

Uitgangspuntennotitie harmonisering omgevingsplan (Definitief)

Portefeuillehouder: Arco Bikker

Behandelend ambtenaar: Joris Wijnakker, Projectleider Omgevingsplan

Vraagstukken op het gebied van harmonisering

Voor het opstellen van het Omgevingsplan is in de tweede helft van 2022 een start gemaakt door bestaande bestemmingsplanregels van verschillende voormalige gemeenten met elkaar te vergelijken om tot een Basisregelset te komen die als standaard gebruikt kan worden bij het opstellen van omgevingsplannen. Bij dit proces zijn een aantal vraagstukken naar boven gekomen met betrekking tot het harmoniseren van onze bestaande bestemmingsplanregels. Uit de Raadsinformatiebrief van 10 januari is het volgende over deze harmoniseringsvraagstukken opgenomen:

‘De vraagstukken hebben betrekking op de mate waarin we op onderdelen willen harmoniseren en het effect van het harmoniseren op de te formuleren regels. Voor deze vraagstukken zijn er al vastgestelde beleidsuitgangspunten of –visies maar zijn verdiepende uitgangspunten nodig om te bepalen hoe dit landt in de regels van het omgevingsplan. Daarnaast zijn er vraagstukken die gaan over hoe we in het omgevingsplan willen sturen, bijvoorbeeld door met meer algemene regels en open normen te werken en het vergunningsvrij maken van bepaalde zaken. Over het laatstgenoemde is een beeldvormende avond gehouden op 17 januari 2023 (thema: ‘Loslaten’).’

De volgende onderwerpen voor harmonisering zijn in de genoemde raadsinformatiebrief genoemd:

- Bouwregels in de historische (dijk)linten
- Bedrijfslocaties in de linten
- Levensloopbestendig bouwen en wonen
- Algemeen beoordelingskader met open normen
- Vergunningsvrij maken van bouwactiviteiten
- Milieuthema's uit de Bruidsschat

‘Bouwregels in de historische (dijk)linten’ gaat over de grootste verschillen in de bestemmingsplannen van de buitengebieden van Gemeente Molenlanden. Bij dit onderwerp is de noodzaak voor nadere uitgangspunten het grootst, omdat die nodig zijn om aan het opstellen van een gebiedsgericht omgevingsplan te kunnen beginnen. De uitgangspunten voor harmonisering die hier worden gesteld zullen voor het gehele buitengebied gaan gelden.

‘Bedrijfslocaties in de linten’ hangt samen met de Visie Bedrijven waar begin dit jaar over zal worden besloten. Gelet op de logische volgorde van de beleidscyclus (eerst op visie-niveau, dan pas uitwerking) wordt hier in deze notitie nog geen voorstel voor gegeven.

‘Levensloopbestendig bouwen en wonen’ hangt samen met de Woonvisie en gaat over de vertaling van het uitgangspunt om in bepaalde kernen meer in levensloopbestendige woningen te voorzien. Omdat hiervoor een kerngerichte aanpak beter past, wordt hiervoor geen algemeen uitgangspunt voorgesteld, maar zal dit per gebiedsgericht omgevingsplan aan de orde worden gebracht.

De onderwerpen ‘Algemeen beoordelingskader met open normen’ en ‘Vergunningsvrij maken van bouwactiviteiten’ zijn aan bod gekomen op de beeldvormende avond van 17 januari 2023. Op deze avond is een inleiding gegeven op het (meer) werken met open normen bij het beoordelen van nieuwe activiteiten en over de mogelijkheid om gesloten bouwregels vergunningsvrij te maken. In deze notitie worden deze in samenhang gebracht met de ‘Bouwregels in de historische (dijk)linten’ om daar een uitgangspunt over in te nemen.

Milieuthema’s uit de Bruidsschat’ gaat over het harmoniseren van de rijksregels die per inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet aan de gemeente worden overgedragen, ook wel de Bruidsschat genoemd, met het gemeentelijk beleid. Dat de gemeente ruimte krijgt om eigen normen te stellen voor verschillende milieuthema’s is nieuw terrein. In deze fase van het maken van het omgevingsplan wordt hierbij alleen ingegaan op de aanpak en wordt niet inhoudelijk ingegaan op de verschillende thema’s.

In deze notitie wordt per onderwerp het vraagstuk beknopt toegelicht naar subonderwerpen en vervolgens een voorstel gedaan voor vast te stellen uitgangspunten voor het omgevingsplan van Molenlanden.

Deze notitie is in concept behandeld op de opiniërende raadsbijeenkomst van 14 februari 2023. Naar aanleiding hiervan zijn uitgangspunten en argumentatie aangescherpt. Het proces heeft uitgemond in een voorstel voor 8 uitgangspunten op de volgende thema’s:

1. Maatvoering voor woningen;
2. Situering en bouwmogelijkheden op het perceel;
3. Regeling voor het splitsen van woningen;
4. Nieuwe (neven-)functies in het buitengebied;
5. Algemeen afwijken van gesloten normen;
6. Het afwijkingenbeleid bestemmingsplannen;
7. Gesloten bouwregels vergunningsvrij;
8. Vergunningsvrij bouwen uit het Bor.

Bouwregels in de historische (dijk)linten

Met de bouwregels in de historische dijklinten wordt in het kader van harmonisering gedoeld op de verschillen in bouwregels tussen de bestemmingsplannen van de buitengebieden van de voormalige gemeente Giessenlanden en Molenwaard. De verschillen die zijn geconstateerd die om harmonisering vragen hebben betrekking op de maatvoeringen voor woningen (1), de situering en bouwmogelijkheden op de percelen (2) en de regeling voor het splitsen van woningen (3).

