie mogelijk is. In deze laag zijn ontwikkelingen opgenomen die bij recht of via melding mogelijk zijn (vergelijk: de onderste twee blokken uit de pyramide van hoofdstuk 5.1). Verreweg het grootste deel van de ontwikkelingen in het buitengebied zal via deze laag kunnen worden afgehandeld; het gaat immers om alledaagse ontwikkelingen met een beperkte ruimtelijke impact (de ontwikkelingen die vallen in de eerste schil, oftewel de 'Ja-categorie' uit hoofdstuk 3.2).

5.2.3 Beleids- en procedurelaag

Deze laag bestaat uit een aantal sublagen. In de eerste plaats is er de vertaling van het sectorale gemeentelijke beleid, waaronder bijvoorbeeld:

- Welstand;
- Archeologie en cultuurhistorie.

Het gaat hierbij – in tegenstelling tot de verordeningslaag – nadrukkelijk om beleidsaspecten waar de gemeente eigen afwegingsvrijheid heeft.

De beleidslaag bevat ook de vijf identiteitsgebieden zoals beschreven en uitgewerkt in hoofdstuk 2. Die gebieden met hun eigen unieke identiteit en kwaliteiten vormen immers de basis voor ontwikkelingen uit de 'Ja, mits-categorie' en vragen om die reden een concrete vertaling. In de beleidslaag worden deze gebieden begrensd en beschreven. Daarmee wordt duidelijk welke ambitie de gemeente met de betreffende gebieden heeft. Omdat de kwaliteiten per gebied verschillen, zullen per gebied verschillen ontstaan in de voorwaarden waaraan bij ontwikkelingen dient te worden voldaan. Concreet wordt aangegeven welk type ontwikkeling in welk gebied met welke procedure kan worden toegestaan. In deze laag gaat het om de bovenste twee blokken uit de pyramide van hoofdstuk 5.1.

Het onderscheid tussen de Verordeningslaag en de Beleids- en procedurelaag is een essentieel onderdeel van het Omgevingsplan. Onderstaande tabel bevat om die reden nog eens samenvatting van de voornaamste verschillen tussen beide lagen.

Verordeningslaag	Beleids- en procedurelaag
Ja-categorie	Ja-mits-categorie
Ontwikkelingen met beperkte ruimtelijke impact	Ontwikkelingen met (potentieel) meer ruimtelijke impact
Ontwikkelingen in gebouwen en op erven	Ontwikkelingen buiten erven
Ontwikkelingen bij recht en via melding	Ontwikkelingen via vergunning
Wat mag wel en wat mag niet (verbodsbepalingen)	Wat mag na overheidstoestemming
Heldere, leesbare, rechtszekere regels	Regels meer beschrijvend van aard

5.3 De voordelen van werken in lagen

Door de verschillende onderdelen van het Omgevingsplan in aparte lagen op te nemen, wordt het eenvoudig het Omgevingsplan op onderdelen bij te werken, zonder dat dan meteen het gehele plan hoeft te worden aangepast. In de huidige situatie is het lastig de inventarisatie 100% te krijgen en te houden. Wanneer afwijkingen in de bestaande situatie worden geconstateerd, behoeft enkel de inventarisatielaag te worden aangepast. Op dezelfde wijze hoeft enkel de laag met de wettelijke kaders te worden aangepast als bijvoorbeeld de archeologische verwachtingskaart wijzigt, een milieuzone, etc...

Het gedeeltelijk wijzigen van het Omgevingsplan is goed mogelijk op basis van artikel 2.8 van de Omgevingswet. In dat artikel wordt de mogelijkheid aan raad of college geboden om delen van het Omgevingsplan te wijzigen.

Wat betreft digitalisering biedt het experiment vele mogelijkheden. Niet uitgesloten is dat www.ruimtelijkeplannen.nl niet of moeilijk overweg kan met een opbouw in lagen. Er bestaat echter de

mogelijkheid het Omgevingsplan op een eigen (GIS-)server te hosten en vanuit www.ruimtelijkeplannen.nl hiernaar te verwijzen.

5.5 Algemene uitgangspunten regels

5.5.1 Delegatie

Het (bestaande) instrument van delegatie aan B&W en de mogelijkheid om eventuele onderzoeken pas uit te voeren op het moment dat de ontwikkeling zich voor doet, zal beter worden benut. De gemeenteraad geeft in het Omgevingsplan de kaders aan en geeft aan B&W de bevoegdheid om daarbinnen uit te werken. Hiermee zullen procedures worden bekort en worden bovendien onderzoeksverplichtingen (en kosten daarvoor) doorgeschoven naar degene die van de ontwikkeling profiteert. Overigens dient hierbij wel te worden afgewogen in hoeverre de gemeente niet ook al wil faciliteren door juist al op voorhand onderzoeken te doen en op basis daarvan al concretere ontwikkelingsmogelijkheden te bestemmen (bij recht/melding).

