

Voorstel van het college aan de raad

Rijssen, 18 mei 2021

raadsvergadering: 24 juni 2021

agendanummer: 15

opgemaakt door: Ruimtelijk Domein Strategie en Consulenten

portefeuillehouder: F.J. Wessels

karakter: besluitvormend

onderwerp: Raadsvoorstel gewijzigd vaststellen Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten

voorgesteld wordt:

1. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten', zoals vervat in de bestandenset NL.IMRO.1742.BPB2019000-0401, langs elektronische weg via de viewer en de toelichting en de regels in PDF gewijzigd vast te stellen.
2. De bijgevoegde zienswijzennota en nota ambtelijke wijzigingen vast te stellen.
3. De milieueffectrapportage inclusief oplegnotitie vast te stellen.
4. De locatiespecifieke regels rondom geur rondom Dijkerhoek en de bebouwingscontour geur rondom het Opbroek vast te stellen als geurverordening in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij.
5. De geurverordeningen 'Verordening geurhinder en veehouderij Het Opbroek 2011' en 'Geurverordening Dijkerhoek 2010' in te trekken.
6. Het aangewezen gebied 'Bebouwde kom Wet natuurbescherming 'nieuw' vast te stellen als contour voor de bebouwde kom in de zin van Wet natuurbescherming en de Kapverordening gemeente Rijssen-Holten 2017.
7. Geen exploitatieplan vast te stellen.
8. Het bestemmingsplan 'Buitengebied Rijssen, Enterstraat 153' (NL.IMRO.1742.BPB2020009.0401) in Rijssen en het bestemmingsplan 'Buitengebied Rijssen, Biesterij 3' (NL.IMRO.1742.BPB2020013-0401) na vaststelling één op één over te nemen in het vast te stellen omgevingsplan.
9. De lijst met onderwerpen voor delegatie 2021 vast te stellen.
10. De Legesverordening Rijssen-Holten 2021 conform bijgevoegd voorstel aan te passen.
11. Kennis te nemen van de beleidsregel 'Erfstructuren buitengebied Rijssen-Holten'.
12. Kennis te nemen van de planschaderisicoanalyse inclusief oplegnotitie.
13. Kennis te nemen van beide was-woordlijsten.

1. Inleiding

Sinds 2014 wordt er gewerkt aan een ontwikkelgericht bestemmingsplan voor het buitengebied. Dit wordt sinds 2015 gedaan in de vorm van een pilot onder Crisis- en herstelwet. Met die pilot kan gebruik worden gemaakt van een aantal instrumenten die onder de Omgevingswet pas bruikbaar zouden zijn. Dit gebeurt

onder de werktitel 'Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten' (In dit voorstel kortweg 'omgevingsplan'). In de afgelopen jaren bent u een aantal keren bijgepraat en geïnformeerd over de voortgang. Bestemmingsplannen voor het buitengebied hebben een lange doorlooptijd, zo ook dit plan. Dat heeft te maken met de complexiteit van het gebied en de aanwezige functies. Het ruimtelijk bestuursrecht is afgelopen jaren geen rustig vakgebied geweest. Zaken als PFAS, stikstof en luchtkwaliteit vroegen om aanpassingen in het plan. Ook het proces van de milieueffectrapportage heeft veel tijd in beslag genomen.

Het ontwerp omgevingsplan heeft van 6 november 2019 tot en met 18 december 2019 voor een ieder ter inzage gelegen. Binnen die periode zijn 70 zienswijzen ingekomen. Een zienswijze is ruim na de termijn ingekomen. Sommige zienswijzen hebben geleid tot aanpassingen van het plan. Hieronder leest u meer over de belangrijkste onderwerpen. Vanwege de grote hoeveelheid stukken vindt u in de bijlagen veel achtergrondinformatie. Door de grote hoeveelheid (technische) informatie in de bijlage te plaatsen blijft het bestuursvoorstel leesbaar. De achtergrondinformatie is zoveel mogelijk gebundeld op onderwerp of thema.

2. Beoogd effect/doel

Het vaststellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarbij worden bestaande geurverordening en de kapverordening voor wat betreft het buitengebied geïntegreerd en afgestemd op het omgevingsplan. Ook wordt de bebouwde kom Wet natuurbescherming opnieuw vastgesteld. Door het vaststellen geldt er voor het buitengebied weer een actueel juridisch kader.

3. Argumenten

1. Het omgevingsplan voorziet in een nieuw kader voor de fysieke leefomgeving voor het buitengebied in de gemeente Rijssen-Holten.

Bij vaststelling van het bestemmingsplan voor het buitengebied in 2012 heeft de toenmalige raad uitgesproken dat er gekeken moet worden naar een meer ontwikkelgericht bestemmingsplan. Het plan uit 2012 is harmoniserend en bevat een digitaliseringsslag. Sinds 2014 is er aan een meer ontwikkelgericht plan gewerkt. Ervaring en rechtspraak leerde dat een bestemmingsplan in een klassieke vorm zoals het plan uit 2012 niet het instrument is voor de complexe problemen in een buitengebied. Die problematiek is de afgelopen jaren overigens alleen maar groter geworden (bijvoorbeeld stikstof). Eerste proeffjes leerden dat er generiek weinig ontwikkelruimte in het gehele plangebied zit. Iedereen dezelfde ontwikkelruimte bieden is op thema's als stikstof niet mogelijk. Daarbij werd ook duidelijk dat er lokaal wel degelijk ontwikkelruimte is. Afhankelijk van de bestaande situatie, de ligging en de keuzes van initiatiefnemers is er lokaal zelfs forse ontwikkelruimte. Daarom is gezocht naar een instrument dat meer maatwerk mogelijk maakt. Dat instrument is gevonden in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Het bijkomende voordeel is dat dit instrument ook een eerste praktijkproef is voor de aanstaande Omgevingswet. Vooraf merken we op dat een ander instrument niet betekent dat de achterliggende inhoudelijke normen daarmee niet meer gelden. Die winstwaarschuwing kan ook al gegeven worden voor de Omgevingswet. Daarover leest u nog meer onder de kanttekeningen. Hieronder leest u heel beknopt de belangrijkste ontwerpkeuzes uit het nieuwe plan.