De argumenten om op deze punten te harmoniseren zijn dat er één duidelijk afwegingskader komt dat op het beleid aansluit waardoor men niet meer kan 'shoppen' tussen verschillende regelingen, er een herkenbare lijn voor de initiatiefnemer is waardoor het beleid transparanter wordt en er bovendien meer consistentie zal komen voor behandelende ambtenaren.

1. Maatvoering voor woningen

In onderstaande tabel zijn de maatvoeringen voor woningen in het buitengebied uiteengezet om aan te tonen waar de grootste verschillen tussen de regels. Omdat de bestemmingsplannen 'Buitengebied Liesveld', 'Buitengebied Graafstroom' en 'Buitengebied Nieuw-Lekkerland' al door middel van parapluperzieningen grotendeels met elkaar zijn geharmoniseerd (in het kader van de totstandkoming van de voormalige gemeente Molenwaard) worden deze zoveel mogelijk samengepakt en tegenover het bestemmingsplan 'Buitengebied Giessenlanden' gezet.

	Molenwaard	Giessenlanden
Hoofdgebouw		
Maximale inhoud	750 m ³	850 m ³
Maximale goothoogte	4 meter bij Liesveld & Nieuw-Lekkerland, 6 meter Graafstroom, tenzij aangegeven	6 meter, tenzij anders aangegeven
Maximale bouwhoogte	Geen, tenzij aangegeven	Geen
Bijgebouw		
Maximale oppervlakte	50% van het erf tot 75 m ² , tenzij anders aangegeven	50% van het erf tot 75 m ² tenzij anders aangegeven
Maximale goothoogte	3 meter	3 meter
Maximale bouwhoogte	Geen, tenzij aangegeven	Geen

De tabel laat zien dat de maatvoeringen voor aan- en bijgebouwen bij woningen in de bestemmingsplannen nagenoeg hetzelfde zijn. De verschillen zitten bij de maatvoeringen voor het hoofdgebouw, met de inhoudsmaat en maximale goothoogte. Omdat in veel gevallen de goothoogte op de verbeelding wordt aangegeven wordt voorgesteld om de bestaande maatvoeringen te handhaven maar deze bij elk bouwvlak aan te geven op de plankaart.

Het verschil in inhoudsmaat tussen 750 m³ en 850 m³ blijft dan over. De ruimere mogelijkheden in het buitengebied van Giessenlanden ten opzichte van Liesveld en Graafstroom moeten genuanceerd worden. Binnen Liesveld en Graafstroom zit een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid om de inhoud uit te breiden tot 1000 m³, die in Giessenlanden ontbreekt. De ervaring leert dat deze afwijkingsmogelijkheid regelmatig wordt toegepast door de ruime voorwaarden die hierbij worden gesteld. Naast deze specifieke afwijkingsmogelijkheid voor woningen zit in alle bestemmingsplannen ook nog de algemene afwijkingsmogelijkheid om tot 10% af te wijken van aangegeven bouwmaten.

In het kader van gelijke behandeling van met name nieuwe initiatieven is het wenselijk om een algemene lijn te hanteren voor het Molenlands Omgevingsplan. Om te harmoniseren wordt een algemene inhoudsmaat voorgesteld, maar ook een algemene lijn in afwijkingsmogelijkheden om dit eventueel (binnenplans) uit te breiden.

Uitgangspunt 1:

In het Molenlands omgevingsplan wordt voor woningen in het buitengebied een maximale inhoudsmaat van 850 m³ gehanteerd, zonder de afwijkingsmogelijkheid om woningen tot 1000 m³ uit te breiden.

Toelichting:

Om de maatvoering te harmoniseren wordt voorgesteld om de 850 m³ als algemeen geldend te verklaren, maar de afwijkingsmogelijkheid om tot 1000 m³ te schrappen. Daarmee is er een algemeen geldende regel, zonder dat huidige bouwmogelijkheden worden weggenomen, met eventuele gevolgen voor planschade. Bij de maximale norm van 850 m³ kan het toepassen van de 10%-afwijking leiden tot een inhoudsmaat van 935 m³, mits dit goed is in te passen.

Voordelen:

- Bestaande eigenaren worden niet direct belemmerd in hun bouwmogelijkheden, waardoor er geen risico op planschade is;
- Het schrappen van afwijkingsmogelijkheden om tot 1000 m³ uit te breiden zorgt ervoor dat niet eenvoudig over die grens van 850 m³ heen wordt gegaan;
- Een algemene inhoudsmaat voor het hele buitengebied van Molenlanden zorgt voor gelijke behandeling van nieuwe initiatieven.