5.5.2 Werken met beleidsregels

Ten aanzien van de planregels zal waar mogelijk gewerkt worden beleidsregels. Artikel 3.1.2. lid 2 Bro opent daarvoor al de mogelijkheid. De gemeente werkt zelf aan beleid en stroomlijnt en perkt haar beleid in. Bepaald wordt welk beleid direct in regels kan of moet worden vertaald en welk beleid via verwijzing naar beleid kan worden opgenomen. Het heeft de voorkeur om de regels en eventuele binnenplanse flexibiliteitsbepalingen zo in te richten dat het aan B & W wordt overgelaten om te bepalen hoe zij van hun bevoegdheden gebruik willen maken. Dit heeft als voordeel dat bijstelling van de voorwaarden snel te realiseren is, indien sprake is van gewijzigde omstandigheden. Daardoor is een snelle schakeling tussen beleid, ruimtelijk-juridisch kader en uitvoering mogelijk.

5.5.3 Integratie verordeningen

Eén van de opgaven die de gemeente Steenwijkerland zich heeft gesteld is te bezien welke regelingen die nu nog buiten het bestemmingsplan Buitengebied om zijn vastgesteld geïntegreerd kunnen worden in het Omgevingsplan. In eerste instantie wordt dit in verband met de planning van het project tot een later moment uitgesteld. Hieronder is wel de beschrijving opgenomen van de gedachtegang rondom dit vraagstuk.

Bij de mogelijk te integreren regelingen moet met name gedacht worden aan regelingen die zijn gebaseerd op de Gemeentewet en de daaronder vallende Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De APV is gebaseerd op artikel 147 en 149 van de Gemeentewet. Deze artikelen geven de gemeenteraad in beginsel de bevoegdheid om verordeningen op te stellen die hij in het belang van de gemeente nodig acht.

Los daarvan ziet artikel 149a van de Gemeentewet specifiek op de handhaving van de openbare orde. Deze regels zijn over het algemeen opgenomen in de gemeentelijke APV (die vroeger daarom ook wel Algemeen Politie Verordening werd genoemd). In de APV kunnen dus openbare orderegelingen zijn opgenomen maar ook regels die betrekking hebben op terrein van de fysieke leefomgeving.

Op grond van artikel 7c BuChw mogen in het Omgevingsplan Buitengebied regels worden opgenomen over de volledige breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. Met het Omgevingsplan wil de gemeente een eerste stap zetten in het integreren van de gemeentelijke verordeningen. Er is dan ook een analyse gemaakt van de alle gemeentelijke regelingen van de gemeente Steenwijkerland die op Overheid.nl zijn gepubliceerd. Dit betreft verordeningen en zogenaamde aanwijbsbesluiten (vaak gebaseerd op deze verordeningen) en beleidsregels.

Om tot een selectie van te integreren verordeningen te komen, zijn de volgende vragen gesteld:

1. Heeft de regeling (ook) betrekking op de fysieke leefomgeving?

Hierbij is uitgegaan van de in artikelen 1.2 lid 2 en 2.1 lid 3 van de Omgevingswet opgenomen opsomming van onderwerpen en taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving. Bij deze regelingen is met name gekeken naar activiteiten, in de zin van doen of nalaten in het algemeen welke gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarbij moet gedacht worden aan activiteiten waardoor emissies worden veroorzaakt die op enigerlei wijze schade kunnen veroorzaken dan wel, hinder of veiligheids- en/of gezondheidsrisico's worden veroorzaakt of waarden verloren gaan.

- *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend verordeningen integreren die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.*

3. Is sprake van plaats- en zaaksgebondenheid?

Regels met een meer persoonsgebonden karakter – denk aan de toedeling van een marktplaats of horecavergunning – horen niet in het Omgevingsplan thuis.

- *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend verordeningen integreren met een plaatsgebonden karakter.*

4. Is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag?

De burgemeester is niet als bevoegd gezag onder de Omgevingswet aangewezen. Om die reden is het lastig – zo niet onmogelijk – om regels waarbij de burgemeester bevoegd gezag is op te nemen in het Omgevingsplan. De onderwerpen waar de burgemeester bevoegd in is verklaard, betreffen over het algemeen ook zaken die betrekking hebben op openbare orde en veiligheid in enge zin. Met andere woorden: onderwerpen waar het motief openbare orde voorop staat en waarover regelmatig snelle besluiten moeten worden genomen en waarbij af en toe ook inzet van de politie vereist is.

Wel zou kunnen worden overwogen om de APV hierop na te kijken en te bezien of de fysieke leefomgeving niet het hoofdmotief is. In dat geval is het logischer om het college bevoegd te maken. Vooralsnog is er voor gekozen om discussie hierover naar een later stadium te schuiven.

- *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: verordeningen die betrekking hebben op de openbare orde en/of waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is, worden niet geïntegreerd in het Omgevingsplan.*

5. Wat te doen met regels over financiële aspecten (bijvoorbeeld subsidie voor monumenten),

procedures (bijvoorbeeld planschadeverordening) en feitelijke handelingen (bijvoorbeeld rioleringsplan of handboek infrastructuur)?