Geen bestemmingsvlakken opnemen

Het 'oude' bestemmingsplan gaat verder uit van vooraf ingetekende bestemmingsvlakken waarbinnen bebouwing mogelijk is. Of die bebouwing past op de locatie wordt, behoudens welstand en maatvoering, niet meer getoetst. Ook moet voor veel initiatieven in het buitengebied een omgevingsvergunning voor de

activiteit milieu worden verkregen of een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming om het initiatief überhaupt van de grond te krijgen. Daarmee is op voorhand een positieve bestemmingsplantoets geen garantie op het daadwerkelijk uit kunnen voeren van een initiatief. In de praktijk zien we vaak dat er uiteindelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken om initiatieven toch mogelijk te maken. Daarmee ontstaat een soort schijnrechtszekerheid op basis van een bestemmingsplan. Immers wordt het plan vaak alsnog gewijzigd bij een gewenst initiatief.

Daarom is er gekozen de systematiek van vooraf ingetekende bestemmingsvlakken los te laten. Die vlakken bieden geen garantie op ruimtelijke kwaliteit en zitten initiatieven soms in de weg. Ook voor omwonenden bieden ze niet altijd de beste oplossing; een initiatiefnemer bouwt liever binnen het vlak op een onlogische plek dan erbuiten waarvoor een bestemmingsplanherziening nodig is. Met het loslaten van het bestemmingsvlak is het niet 'vrijheid, blijheid'. Er gelden nog steeds regels over de structuur van bebouwing (clustering) en afstanden tot de weg en andere functies. Die zijn alleen anders vorm gegeven waarmee de wederzijdse afhankelijkheid tussen functies beter tot uitdrukking komt.

Introductie milieuregels

Milieuregels hebben een prominente plek in het plan. De beschikbare milieuruimte is juist in het buitengebied vaak maatgevend voor de vraag of een initiatief past binnen een gezonde fysieke leefomgeving. Het verwerken van milieuregels in het bestemmingsplan past binnen de beoogde structuur van omgevingsplannen onder de Omgevingswet. De uitwerking van de gemaakte keuzes is de raad al eens toegelicht in een themasessie. In de bijlagen vindt u een uitgebreider document rondom de opzet van de milieuregels.

Landschap centraal, ook bij kleine(re) initiatieven

Verder is het plan aangevuld met regels rondom ruimtelijke kwaliteit. De raad heeft in 2014 het landschap als leidend aangewezen voor de vraag of initiatieven doorgang kunnen vinden. Het loslaten van bestemmingsvlakken geeft ruimte, maar kan daarmee een bedreiging voor de landschappelijke kwaliteit vormen als daar geen beperkingen voor worden opgenomen. Het landschapsontwikkelingsplan van de gemeente Rijssen-Holten bevat op gebiedsniveau belangrijke aanknopingspunten voor de vraag waar initiatieven gewenst zijn. Dat is alleen op een hoog abstractieniveau en vaak alleen toepasbaar bij (volledige) nieuwvestiging van functies. Met specialisten van het Oversticht is onderzoek gedaan naar de kansen die er liggen voor bestaande erven bij 'gewone' ontwikkelingen. Daaruit zijn zinvolle en concrete uitgangspunten geformuleerd die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit zonder initiatieven te verstikken. De uitgangspunten zijn verwerkt in de regels van het nu voorliggende plan. Het werken met deze uitgangspunten vraagt voor initiatiefnemers, vergunningverleners en beleidsmedewerkers wel een andere aanpak bij concrete initiatieven, maar deze wijze van werken past wel bij het toepassen van maatwerk, het mogelijk maken van initiatieven en dat is in de gedachte van de Omgevingswet.

2. Sommige zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het omgevingsplan. Ook zijn er diverse verbeteringen in het plan gemaakt.

Het plan heeft van 6 november 2019 tot en met 18 december 2019 ter inzage gelegen. Deze termijn is gepubliceerd in het lokale huis-aan-huisblad en de gemeentelijke website en wekelijks herhaald. Diegene die een inspraakreactie hadden ingediend hebben een persoonlijke brief gehad. In die brief is per ongeluk een andere termijn genoemd (ter inzage tot en met 18 december 2019 i.p.v. 17 december 2019). Omdat deze personen ter goeder trouw waren bij het indienen van hun zienswijze op de laatste dag van de termijn zijn deze ook als tijdig ingekomen aangemerkt. In totaal zijn er 71 zienswijzen ingediend. Daarvan is er één zienswijze ruim buiten de hierboven genoemde termijn ingekomen, deze is niet

inhoudelijk behandeld. De overige zienswijzen zijn wel inhoudelijk behandeld. Een aantal zienswijzen heeft geleid tot aanpassingen in het plan. Over de inhoudelijke behandeling van de zienswijzen en eventuele aanpassingen leest u meer in de zienswijzennota. Belangrijkste grote aanpassing naar aanleiding van zienswijzen is het aanpassen van de in het plan opgenomen milieuregels. Daarover is de raad in een themasessie al eerder bijgepraat. In de bijlagen vindt u daarover ook een toelichting in een losse notitie (milieuregels omgevingsplan buitengebied). Naast de wijzigingen naar aanleiding van zienswijzen zijn er ook ambtshalve wijzigingen aangebracht. Ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak kunnen daar aanleiding toe geven, maar ook sinds het ontwerp omgevingsplan ter inzage heeft gelegen vastgestelde bestemmingsplannen zijn verwerkt. Een overzicht van de wijzigingen leest u in de bijlage.