Nadelen:

- In het deel van de gemeente waar 750 m³ als maximale inhoudsmaat geldt betekent dit directe mogelijkheden om woningen uit te breiden, wat in totaliteit tot meer verdichting kan leiden in het buitengebied;
- De goot- en bouwhoogte van bestaande woningen verandert niet mee, wat mogelijk het gevolg heeft dat deze maatvoeringen en maximale inhoudsmaat niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

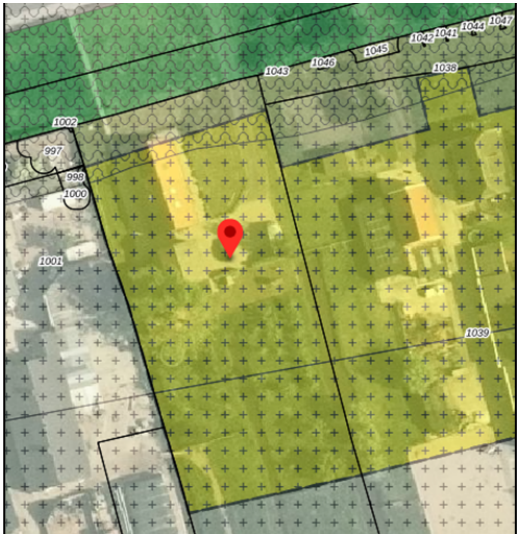
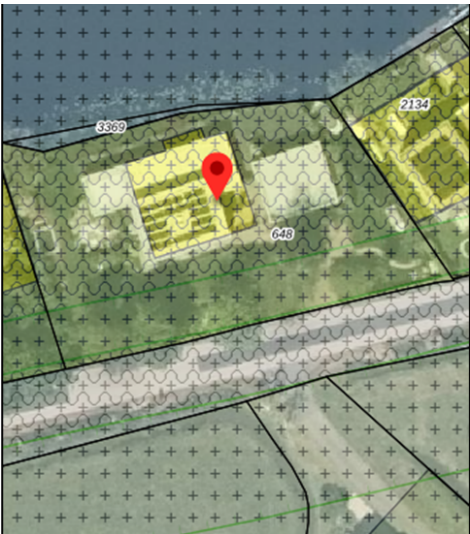
Er zijn situaties waar we, door middel van postzegelbestemmingsplannen of omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan, plannen hebben gemaakt voor woningen met een kleinere of grotere inhoudsmaat dan 750 of 850 m³, bijvoorbeeld omdat dit beter aansluit op de stedenbouwkundige situatie of de woningbehoefte op die specifieke locatie. Om deze motieven voor locatie specifiek maatwerk niet teniet te doen kan in het omgevingsplan voor deze specifieke gevallen dit maatwerk alsnog in het omgevingsplan worden overgenomen.

Alternatief:

Een alternatief om met dit harmoniseringsvraagstuk om te gaan is om helemaal af te stappen van een inhoudsmaat in het omgevingsplan en om in plaats daarvan te werken met een maximale footprint (door breedte- en dieptemaat aan te geven). Dit zou beter aansluiten bij de gerelateerde beleidsdoelen – het versterken van de openheid van het veenweidelandschap – maar om de juiste kaders hiervoor op te stellen is een nadere stedenbouwkundige studie nodig.

2. Situering en bouw mogelijkheden op het perceel

Het tweede punt over de harmonisering van de bouwregels gaat over de wat de standaardmanier wordt om bouwvlakken langs de historische linten in het buitengebied te trekken. Wederom bestaan hier verschillen tussen het voormalige Molenwaard en Giessenlanden. In onderstaande tabel worden de verschillen aangegeven met een uitsnede uit de verbeelding van de bestemmingsplannen en bijbehorende regels die betrekking hebben op de situering van bebouwing.

Molenwaard	Giessenlanden
 <i>Bouwvlak ligt over hele woonperceel</i>	 <i>Bouwvlak is strakker, omringt met tuinbestemming</i>

Woningen worden binnen het bouwvlak gebouwd	Woningen worden binnen het bouwvlak gebouwd
De voorgevel van de woning in de aangegeven 'gevellijn' dan wel op een afstand van niet meer dan 3 meter daarachter	–
Afstand tot de zijdelingse bouwperceelgrens minimaal 2 meter	–
De onderlinge afstand tussen bebouwing dient minstens 4 meter te bedragen	–
Aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen dienen achter de voorgevelrooilijn gebouwd te worden	Bijgebouwen en overkappingen dienen achter de voorgevelrooilijn gebouwd te worden

De vergelijking toont de verschillen aan en bestemmingsplansystematiek, waarbij in het voormalige Molenwaard beperkt gebruik wordt gemaakt van tuinbestemmingen, bouwvlakken over het hele perceel liggen en aanvullende regels, naast de hoofdregel dat binnen het bouwvlak moet worden gebouwd, om de situering te regelen. In het voormalige Giessenlanden wordt een systematiek gehanteerd waarbij bouwvlakken de locatie van het hoofdgebouw nadrukkelijker vastleggen, zonder aanvullende regels omtrent situering van het hoofdgebouw.

Uitgangspunt 2:

In het Molenlands omgevingsplan worden de bouwvlakken van woningen in het buitengebied bepaald volgens de methodiek van bestemmingsplan 'Buitengebied Giessenlanden'.

Toelichting:

Op het gebied van situering en gebruik van bouwvlakken zijn er verschillende manieren in de bestemmingsplannen, wat voor het omgevingsplan geharmoniseerd moet worden. Het voorstel is om hierin de 'Giessenlandse manier' te volgen van het bouwvlak strak om het hoofdgebouw heen en de rest van het erf aanduiden als tuin. Relevant hierbij op te merken is dat zowel de gronden die we nu als bestemming Wonen als Tuin aanduiden vallen onder het achtererfgebied. De situering die hiermee geharmoniseerd wordt heeft vooral betrekking op het hoofdgebouw.

Voordelen:

- Het schrappen van extra regels die de situering binnen het bouwvlak regelen maakt toetsing eenvoudiger voor eindgebruikers (initiatiefnemer en gemeente);
- De voorgestelde systematiek heeft de sterkste koppeling met de plankaart, de situering van het hoofdgebouw is zichtbaar gemaakt.