De uitwerking van deze vragen, vergt diepgaande nader analyse en studie en valt om die reden buiten de scope van de voorliggende opgave. Overigens kunnen deze regels in een later stadium als module worden toegevoegd aan het Omgevingsplan.

- *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: mede vanwege het experimentele karakter van het Omgevingsplan en de wens klein te beginnen, worden dit soort regelingen vooralsnog niet opgenomen.*

6. Heeft de verordening uitsluitend betrekking op het buitengebied?

Een groot deel van de in de APV opgenomen verordeningen heeft niet alleen betrekking op het buitengebied, maar ook op de kernen (gemeentedekkend). Integratie van deze regels in het Omgevingsplan buitengebied zou betekenen dat de APV voor deze onderdelen blijft gelden binnen de kernen. De APV zou op dat punt moeten worden aangepast in die zin dat er een splitsing dient te worden aangebracht tussen de kernen en het buitengebied. De juridische complexiteit die dit oplevert, heeft gemaakt dat uitsluitend verordeningen worden geïntegreerd die enkel voor het buitengebied gelden. Wanneer de kernen in een latere module worden ingevoegd in het omgevings-plan buitengebied, is dat het moment de gemeentedekkende regelingen uit de APV te integreren.

- *Uitgangspunt voor het Omgevingsplan: uitsluitend regelingen die enkel voor het buitengebied gelden worden geïntegreerd.*

Op grond van bovenstaande is er een selectie gemaakt uit de artikelen van de APV van Steenwijkerland en uit de aangehechte regelingen (aanwijzingsbesluiten uit de APV) en beleidsregels van Steenwijkerland die op overheid.nl zijn te vinden. Bij de nadere uitwerking het Omgevingsplan zal voor de geselecteerde verordeningen nader worden bezien of en in welke vorm zij daadwerkelijk geïntegreerd gaan worden in het Omgevingsplan. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de formulering en redactie (juridisch al dan niet herformuleren). In het kader van deregulering zal tevens worden bezien of sommige regelingen dan mogelijk ook kunnen worden ingeperkt of afgeschaft.

Hieronder is de geselecteerde lijst met **aanwijzingsbesluiten** en **beleidsstukken** opgenomen die zullen worden geïntegreerd.

Verordening	Wijze van integreren
Aanwijzingsbesluit van locaties als bedoeld in artikel 4:18 APV (locaties paalkamperen)	Volledig integreren
Afwegingskader uitbreiding intensieve veehouderij en intensieve neventakken (beleidsregels)	Meenemen als beleidsregel
Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Steenwijkerland 2009 Versie 9 (incl. 8e wijziging)	Meenemen voor wat betreft kappen
Antennebeleid gemeente Steenwijkerland	Meenemen als beleid
Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland 2014	Meenemen (maar wordt vervangen door het Omgevingsplan) (verordening)

Beleidsnotitie Facetbeleid	Wordt vervangen middels de voorliggende Beleidsnotitie
Beleidsnotitie bestemmingsplan buitengebied Steenwijkerland	Wordt vervangen door voorliggende Beleidsnotitie
Beleidsregel bijgebouwen (bijgebouwen in buitengebied)	Wordt vervangen door voorliggende Beleidsnotitie
Bouwverordening 2012 Steenwijkerland	Meenemen, alleen de stedenbouwkundige voorschriften
Ontheffingenbeleid verbranden van riet- en maaiafval gemeente Steenwijkerland	Volledig integreren
Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Steenwijkerland met bijbehorende Gebiedsvisie (Rapport: 133712-00)	Meenemen als beleidsregel
Woonschepenverordening Steenwijkerland 2009	Volledig integreren

5.6 Onderzoek op hoofdlijnen

Een van de doelen van de Omgevingswet (en van het Omgevingsplan) is het terugdringen van onderzoekslasten. Bij de vaststelling van het Omgevingsplan hoeven dan ook niet altijd volledige milieuonderzoeken te zijn uitgevoerd. Derhalve wordt in het Omgevingsplan gezien in hoeverre onderzoeken kunnen worden uitgesteld tot het moment waarop een concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt gedaan en of er nog andere mogelijkheden zijn om bepaalde onderzoeksverplichtingen uit te stellen.

Bovenstaande ontslaat de gemeente niet (geheel) van het doen van onderzoek; omdat de gemeente de zorg heeft voor een 'goede fysieke leefomgeving', zal duidelijk moeten dat het Omgevingsplan 'niet evident onuitvoerbaar' is. Het ligt voor de hand dat het onderzoek voor het Omgevingsplan daarop zal zijn gericht. Dit betreft allereerst de Verordeningslaag, terwijl onderzoeken uit de Beleids- en procedurelaag wellicht voor doorschuiven in aanmerking komen.