3. De milieueffectrapportage geeft voldoende inzicht in de kansen en bedreigingen die samenhangen met het plan.

Op 19 januari 2021 heeft de commissie voor de milieueffectrapportage haar eindadvies uitgebracht op de voor het plan gemaakte milieueffectrapport. Het advies is kritisch, maar niet negatief. Het advies gaat alleen in op die aspecten waar aanvulling of verbetering mogelijk is. Punten die wel goed uitgewerkt zijn worden door de commissie niet uitputtend genoemd. Dat geeft een vertoebeld beeld. In een toelichtend gesprek heeft de commissie aangegeven op een specifiek aantal onderwerpen een doorkijk te missen. In de bij dit voorstel gevoegde oplegnotitie milieueffectrapport omgevingsplan buitengebied wordt daar uitgebreider op ingegaan.

Samengevat is op een groot aantal onderwerpen voldoende inzicht op de kansen en bedreigingen die er met het plan samen hangen. Op een aantal onderwerpen is er om verschillende redenen geen doorvertaling in het omgevingsplan. Daar leest u in de genoemde oplegnotitie meer over. De onderwerpen zijn dus niet genegeerd of vergeten; er is een bewuste keuze gemaakt een aantal specifieke onderwerpen (nu) buiten het plan te laten. Daarmee is naar onze mening wel voldoende zicht op de effecten van het plan. Intern is er nauw contact met de beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de omgevingsvisie. Er is dan ook geen reden om ondanks het kritische advies het plan niet vast te stellen.

4. De bestaande gemeentelijke geurverordeningen gaan op in het omgevingsplan. Inhoudelijk wordt de meest actuele stand rondom de ontwikkelingen in het Opbroek verwerkt.

De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de Omgevingswet een bestemmingsplan te maken met een verbrede inhoud. In plaats van een goede ruimtelijke ordening staat een gezonde fysieke leefomgeving centraal. Dat geeft ruimte om, regels over de fysieke leefomgeving die nu nog los van een bestemmingsplan, gelden te integreren. De gemeentelijke geurverordeningen lenen zich daar in juridisch opzicht voor. Ze bevatten regels over de fysieke leefomgeving die rechtstreeks gelden. Zowel initiatiefnemers voor geurgevoelige functies als initiatiefnemers met een bedrijf dat geuremissie, heeft weten door integratie beter wat er wel en niet mogelijk is.

Voor wat betreft het gebied rondom Dijkerhoek wordt de bestaande set regels uit de geurverordening één-op-één overgenomen. Voor wat betreft het gebied rondom het Opbroek heeft er actualiserend geuronderzoek plaats gevonden. Ook zijn in dit gebied belangrijke ontwikkelingen geweest. Een groot agrarisch bedrijf is aangekocht en een ander agrarisch bedrijf heeft besloten te stoppen. Daarmee zullen binnen afzienbare tijd de twee grote geurbelastende functies uit het gebied verdwijnen. In het gebied wordt ingezet op (grootschalige) woningbouw. Om het proces van woningbouw optimaal te ondersteunen wordt voor een vastgestelde periode de maximale geurbelasting op gevoelige objecten tijdelijk verhoogt. De verwachting is dat dit voor bestaande woningen weinig tot zeer beperkte invloed

heeft. Het gaat vooral om de mogelijkheid binnen de bestaande geurcontour van het vertrekkende bedrijf al wel woningen te kunnen bouwen. Het plan bevat hiervoor specifieke en afgebakende regels. Verder wordt de bestaande regeling over het verkleinen van de vaste afstand niet meer opgenomen in het omgevingsplan. Voor de beide bestaande intensieve agrarische bedrijven is een vaste afstand niet van toepassing. Verder zijn er geen grondgebonden agrarische bedrijven meer gelegen binnen de wettelijke afstand van 100 meter van (beoogde) woningbouwgebieden. Er is dus geen reden de wettelijke afstand te verkleinen.

5. De oude geurverordeningen zijn met de integratie niet meer nodig.

Het nieuwe omgevingsplan voor het buitengebied bevat de relevante onderdelen uit de geurverordeningen. Er is daarmee geen reden meer deze verordeningen zelfstandig nog te behouden. De verordeningen worden daarom ingetrokken.

6. Vanwege verdergaande integratie en als voorbereiding op de Omgevingswet is de contour bebouwde kom Wet natuurbescherming opnieuw beoordeeld en bijgewerkt.

Met de vaststelling van de kapverordening in 2017 is ook een nieuwe bebouwingscontour voor het kappen van bomen vastgesteld. Binnen de bebouwingscontour zijn de regels van de gemeentelijke kapverordening van toepassing. Daarbuiten gelden in beginsel alleen de regels van de Wet natuurbescherming. De Wet natuurbescherming beschermt alleen het bosareaal; niet individuele bomen of waardevolle rijbeplanting. Daarom golden de afgelopen jaren regels op basis van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit is een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening om ongewenste activiteiten in aanloop naar een nieuw bestemmingsplan tegen te gaan. Nu er een nieuw plan wordt vastgesteld, met inhoudelijke regels over kappen in het buitengebied, is een voorbereidingsbesluit niet meer noodzakelijk (en mogelijk). Met inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de kapverordening op enig moment opgaan in het omgevingsplan Rijssen-Holten. Daarop vooruitlopend is de grens van de bebouwde kom nogmaals langsgelopen. Dit heeft geleid tot kleine aanpassingen en correcties. De nieuwe contour en de oude contour vindt u ter illustratie in de bijlage in één overzichtstekening. Door het vaststellen van de nieuwe contour gaan buiten de contour de regels van het omgevingsplan gelden. Die regels lijken sterk op de regels uit de kapverordening, maar hebben een andere juridische grondslag.