Nadelen:

- Het uitgangspunt betekent dat er voor een deel van de gemeente nieuwe bouwvlakken bij bestaande situaties getrokken moeten worden. Dit vergt veel afstemming in de samenleving en is daarmee een kostbare exercitie;
- Het verkleinen van bouwvlakken van bestaande situaties (om dat deze strakker om bestaande woningen worden getrokken) kan tot discussies en onrust leiden in de samenleving, omdat men het kan ervaren als het inperken van bouw mogelijkheden.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

Onderdeel van het uitgangspunt is dat het achtererfgebied van bestaande woningen niet wordt ingeperkt, omdat dit maatgevend is voor het aantal toegestane vierkante meters aan bijgebouwen dat iemand kan bouwen. Het achtererfgebied wordt nu bepaald door de woon- en tuinbestemmingen. In het omgevingsplan zal het achtererfgebied zodanig gedefinieerd moeten worden dat dit gelijk is aan de situatie van nu, om het risico op planschade weg te nemen.

3. Regeling voor het splitsen van woningen

Wat samenhangt met de maatvoering en situering van bebouwing in het buitengebied zijn de verschillende regelingen voor het splitsen van woningen. Immers, ook al leidt woonsplitsing niet direct tot meer bebouwing, het geeft wel extra mogelijkheden voor bijbehorende bebouwing. Vanwege de verdichting van de linten is het van belang ook hier een uitgangspunt te kiezen voor het omgevingsplan.

Met betrekking tot het splitsen van woningen in het buitengebied is in alle gevallen dit alleen mogelijk na afwijking met een omgevingsvergunning. De voorwaarden hierbij kunnen per bestemmingsplan nog verschillen. Onderstaand worden de verschillen door een samenvatting van de regels in beeld gebracht:

Liesveld & Nieuw-Lekkerland	Graafstroom	Giessenlanden
Alleen bij panden met de aanduiding 'karakteristiek'	Alleen bij voormalige boerderij gebouwen (niet met aanduiding aangeduid)	Geen specifieke bebouwing waar het op van toepassing is, maar het moet bijdragen aan het behoud van cultuurhistorisch karakter
Totale inhoud van te splitsen gebouw moet minimaal 1000 m ³ zijn	–	Totale inhoud van te splitsen gebouw moet minimaal 1000 m ³ zijn
Na woningsplitsing moet het gebouw door één dak afgedekt blijven	Agrarische verschijningsvorm moet behouden blijven	Na splitsing moeten de woningen binnen hetzelfde bouwvolume blijven
–	–	Minimaal 400 m ³ per gesplitste woning
Milieuhygiënische inpasbaarheid is voorwaardelijk	Het mag niet leiden tot belemmeringen voor omliggende bedrijven	Parkeergelegenheid en volkshuisvestelijke belangen zijn voorwaardelijk

Bij elke variant zit er een component in die wat zegt over de cultuurhistorische status van het te splitsen pand. Dit is terug te voeren naar de achterliggende gedachte om een regeling voor woningsplitsing in het bestemmingsplan op te nemen: het behoud van cultuurhistorisch waardevolle panden. Andere aspecten, zoals woningbehoefte en fysieke mogelijkheden qua verkeer en parkeren, kunnen in een geharmoniseerde regeling ook meegenomen worden.

Uitgangspunt 3:

In het Molenlands omgevingsplan wordt een regeling voor woningsplitsing opgenomen waarbij panden van minimaal 800 m³ gesplitst kunnen worden, mits deze cultuurhistorische waarde hebben volgens advies van de commissie Omgevingskwaliteit, dit inpasbaar is qua milieuzonering en parkeren, en panden in maximaal 2 woningen worden gesplitst.

Toelichting:

De gemene deler bij de drie verschillende splitsingsregelingen is dat de oorsprong zit in het duurzaam in stand kunnen houden van (meestal) agrarische panden die bijdragen aan het cultuurhistorisch karakter van het gebied. Het is daarmee dan ook logisch om die component als uitgangspunt te behouden. In het licht van een knellende woningmarkt is wel bekeken of de grens van 1000 m³ (die al niet overal geldt) los te laten om flexibeler te kunnen inspelen op de woningbehoefte. Of dat de juiste koers is, is met name een politieke afweging. De vigerende Woonvisie geeft hier wel aanleiding voor, waardoor dit wordt voorgesteld. De aanvulling om in maximaal 2 woningen te splitsen per pand is om voldoende grip te houden op de ruimtelijke impact van splitsing. Het is denkbaar dat er panden van bijvoorbeeld 2000 m³ bestaan die zich zouden lenen voor meer dan 2 wooneenheden. Voor die bijzondere gevallen kan dan altijd nog een buitenplanse procedure worden gevolgd om dat te realiseren (BOPA).

Voordelen:

- Met het loslaten van de 1000m³ voorwaarde komen meerdere woningen die in potentie geschikt in aanmerking voor splitsing, wat kan bijdragen aan de woningbouwopgave;
- Een nieuwe regeling kan meer sturen op inhoudelijke randvoorwaarden, zoals parkeren, inpasbaarheid en cultuurhistorische waarde, in plaats van op inhoudsmaat;
- Door versoepeling kan gericht ingespeeld worden op woonbehoefte;
- Meer panden met cultuurhistorische waarde kunnen duurzaam in stand worden gehouden.