7. Er is geen juridische verplichting een exploitatieplan vast te stellen.

Het bestemmingsplan maakt geen projecten mogelijk die aangewezen zijn in de Wet ruimtelijke ordening als 'exploitatieplanplichtig' (op basis van de lijst uit artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening). Er is daarom geen noodzaak om een exploitatieplan vast te stellen.

8. Het niet coördineren van het omgevingsplan met de bestemmingsplannen voor de Enterstraat 153 en de Biesterij 3 in Rijssen kunnen leiden tot juridische problemen.

Het bestemmingsplan voor de locatie Enterstraat 153 en het bestemmingsplan voor de locatie Biesterij 3 worden naar verwachting in dezelfde raadsvergadering behandeld (en vastgesteld) als het omgevingsplan voor het buitengebied. Willekeurige publicatie van beide vastgestelde plannen kan er toe leiden dat het nieuwe beoogde regime voor de Enterstraat 153 en Biesterij 3 niet van kracht wordt. Om die reden is er gekozen de regels van het bestemmingsplan Enterstraat 153 en Biesterij 3 alvast op te nemen in het omgevingsplan. Als de bestemmingsplannen voor de Enterstraat 153 en Biesterij 3 worden vastgesteld, wordt het plan zo snel mogelijk gepubliceerd. Het omgevingsplan voor het buitengebied zal later gepubliceerd worden. Door dezelfde regels al op te nemen overschrijft het omgevingsplan het specifieke bestemmingsplan niet. Als de raad besluit de plannen voor de Enterstraat en Biesterij niet vast te stellen kan de raad

besluiten beslispunt 8 van dit voorstel niet vast te stellen. Praktisch gezien zal het omgevingsplan dan voor publicatie aangepast worden naar de huidige regels (Agrarisch - agrarisch bedrijf, IV voor de Enterstraat 153 en Sport - manege zonder bedrijfswoning voor de Biesterij 3).

9. Het vaststellen van een lijst met delegatieonderwerpen vergroot de mogelijkheden voor maatwerk.

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt het huidige wijzigingsplan (artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening). Met een wijzigingsplan kan het college onder vooraf aangegeven voorwaarden een bestemmingsplan op onderwerpen of voor locaties wijzigen. Dit instrument verdwijnt. Daarvoor komt in de plaats het proces van het regelmatig aanpassen van het omgevingsplan, maar ook de mogelijkheid voor het college om gedeelten van het plan te herzien. Die laatste bevoegdheid is ruimer dan de huidige wijzigingsbevoegdheid. Om richting te geven en te experimenteren met het nieuwe instrument is een lijst gemaakt met onderwerpen waarbij u het college de bevoegdheid geeft het omgevingsplan te wijzigen. De lijst is een samenvoeging van de oude wijzigingsbevoegdheden en enkele andere onderwerpen. De mogelijkheden variëren van locatiespecifiek en gedetailleerd tot globaal in locatie en voorwaarden. De lijst is bijgevoegd.

10. Het verlagen van de legeskosten

Het college heeft op basis van de lijst met gevallen voor delegatie de bevoegdheid voor veldopstellingen voor de eigen energiebehoefte het omgevingsplan te wijzigen. Die bevoegdheid is gericht op maatwerk voor die gevallen waar het omgevingsplan niet in voorziet vanwege bijzondere kenmerken. Op basis van de gemeentelijke legesverordening geldt voor het toepassen van delegatie het tarief van artikel 2.3.4.b (4.149 euro prijspeil 2021). Inschatting is dat de leges een drempel voor particuliere duurzame initiatieven vormen. Daarom wordt voorgesteld de leges grotendeels terug te geven. De teruggave is afgestemd op het normale legesbedrag voor gemiddelde veldopstellingen die wel binnen het omgevingsplan mogelijk zijn.

11. Het vaststellen van de beleidsregel ' Erfstructuren buitengebied Rijssen-Holten' biedt flexibiliteit.

Het omgevingsplan kent een andere opzet dan een traditioneel bestemmingsplan. Er is in theorie meer vrijheid voor locatiekeuze. De raad heeft de duidelijke ambitie het landschap centraal te stellen. Het landschapsontwikkelingsplan is voor veel concrete initiatieven op bestaande locaties te grofmazig. Het is niet gewenst voor diverse potentiële mogelijkheden regels te maken. Dat zou het plan onleesbaar maken. Daarom is gekozen om via een verwijzing beleidsregels aan het plan te verbinden. Deze beleidsregels zijn een soort tussenlaag tussen het landschapsontwikkelingsplan en de regels van het omgevingsplan. Beleidsregels zijn een bevoegdheid van het college en kunnen makkelijk(er) gewijzigd worden. Daarmee kan er beter ingespeeld worden op tendensen en ontwikkelingen. Het plan blijft het bovenliggende kader; functies worden toegekend op basis van het plan. Ook de grote kaders worden door het plan geboden. De inkleuring gebeurt gedeeltelijk via de beleidsregels.

12. De risico's op (directe) planschade zijn inzichtelijk gemaakt.

Omdat het vast te stellen plan een andere opzet heeft en meer ontwikkelgericht is, bestaat er een risico op planschade. Planschade kan in directe en indirecte vorm voorkomen. Directe planschade is schade als gevolg van mogelijkheden die er eerder wel waren. Een initiatiefnemer kan dan minder dan hij in het verleden mocht. Indirecte planschade is schade als gevolg van de mogelijkheden van derden. Het gaat dan vaak om (forse) uitbreidingsmogelijkheden van burens. Voor indirecte planschade is er geen analyse gemaakt. Het plan bevat een abstract kader waarbij op voorhand per locatie diverse ontwikkelingen mogelijk zijn. Het is

daarmee op voorhand nagenoeg onmogelijk een vergelijking te maken tussen het oude regime en wat het nieuwe plan mogelijk maakt. Het nieuwe plan is meer gericht op maatwerk, er zijn dus voor één initiatief op papier meer denkrichtingen dan op basis van het oude plan. Voor indirecte planschade is er inmiddels uitgebreide jurisprudentie en gelden er beperkingen van de vergoedbare schade in de vorm van een normaal maatschappelijk risico van in elk geval 2% van de waarde van het eigen eigendom (bijvoorbeeld een woning). Dit percentage loopt op basis van jurisprudentie steeds vaker op tot 5%. Daarmee komt een deel van mogelijk schade in ieder geval niet voor vergoeding in aanmerking. Verder leert de ervaring dat indirecte planschade in het buitengebied minder vaak voorkomt. Dat heeft te maken met de aanwezige afstanden (men ziet er elkaar minder snel), de bij het buitengebied horende ongeschreven acceptatie van overlast (bijvoorbeeld geur) en voor initiatieven geldende milieuregelgeving die initiatieven vaak aan banden legt. Er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat het plan grootschalige indirecte planschade met zich mee brengt. Overigens is een (groter) risico op planschade inherent aan de keuze een meer ontwikkelgericht plan te maken. Door ontwikkelingen op basis van het plan mogelijk te maken ligt het risico voor planschade bij de gemeente.

Voor directe planschade is een analyse op type functies (gemaakt). Daarmee is inzichtelijk gemaakt of het wijzigen van de opzet van het plan (bijvoorbeeld het vervallen bestemmingsvlakken en introduceren milieuregels) nadelige gevolgen heeft voor initiatieven. Directe planschade kent in beginsel een veel terughoudender regime als het gaat om normaal maatschappelijk risico. De potentiële schade kan dus snel hoger uitpakken. Uit de planschaderisicoanalyse volgt dat de opzet van het plan op voorhand geen grootschalige directe planschade met zich mee zou moeten brengen. In de bijgevoegde analyse en oplegnotitie leest u daarover meer.

13. Er zijn twee was-wordtlijsten opgesteld waarmee de herleidbaarheid ten opzichte van het oude bestemmingsplan wordt vergroot.

In de bijlagen zijn twee was-wordtlijsten opgenomen. De ene lijst bevat op grove hoofdlijnen de belangrijkste indelingswijzigingen tussen het 'oude' bestemmingsplan buitengebied (2012) en nieuwe bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De tweede lijst bevat een gedetailleerde overzicht met wijzigingen tussen ontwerp omgevingsplan en het vast te stellen plan. Daarmee is het voor specifieke onderwerpen makkelijker terug te vinden waar deze in het nieuwe plan staan.

Kantttekeningen

1.1 Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is nog geen volwaardig omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet. Met vaststelling van het omgevingsplan wordt slechts een begin gemaakt aan de cyclus van de Omgevingswet.

Hoewel het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte de werktitel 'omgevingsplan buitengebied' heeft meegekregen is van een volwaardig omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet nog geen sprake. Daarover is de Crisis- en herstelwet als juridische basis nog te beperkt, maar ontbreekt het ook aan tijd om het plan telkens aan te passen aan voortschrijdende inzichten van het concreter worden van de Omgevingswet. Het plan moet, zeker na een flink aantal jaren dat eraan gewerkt is, vastgesteld worden. Dat betekent ook dat het plan de dag na vaststelling weer in de bouwsteigers kan om verbeterd te worden. Dat past wel in de gedachte van de Omgevingswet waarbij een continueproces van aanpassen, verbeteren en aanscherpen de regel wordt in plaats van eens per decennium een 'big bang'. Dit betekent ook dat direct na vaststelling gestart wordt met monitoring van het plan.

Naast monitoring zijn er een aantal specifieke onderwerpen die bij het maken van het omgevingsplan naar voren zijn gekomen die nader onderzocht moeten worden. Het gaat onder meer om de regels over gezondheid bij intensieve agrarische bedrijven (zoönose en endotoxine) en nadere maatregelen voor de instandhouding van de Korhoen op de Holterberg. Hierover volgen nadere onderzoeken en adviezen die kunnen leiden tot aanpassingen van het omgevingsplan. Verder kunnen uit het proces van de Omgevingsvisie concrete ontwikkelingen naar voren komen die in het plan verwerkt moeten worden.

1.2. De nieuwe opzet van het plan is experimenteel en biedt geen garantie op ruimte voor iedereen.

Het nieuwe plan beoogt meer maatwerk te kunnen bieden. De opzet van het plan is doordacht experimenteel, maar geeft geen garantie dat op elke locatie ruimte ontstaat. Niet alles kan, zeker niet overal. Dat is landelijk ten aanzien van stikstof ook al geconcludeerd. Het plan probeert de schaarse (milieu)ruimte die er wel is vrij te maken voor initiatieven. Tijdens het eerste jaar na vaststelling ervaren we of het plan werkt, of bijsturen noodzakelijk is en hoe de omgeving het plan waardeert. Soortgelijke plannen bij andere gemeenten laten zien dat veegplannen snel na vaststelling volgen. Of dat voor ons plan ook noodzakelijk is, moeten we de periode na vaststelling gaan ervaren.