Nadelen:

- Meer woningen in buitengebied kan leiden tot extra uitdagingen met parkeren, verkeersbewegingen en riolering, waarbij er signalen zijn dat bepaalde plaatsen overbelast zijn;

- Meer woningen vraagt om meer behoefte aan bijgebouwen wat het landschappelijke karakter van het gebied kan aantasten;
- Meer woningen op een perceel kan leiden tot meer verstening van het erf door behoefte aan parkeerplaatsen, toegangspaden en terras;
- Met de nieuwe eisen rondom isolatie en duurzaamheid kan het voor kleinere woningen dan 1000 m³ het bouwtechnische uitdagingen geven en moeilijk te realiseren zijn;
- Zonder aanduiding karakteristiek is het vooraf niet duidelijk hoe de commissie omgevingskwaliteit toetst wanneer een pand voldoende cultuurhistorische waarde heeft.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

Splitsen niet mag leiden tot sloop en dan nieuwbouw van 2 vrijstaande woningen. Het doel van splitsingsregelingen is altijd geweest om karakteristieke panden te behouden en het onderhoud te kunnen verdelen onder meerdere huishoudens. Aan de splitsingsregeling worden voorwaarden gekoppeld die ervoor zorgen dat gesplitste woningen niet extra bouwmogelijkheden krijgen voor bijgebouwen, zodat percelen in het buitengebied niet verder verdichten.

Algemeen beoordelingskader met open normen

Gesloten normen zijn exact omschreven, zoals de bouwregels van uitgangspunten 1 en 2. Open normen daarentegen zijn niet exact omschreven maar voeren terug op vastgelegde hoofdbeginselen van het achterliggende beleid. Dat vergt een andere manier van toetsen. Het gebruik van open normen is niet nieuw, in bestemmingsplannen zijn ook beoordelingskaders die gaan over bijvoorbeeld ‘effecten op de omgeving’ of de ‘milieu hygiënische inpasbaarheid’. In het kader van loslaten onder Omgevingswet biedt het nieuwe mogelijkheden om regels met gesloten normen los te laten. Op de beeldvormende avond van 17 januari 2023 is aandacht geschonken aan het gebruik van open normen. De aanleiding hiervoor was het harmoniseren van de verschillende bestemmingsplanregels voor agrarische nevenfuncties in het buitengebied. Het gebruik van open normen kan daarnaast ook betrekking hebben op het afwijking van gesloten bouwregels.

4. Nieuwe (neven-)functies in het buitengebied

Om de verschillen te illustreren zijn in onderstaande tabel de lijsten gekopieerd van toegestane nevenfuncties na afwijking bij een omgevingsvergunning, afkomstig uit de bestemmingsplannen van buitengebied Liesveld en buitengebied Giessenlanden.

Liesveld	Giessenlanden
biomassa- en mestvergistingsinstallaties	Biomassa- en mestvergistingsinstallaties
veehandelsbedrijf, foeragehandel, paardenhandel	Veehandelsbedrijf, foeragehandel, paardenhandel
agrarisch loonbedrijf behorende tot de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten	agrarisch loonbedrijf behorende tot de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten
bedrijven behorende tot de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten	paardenstalling (inclusief exploitatie paardenkoets)/paardenpension/stalhouderij
hoveniersbedrijf behorende tot de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten	huisdierenpension/hondenfokkerij
in pandige statische volumineuze opslag en stalling van niet-agrarische producten/ werktuigen/ voertuigen in bestaande gebouwen behorende tot de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten	kleinschalige horecagelegenheid/dagrecreatie (theeschenkerij, boerderijcafé, wijnproeverij, speelboerderij)
agrarisch georiënteerde dagrecreatie (poldersport, boerengolf)	agrarisch verwante sociale functies (resocialisatie, therapie, zorgboerderij)
kleinschalig kamperen (maximaal 25 standplaatsen)	
kampeerboerderij en trekkershutten	
dierenpension / hondenfokkerij	
museum/tentoonstellingsruimte	
kunst- of antiekhandel	

verhuur/gebruik van ruimte ten behoeve van sociaal–maatschappelijke activiteiten (verenigingen, sociaal, workshops)	
educatieve rondleidingen	
agrarisch aanverwante sociale functie (resocialisatie, therapie, zorgboerderij)	
ondergeschikte kleinschalige ontvangstruimten (rondleidingen, familiebijeenkomsten, kinderfeestjes)	

De vraag die dit opriep is wat voor beoordelingskader passend is bij nevenactiviteiten in het buitengebied en of de tabellen met voorgeschreven mogelijkheden losgelaten kunnen worden. Een vervolgvraag die daaraan vastzit is of het gebiedstype, waarin bepaalde gebiedsdoelen zijn omschreven, een aanvulling op het beoordelingskader kan zijn.

Uitgangspunt 4:

In het Molenlands omgevingsplan werken we met open normen om de wenselijkheid van nieuwe functies in het Buitengebied te beoordelen, zonder deze functies voor te schrijven.

Toelichting:

Het loslaten van de bovengenoemde tabellen met voorgeschreven functies gaat gepaard met een goed algemeen beoordelingskader met open normen. Om dit breder te trekken naar het omgevingsplan wordt het voorstel gedaan voor het werken met open normen bij nieuwe activiteiten in het buitengebied, zowel voor hoofd– als nevenactiviteiten, waarbij geen voorgeschreven tabellen worden gebruikt en milieu– en verkeersaspecten en de mate waarop de activiteit bij gebiedsdoelen aansluit leidend worden gemaakt.