8. Er ontstaan juridische problemen bij het uitblijven van coördinatie van het vaststellen van het bestemmingsplan voor de Enterstraat 153 en Biesterij 3 en het vaststellen van het omgevingsplan.

Als er geen coördinatie is in de besluitvorming van de bestemmingsplannen voor de Enterstraat 153 en de Biesterij 3 beide in Rijssen kan de situatie ontstaan dat die specifieke bestemmingsplannen worden vastgesteld en eerder worden gepubliceerd dan het omgevingsplan. Door vervolgens het omgevingsplan vast te stellen, zonder de nieuwe specifieke regels voor de locaties, en te publiceren wordt het omgevingsplan van kracht en overschrijft het de geldende (net vastgestelde) planologisch situatie.

10. Beleidsregels geven flexibiliteit aan het plan maar vormen daarmee ook een juridisch risico.

Het omgevingsplan is opgebouwd uit de juridisch harde kern met regels rondom maatvoering. De plek waar gebouwd mag worden is slechts globaal afgebakend. Voor de kwalitatieve invulling is het plan aangevuld met beleidsregels rondom erfstructuren. Dit zijn meer open normen. Het gebruik van open normen past in de gedachte van de Omgevingswet en is juridisch in principe toegelaten. Er is vanuit de rechtswetenschap wel een kritisch geluid over het gebruik van open normen in beleidsregels bij omgevingsplannen (bestemmingsplannen verbrede reikwijdte). Er is immers minder rechtszekerheid dan bij het gebruik van gesloten normen zoals een bouwvlak. Waar de juridische ondergrens ligt is afhankelijk van het samenspel tussen omgevingsplan en de inhoud van de beleidsregels.

4. Draagvlak

Er bestaat in het buitengebied al langere tijd behoefte aan een meer ontwikkelgericht bestemmingsplan. Dat geldt voor diverse activiteiten (zowel agrarisch als wonen). Of het bestemmingsplan voor een individueel initiatief meer ruimte bevat is sterk afhankelijk van de locatie, de bestaande situatie en de wensen van initiatiefnemer. Bij de totstandkoming van het (voor)ontwerp zijn diverse (klankbord)groepen betrokken. Ook na het ter inzage leggen van het ontwerp is er informeel contact geweest met diverse deskundigen (bijvoorbeeld Gasunie, Omgevingsdienst Twente en enkele reclamanten).

5. Aanpak/Uitvoering

- Het college stelt de raad voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen.
- Het college stelt de raad voor een aantal aanverwante besluiten te nemen (geur en kap).
- De raad stelt het plan vast en neemt de aanverwante besluiten.
- Het besluit tot vaststelling wordt bekend gemaakt en het plan gaat voor beroep ter inzage. Terinzagelegging is alleen digitaal. Het omgevingsplan is als fysiek plan niet leesbaar. Door de techniek vormt het plan een raadpleegbaar geheel. De regels zijn wel in PDF beschikbaar maar zijn alleen door middel van de viewer gekoppeld aan locaties. Belanghebbenden die zelf het plan niet kunnen raadplegen kunnen een afspraak maken op het gemeentehuis bij de balie van het Ruimtelijk domein.
- Reclamanten ontvangen een reactie op hun zienswijze.
- Na afloop van de beroepstermijn treedt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in werking.
- Aansluitend aan de vaststelling start het traject van monitoring en evaluatie.

6. Communicatie

Reclamanten worden individueel geïnformeerd over wat er met hun zienswijze op het plan is gebeurd. De initiatiefnemers van de Enterstraat 153 en de Biesterij 3 beide in Rijssen worden apart geïnformeerd over de samenhang van zijn plan met het omgevingsplan. Alle reclamanten ontvangen een individuele brief. De inhoud van de brief wordt uit de zienswijzenota gehaald. Omdat de zienswijzenota zeer uitgebreid is wordt deze in individuele brieven opgeknipt. Een voorbeeld van een brief vindt u als bijlage bij deze brief.

Het plan wordt naar verwachting in de raad van 24 juni 2021 vastgesteld. Publicatie volgt normaal gesproken binnen 2 a 3 weken. Daarmee ligt het plan voor een deel tijdens de bouwvak van de zomervakantie 2021 regio Noord ter inzage. Omdat het om een vastgesteld plan gaat, is kennis nemen van het plan vooral voor belanghebbenden van belang. Belanghebbenden zijn in beginsel diegene die een zienswijze hebben ingediend. Zij ontvangen een reactie op hun zienswijze en zijn daarmee persoonlijk geïnformeerd. Voor anderen wordt de publicatie van de terinzagelegging wekelijks gedurende de gehele periode van terinzagelegging herhaald in beide huis-aan-huisbladen en de gemeentelijke website. Daarmee wordt voldoende kennisgeving gedaan van het vastgestelde plan.

7. Personeel

Het maken van het omgevingsplan heeft (zeer) veel ambtelijke uren gevraagd. Deels is dat een incidentele inspanning om een goede basis te maken en te experimenteren met nieuwe instrumenten. Voor een deel hebben we wel geleerd dat het maken van omgevingsplannen een andere werkwijze vraagt dan een traditioneel bestemmingsplan. Die werkwijze is voor het maken van een plan arbeidsintensief. Verwachting is dat we na vaststelling wel beter grip hebben op de kwaliteit van de leefomgeving en minder vaak af hoeven te wijken van plannen. Of dat in balans is, moet gaan blijken. Het valt buiten de reikwijdte van dit voorstel u daar uitgebreid over te informeren, dat gebeurd via de lijn van de implementatie van de Omgevingswet.

8. Financiën

Er bestaat een risico op planschade als gevolg van het bestemmingsplan. Daarvoor is een planschaderisicoanalyse uitgevoerd die u als bijlage bij dit voorstel vindt. Er is een oplegnotitie geschreven waarom de risico's aanvaardbaar zijn.

Financiën

Het verlagen van de leges ten behoeve van de mogelijkheden voor veldopstellingen voor zonnepanelen heeft een beperkte financiële impact. Ten aanzien van het wijzigen van de legesverordening gaat het naar inschatting om een beperkte hoeveelheid extra ambtelijke uren. Die uren worden opgevangen binnen de reguliere teamwerkzaamheden. Dit wordt gemonitord en waar nodig wordt u aanvullend geadviseerd. De financiële impact is daarmee beperkt.

9. Duurzaamheid

Het omgevingsplan voor het buitengebied draagt bij aan een leefbaar buitengebied met een goede balans tussen beschermen en benutten. Specifiek maakt de kleinschalige opwekking van duurzame energie daar onderdeel van uit.

10. Bijlagen

Bijlage 01, Zienswijzennota (anoniem)
Bijlage 02, Voorbeeldbrief beantwoording zienswijze (anoniem)
Bijlage 03, Was - wordtljst ontwerp - vaststelling / Nota ambtshalve wijzigingen
Bijlage 04, Bebouwde kom Wet natuurbescherming 2021
Bijlage 05, Planologisch afwijkingmogelijkheden gemeente Rijssen-Holten 2021 met wijzigingen bijhouden
Bijlage 06, Achtergrondinformatie afwegingen en keuzes in het omgevingsplan
Bijlage 07, Lijst met onderwerpen voor delegatie
Bijlage 08, Milieueffectrapport
Bijlage 09, Aanvulling op het milieueffectrapport
Bijlage 10, Eindadvies commissie voor de milieueffectrapportage
Bijlage 11, Oplegnotitie milieueffectrapport
Bijlage 12, Planschaderisicoanalyse
Bijlage 13, Oplegnotitie planschaderisicoanalyse
Bijlage 14, Was - wordt lijst 2012-2021
Bijlage 15, In te trekken geurverordening Opbroek
Bijlage 16, In te trekken geurverordening Dijkerhoek
Bijlage 17, Nota gebiedsgericht geluidsbeleid nieuwe versie
Bijlage 18, Beleidsregel erfstructuren buitengebied Rijssen-Holten
Bijlage 19, Toelichting Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten
Bijlage 20, Bijlage bij de toelichting Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten
Bijlage 21, Regels Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten
Bijlage 22, Bijlage bij de regels Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten
Bijlage 23, Aanpassing Legesverordening Rijssen-Holten 2021

11. Raadsprogramma

Wonen, recreëren en veiligheid

Besluit raad

raadsvergadering: 24 juni 2021
agendanummer: 15
griffienummer: 2021-0052

onderwerp: Raadsvoorstel gewijzigd vaststellen Chw omgevingsplan
Buitengebied Rijssen-Holten

De raad van de gemeente Rijssen-Holten

overwegingen:

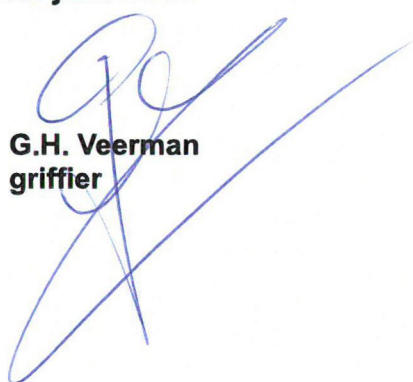
- gezien het feit dat in 2012 een harmoniserend en conserverend bestemmingsplan voor het buitengebied is vastgesteld;
- de raad daarbij de wens heeft uitgesproken te streven naar een meer ontwikkelgericht bestemmingsplan;
- de raad daarvoor in 2014 een nota van uitgangspunten heeft vastgesteld;
- gezien het feit dat er sinds 2015 in de vorm van een pilot (bestemmingsplan verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet) wordt gewerkt aan een meer ontwikkelgericht bestemmingsplan;
- er is diverse malen met de commissie Grondgebied over het concept- en ontwerpplan gesproken;
- de uitgangspunten zijn in 2019 herijkt en een ontwerp van het plan heeft van 6 november 2019 tot en met 18 december 2019 ter inzage gelegen;
- gezien de behandeling in de commissie Grondgebied van 10 juni 2021.

besluit:

1. het het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Chw Omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten', zoals vervat in de bestandenset NL.IMRO.1742.BPB2019000-0401 , langs elektronische weg via de viewer en de toelichting en de regels in PDF gewijzigd vast te stellen;
2. de bijgevoegde zienswijzennota en nota ambtelijke wijzigingen vast te stellen;
3. de milieueffectrapportage inclusief oplegnotitie vast te stellen;
4. de aangewezen gebieden 'bebouwingscontour geur' rondom Dijkerhoek en het Opbroek vast te stellen als geurverordening in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij;
5. de 'Verordening geurhinder en veehouderij Het Opbroek 2011' en 'Geurverordening Dijkerhoek 2010' in te trekken;