Voordelen:

- Het geeft de gemeente en initiatiefnemer flexibiliteit met het toewijzen van nevenfuncties, er kan worden meebewogen met innovatieve ontwikkelingen;
- Kaders met open normen geven agrariërs meer ruimte om hun bedrijfsvoering levensvatbaar te houden met nevenfuncties;
- Door in de open normen te verwijzen naar gebiedsdoelen wordt er een sterkere koppeling met de Omgevingsvisie gemaakt.

Nadelen:

- Er bestaat een risico dat nevenfuncties gestapeld worden en de hoofdfunctie verdringen;
- Nevenfuncties brengen extra verkeersbewegingen met zich mee, toetsen hierop kan lastig zijn als er geen duidelijke kengetallen voor bestaan;
- Er bestaat een risico dat de uitstraling van het agrarische erf wordt aangetast;

- Nevenfuncties kunnen concurrerend worden voor bestaande bedrijven in detailhandel, toerisme of bijvoorbeeld dorpshuizen. Dit kan invloed hebben op de levensvatbaarheid van de kernen;
- Het afwegen of een beoogde functie past bij het gebied kan zowel intern als extern tot discussie leiden vanwege de mogelijkheid tot interpretatieverschillen.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

Het belangrijkste aandachtspunt voor de uitvoering is hoe gedefinieerd wordt wat een nevenfunctie is (en het geen aparte hoofdfunctie wordt) en hoe dit getoetst wordt. De uitkomst kan zitten in ruimtelijke impact, bijvoorbeeld door een maximale schaal/omvang van het agrarisch perceel aan te geven, of in de mate waarin het financieel ondersteunend is aan de hoofd inkomstenbron. In beide gevallen dient in ieder geval beoordeeld te worden of een nevenfunctie bijdraagt aan het agrarisch gebied, niet elke functie is passend. Daarnaast is visuele impact ook erg belangrijk om het te koppelen aan de landschappelijke kwaliteiten die we in het buitengebied willen beschermen. De open normen die gebruikt worden dienen zorgvuldig te worden opgesteld om de nadelen te ondervangen.

5. Algemeen afwijken van gesloten normen

Dit uitgangspunt gaat niet alleen over het buitengebied maar kan generiek voor het hele omgevingsplan worden toegepast. Hierbij gaat het om het afwijken van een algemene regels (die direct van toepassing zijn) in het omgevingsplan, of dat nu is voor maatvoering, splitsing van woningen of nieuwe functies. In veel gevallen geldt dat nu ook in bestemmingsplannen al open normen hiervoor van toepassing zijn, maar in het kader van harmonisering ligt de keuze voor om dit generiek te maken.

Uitgangspunt 5:

In het Molenlands omgevingsplan worden, bij het binnenplans afwijken van de gesloten bouwregels en voor het splitsen van woningen, open normen toegepast die toezien op de inpasbaarheid in de omgeving, parkeren en milieuzonering.

Toelichting:

Het voorgestelde uitgangspunt ziet erop toe dat er in het omgevingsplan wel binnenplanse afwijkingsmogelijkheden blijven bestaan (waarvoor dan een omgevingsvergunning voor nodig is), maar hierbij altijd een beoordelingskader met open normen wordt gehanteerd. Het gevolg hiervan is dat elke afwijking van de algemene regels zoals we die bepalen goed onderbouwd moet worden waarom het aan de open normen voldoet.

Voordelen:

- De open normen bieden mogelijkheden voor het toepassen van maatwerk wanneer dit beleidsmatig wenselijk is;
- Het kan stimulerend werken zodat er meer kansrijke initiatieven worden ingediend;
- Met de afwijkingsmogelijkheden voor bouwregels en splitsingsregeling kan beter ingespeeld worden op de woonbehoeften, onder de gestelde voorwaarden.

Nadelen:

- Vooraf is er minder duidelijkheid voor initiatiefnemers wanneer wel of geen medewerking wordt verleend. Evenzo is de rechtszekerheid voor omliggende woningen en/of bedrijven ook minder;
- Het toetsen aan open normen kan intern tot veel discussie leiden. Met name inpasbaarheid in de omgeving kan heel verschillend beoordeeld worden;
- Wanneer bij het beoordelen een bepaalde richting is gekozen kan dit leiden tot precedentwerking, wat negatieve gevolgen kan hebben voor nieuwe initiatieven.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

Richtlijnen voor wat passend is in de omgeving zijn hierbij nodig, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedseigen kenmerken. Hierbij is wederom de koppeling met de Omgevingsvisie van belang om goed te kunnen toetsen aan de inpasbaarheid in de omgeving. Dat draagt ook bij aan de rechtszekerheid van derden. Gemotiveerd van een lijn afwijken prefereert boven het helemaal loslaten, het behoud van enige beoordelingskaders is van belang.

Vergunningsvrij maken van bouwactiviteiten

Dit onderwerp is mede aanbod gekomen op de raadsavond van 17 januari over 'Loslaten'. Op het gebied van harmonisering zijn de volgende onderwerpen die aan vergunningsvrije bouwactiviteiten raken in beeld gebracht:

- Voegen we het bestaande kruimelbeleid in het omgevingsplan? En willen we hierin (meer) vergunningsvrij maken?
- Willen we bouwactiviteiten met gesloten normen überhaupt vergunningsvrij maken?
- Wat doen we met de regels voor vergunningsvrij uit de Bruidsschat, die nu zijn opgenomen in het Bor?