6. het aangewezen gebied 'Bebouwde kom Wet natuurbescherming 'nieuw' vast te stellen als contour voor de bebouwde kom in de zin van Wet natuurbescherming en de Kapverordening gemeente Rijssen-Holten 2017.
7. geen exploitatieplan vast te stellen;
8. het bestemmingsplan 'Buitengebied Rijssen, Enterstraat 153' (NL.IMRO.1742.BPB2020009.0401) in Rijssen en het bestemmingsplan ' Buitengebied Rijssen, Biesterij 3' (NL.IMRO.1742.BPB2020013-0401) na vaststelling één op één over te nemen in het vast te stellen omgevingsplan;
9. de lijst met onderwerpen voor delegatie 2021 vast te stellen;
10. de Legesverordening Rijssen-Holten 2021 aan te passen door artikel 2.5.7 toe te voegen;
11. kennis te nemen van de beleidsregel 'Erfstructuren buitengebied Rijssen-Holten';
12. kennis te nemen van de planschaderisicoanalyse inclusief oplegnotitie;
13. kennis te nemen van beide was-woordlijsten;
14. het bijgevoegde amendement wordt vastgesteld.

besluit genomen in de vergadering van de raad van Rijssen-Holten op 24 juni 2021.


G.H. Veerman
griffier


A.C. Hofland
voorzitter

Behandeling in/door	Datum	Advies / Besluit
Commissie Grondgebied	10-06-2021	De commissie adviseert het raadsvoorstel te behandelen in de raad van 24 juni 2021.
Raad	24-06-2021	Aangenomen zonder hoofdelijke stemming 23 stemmen voor en 1 stem tegen. Amendement(en) aangenomen



Amendement Raadsvoorstel gewijzigd vaststellen Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten

Raad 24/6/2021

De raad van de gemeente Rijssen-Holten, in vergadering bijeen op 24 juni 2021

- gelezen het voorstel van het college d.d. 18 mei 2021;
- gehoord de behandeling in de commissie Grondgebied d.d. 10 juni 2021;

Amendement

unaniem

aangenomen

Behoort bij besluit
van de raad van RIJSSEN-HOLTEN
d.d. *24-6-2021* nr. *2021-0052*

Constaterende dat:

- Het omgevingsplan voor het buitengebied het oogmerk heeft de bestaande vergunde of toegelaten geurrechten van intensieve agrarische bedrijven te respecteren en landelijke geurregeling te volgen.
- Geurgevoelige objecten wil beschermen tegen overmatige geurhinder, maar anderzijds intensieve agrarische bedrijven ruimte wil bieden voor innovatie in samenhang met geurreductie.
- De regels voor het vaststellen omgevingsplan op dat punt onjuist of onduidelijk zijn, waardoor het noodzakelijk is de volgende wijziging in de regels van het plan aan te brengen.

mij bekend,
de griffier

Besluit

A. Aan artikel 11.4.4 wordt onder de kolom 'geur voorgrondbelasting' het navolgende lid toegevoegd:

e. Indien de vergunde of toegelaten geurbelasting groter is dan hiervoor is aangegeven, het aantal dieren van één of meer diercategorieën toeneemt, en een geurbelastingreducerende maatregel zal worden toegepast, dan wordt een omgevingsvergunning verleend:

- 1. voor zover het betreft de wijziging van het aantal dieren en,*
- 2. voor zover de toename van de geurbelasting ten gevolge van die wijziging niet meer bedraagt dan de helft van de vermindering van de geurbelasting die het gevolg zou zijn van de toegepaste geurbelastingreducerende maatregel bij het laatst vergunde veebestand.*

B. Aan artikel 12.4.4 wordt onder de kolom 'geur voorgrondbelasting' het navolgende lid toegevoegd:

e. Indien de vergunde of toegelaten geurbelasting groter is dan hiervoor is aangegeven, het aantal dieren van één of meer diercategorieën toeneemt, en een geurbelastingreducerende maatregel zal worden toegepast, dan wordt een omgevingsvergunning verleend:

- 1. voor zover het betreft de wijziging van het aantal dieren en,*

2. voor zover de toename van de geurbelasting ten gevolge van die wijziging niet meer bedraagt dan de helft van de vermindering van de geurbelasting die het gevolg zou zijn van de toegepaste geurbelastingreducerende maatregel bij het laatst vergunde veebestand.

C. In alle artikelenⁱ voor geurgevoelige objecten met regels voor intensieve agrarische bedrijven de regel:

De emissie op een geurgevoelig object, anders dan geurgevoelig object bedoeld onder c, bedraagt niet meer dan:

1. 14 ou/m³ voor een object buiten de bebouwde kom;
2. 3 ou/m³ voor een object binnen de bebouwde kom.

te schrappen en te vervangen door:

Een bestaand geurgevoelig object, anders dan een geurgevoelig object bedoeld onder sub c, wordt niet uitgebreid, dan wel een nieuw gevoelig object wordt niet opgericht, binnen een contour van een veehouderij met een hogere geurbelasting dan:

1. 14 ou/m³ voor een geurgevoelig object buiten de bebouwde kom;
2. 3 ou/m³ voor een geurgevoelig object binnen de bebouwde kom.

Namens de fractie van het CDA

Henk Nijkamp

Namens de fractie van de SGP

Sander Haase

Namens de fractie van de ChristenUnie

Christiaan Laurens

Namens de fractie van de VVD

Elsbeth Deijk

Namens de fractie van Gemeentebelang

Erik Alberda

ⁱ Het betreft in ieder geval tal van artikelen in de hoofdstukken 2 (algemene regels) 9 (woningen) en 12 (monumenten).