6. Het afwijkingenbeleid bestemmingsplannen

In de Wabo is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen waardoor onder bepaalde voorwaarden (welke zijn uitgewerkt in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht) kan worden afgeweken van geldende bestemmingsplannen. Dit betreft de zogenaamde 'kruimelgevallenregeling', waarbij voor een aanvraag omgevingsvergunning welke in strijd is met het bestemmingsplan de reguliere procedure van toepassing is. De gemeente Molenlanden heeft beleidsregels die bij iedere omgevingsvergunningsaanvraag die gebaseerd is op artikel 4 bijlage II Bor betrokken moeten worden. De Omgevingswet geeft aanleiding om te kiezen wat we met dit beleid willen doen, omdat er geen onderscheid meer zal bestaan tussen 'kruimelgevallen' en 'grotere afwijkingen' die de Wabo nu wel heeft.

Uitgangspunt 6:

In het Molenlands omgevingsplan wordt het huidige 'Afwijkingenbeleid bestemmingsplan Molenlanden' opgenomen.

Toelichting:

Het voorstel is om dit beleid in het omgevingsplan op te nemen, en daarmee die zaken die hierbinnen passen als vergunningplichten over te nemen. De hoofdreden is dat het ooit zorgvuldig is opgesteld en het bedoeld is om kleine afwijkingen snel en consistent te kunnen afhandelen. Door het op te nemen wordt het proces van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit gevolgd in plaats van een buitenplanse omgevingsactiviteit waarbij de onderbouwing veel groter is en de behandeling complexer. Omdat met deze gevallen in het zekere zin wordt afgeweken van een algemene lijn, blijft het uitgangspunt wel dat in de basis een vergunning nodig is. Het bestaande toetsingskader kan grotendeels behouden blijven. Wel dient dit langs de overige uitgangspunten uit dit voorstel te worden gelegd over open normen en vergunningsvrij bouwen.

Voordelen:

- De gevallen uit het huidige afwijkingenbeleid zijn bekend bij de behandelaars en initiatiefnemers. Afhandeling hiervan kan soepel verlopen.
- Door het binnen het omgevingsplan op te nemen wordt voorkomen dat het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt. Dit zou veel meer eisen stellen aan de

aanvraag en kost ook beduidend meer leges, wat niet in verhouding staat tot de type aanvragen die binnen de kruimelregeling vallen.

Nadelen:

- Met het opnemen in het omgevingsplan worden de gevallen uit het afwijkingenbeleid een binnenplanse omgevingsplanactiviteit, maar blijven wel vergunningsplichtig. Het draagt niet bij aan loslaten, enkel aan gemakken.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

De beoordelingskaders dienen aan te sluiten bij de Omgevingswet en zullen om die reden wel voor een deel anders opgeschreven moeten worden. Verder is een aandachtspunt dat het logisch is in het kader van het evenredigheidsbeginsel dat het opnemen van het afwijkingenbeleid voor de gehele gemeente tegelijk gebeurt. Daarbij valt het buiten de gebiedsgerichte aanpak om het omgevingsplan op te stellen en zal het via een themagerichte omgevingsplanwijziging invulling moeten krijgen.

7. Gesloten bouwregels vergunningsvrij

De gesloten bouwregels vormen de algemene lijn en worden op basis van de bestaande bestemmingsplanregels opgesteld. Naar aanleiding van de uitgangspunten 1 t/m 3 worden deze eventueel aangevuld of gewijzigd. Omdat er bij gesloten bouwregels geen inhoudelijke afweging meer gemaakt hoeft te worden en de gemeente onder de Omgevingswet de gemeente een ruimere bevoegdheid heeft om activiteiten vergunningsvrij te maken, ligt de keuze voor om dit te verruimen.

Uitgangspunt 7:

In het Molenlands omgevingsplan worden regels voor bouwactiviteiten met gesloten normen vergunningsvrij gemaakt en waar dit nieuwe gebouwen betreft geldt een meldplicht.

Toelichting:

De bouwactiviteiten met gesloten normen betreffen in feite initiatieven die aantoonbaar binnen het omgevingsplan passen. De wet regelt nu dat voor hoofdgebouwen altijd een vergunning nodig is. Er is een mogelijkheid dit onder de Omgevingswet los te laten. Dit wordt voorgesteld in samenhang met een meldplicht, zodat de gemeente wel bouwmutaties kan registreren ten behoeven van haar BAG-taken en in beeld kan houden waar er nieuwe bouwwerken worden geplaatst of gesloopt.

Voordelen:

- Voor initiatiefnemers wordt het goedkoper vanwege minder leges en indieningsvereisten. Het kan bijdragen aan een gevoel van vertrouwen;
- Voor de gemeente betekent het minder 'stempelwerk' en daarmee werkdrukverlichting. Er is daarmee meer tijd voor de aanvragen die van de gesloten regels afwijken waarbij open normen worden toegepast;

- De meldplicht in combinatie met vergunningsvrij bouwen zorgt voor het behoud van inzicht in de feitelijke situatie.
- Door de bovengenoemde voordelen voor de initiatiefnemer wordt gestimuleerd dat de algemene lijn die in het omgevingsplan is aangegeven aan te houden en de drempel om hier vanaf te wijken verhoogd. Dit maakt de algemene lijn belangrijker.

Nadelen:

- Een verminderde opbrengst van leges voor eenvoudige aanvragen. Theoretisch is dat geen probleem omdat er ook geen ambtelijke uren ingestoken hoeven worden, maar in de praktijk blijkt vaak dat voor eenvoudige aanvragen de legesopbrengsten de extra ambtelijke uren van complexe aanvragen kunnen compenseren;
- Er is een risico dat de gemeente het overzicht verliest. Met de meldplicht kan dit grotendeels worden ondervangen.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

Voor de uitvoering is een belangrijk uitgangspunt dat goed onderscheid gemaakt wordt in wat meldingsplichting is en hoe een meldplicht eruit ziet. Logisch is om een meldplicht bij alle nieuwe bouwwerken in te stellen. Daarbij zou dan de volgende zaken opgevraagd worden bij een melding:

- situatie bestaand
- situatie nieuw
- (gemuteerde) gebruiksoppervlakte
- gebruiksdoel
- datum gereed

Verder zal nader onderzocht moeten worden hoe de gevolgen in relatie tot werkdruk en leges opgevangen kunnen worden binnen de organisatie.

8. Vergunningsvrij bouwen uit het Bor

In Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) is een lijst opgenomen van gevallen van bouwactiviteiten die vergunningsvrij zijn. Dat is nu landelijk geregeld, maar onder de Omgevingswet heeft de gemeente de bevoegdheid om daar eigen invulling aan te geven. Een keuze hierover moet in samenhang met de overige uitgangspunten worden gezien.

Uitgangspunt 8:

In het Molenlands omgevingsplan worden de huidige regels voor vergunningsvrij bouwen uit Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht opgenomen, met de aanvulling dat voor het plaatsen van nieuwe gebouwen een meldplicht geldt.

Toelichting:

Onder de Omgevingswet heeft de gemeente in plaats van het rijk de mogelijkheid om aan te geven wat vergunningsvrij is en wat niet. Dit is onderdeel van Bruidsschatregels (voor toelichting daarop zie punt 9) en dus heeft de gemeente onder de Omgevingswet de mogelijkheid om deze naar eigen zin aan te passen. Voorgesteld wordt om de

Bruidsschatregels voor bouwen niet aan te passen, maar over te nemen in het eigen omgevingsplan, met de aanvulling van uitgangspunt 7 dat nieuwe bouwwerken een meldplicht krijgen.

Voordelen:

- Voor gebruikers is het een bekend kader. De praktijk geeft geen aanleiding om hier wijzigingen in aan te brengen;
- De begrenzingen van het vergunningsvrij bouwen geven toezichthouders de nodige houvast bij het toetsen, er is een bekend kader om op terug te vallen;
- Het instellen van een meldplicht bij nieuwe bouwwerken geeft de gemeente inzicht en draagt bij aan uitvoering van BAG-taken, zoals tevens bij uitgangspunt 7 toegelicht.

Nadelen:

- Met dit uitgangspunt worden de regels niet nader overwogen vanuit beleidswensen en het gesprek over wat we willen regelen. De motivatie is voornamelijk technisch en praktisch van aard;
- Het instellen van meldplichten is wel nieuw ten opzichte van de huidige situatie voor vergunningsvrij bouwen en kan als een verzwaring worden ervaren. Het risico bestaat dat initiatiefnemers dit over het hoofd zien en niet voldoen aan een meldplicht. Dan moet de gemeente handelen.

Aandachtspunten voor de uitvoering:

De formulering van specifieke Bruidsschatregels waar dit uitgangspunt betrekking op heeft moet inhoudelijk matchen met de structuur van het Molenlands Omgevingsplan. De verwerking hiervan in het omgevingsplan is net als uitgangspunt 6 logisch om generiek te doen met een thematische omgevingsplanwijziging in plaats van deze te verwerken met een gebiedsgerichte aanpak, zodat de hele gemeente op een gelijk moment hetzelfde kader heeft.

Milieuthema's uit de Bruidsschat

De Bruidsschatregels zijn rijksregels over thema's waar we nu als gemeente geen eigen regels over kunnen stellen, maar onder de Omgevingswet wel. Omdat dit nieuw terrein is voor gemeenten heeft het rijk al voorbeeldregels gemaakt die feitelijk een voortzetting betekenen van bestaande regels, die per inwerkingtreding automatisch van kracht zijn. Tot 2030 hebben gemeenten de tijd om te kiezen om deze regels in het eigen omgevingsplan over te nemen, gewijzigd over te nemen of te schrappen. De Bruidsschatregels die gaan over welke bouwactiviteiten vergunningsvrij zijn en welke niet, daar gaan het college mee aan de slag (zie uitgangspunten 6, 7 en 8). Het overgrote deel van de Bruidsschatregels gaat echter over milieuthema's, waaronder geluid, geur, trillingen, lozingen en bodem. De signalen vanuit experts van de Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid om deze thema's zijn zodanig dat er met het niet wijzigen of schrappen van de regels over deze milieuregels niets fout zal gaan na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarom wordt voor de meeste thema's nog geen specifieke actie uitgevoerd die aanleiding geven tot inhoudelijke uitgangspunten. Voor het thema geluid wordt wel al voor inwerkingtreding van de Omgevingswet onderzoek gedaan, omdat de systematiek waarin dit wordt geregeld veel zal veranderen. Hoe de verwerking hiervan er inhoudelijk uit ziet, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk. Mogelijk geeft dit aanleiding om op een later moment terug te komen met een inhoudelijk uitgangspunt of direct de verwerking in een nieuw omgevingsplan.