

Raadsvoorstel

Vaststellen Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden -
Buitengebied Zuid
Zaaknummer: 2021-003678

Aan de gemeenteraad.

Inleiding

De bestemmingsplannen voor het Buitengebied en Lytse Doarpen (beide plannen van de voormalige gemeente Boarnsterhim) moesten worden herzien in verband met actuele ontwikkelingen en verandering in wetgeving.¹ In 2017 is ervoor gekozen deze werkzaamheden aan te grijpen om ervaring op te doen met de nieuwe Omgevingswet in de vorm van een pilot: het maken van een omgevingsplan voor het Buitengebied Zuid. Een plan waarin alle regels voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Daarnaast ook de kans om nieuwe onderwerpen toe te voegen zoals gezondheid en duurzaamheid.

En zeker niet onbelangrijk: de Omgevingswet stelt tevens de bewoners, ondernemers en gebruikers centraal en stimuleert dat zij vanaf het begin meedenken (participeren) over de inhoud van het omgevingsplan. Ook wordt men op voorhand betrokken bij vraagstukken die betrekking hebben op de (inrichting) van de eigen fysieke leefomgeving. Een nieuw manier en kans om het gesprek aan te gaan en een plan te maken.

Eerder genomen stappen

De ambities voor het omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid ontstaan niet vanuit het niets, maar bouwen voort op verschillende stappen (incl. bijbehorende documenten) die we al met elkaar hebben gezet. Het gaat om het Startdocument, de opbrengsten van dialogoavonden met de inwoners in zowel 2017 als 2018 en het Richtinggevend document.

1. Startdocument Omgevingsplan - Leeuwarden Buitengebied Zuid

In april 2017 werd met het Startdocument het startsein gegeven voor de dialoog met de omgeving, over wat belangrijk is voor het plangebied. Het gesprek ging daarbij over wat beschermd moet worden, welke kansen en ontwikkelingen we willen stimuleren en welke ongewenste ontwikkelingen beperkt moeten worden.

Op 18 april 2017 heeft het college het Startdocument Omgevingsplan - Leeuwarden Buitengebied Zuid vastgesteld en ter informatie aan de raad gestuurd. Dit is op 22 mei 2017 met de raad besproken. Vervolgens is het dialoogtraject met de bewoners en belangengroepen uitgevoerd in de periode juni-oktober 2017.

¹ Dit was in 2016. Op dat moment gold nog de zogenaamde actualisatieplicht. Inmiddels is deze verplichting komen te vervallen.

2. Richtinggevend document Omgevingsplan - Leeuwarden Buitengebied Zuid

In het Richtinggevend document wordt nader ingegaan op de verschillende aspecten die inwoners belangrijk vinden. Het doel van het Richtinggevend document is om richting te geven aan het opstellen van de regels, de digitale planverbeelding en toelichting die samen het omgevingsplan gaan vormen.

In het Richtinggevend document zijn voorstellen gedaan die tezamen een leidraad vormen voor het opstellen van de regels in het omgevingsplan. Dit zijn:

- i. De gemeentelijke speelruimte wordt gebruikt door zoveel mogelijk toe te staan en minder regels te stellen;
- ii. De regels worden opgesteld vanuit het 'ja-mits'-principe. Uitgangspunt is dat initiatieven zoveel mogelijk zijn toegelaten op voorwaarde dat bij de afweging de belangen van gebruikers en waarden van omliggende terreinen worden betrokken;
- iii. We gaan werken met gebiedstypen met specifieke regels en we sluiten hierbij zoveel mogelijk aan bij de landelijke standaarden die hiervoor in ontwikkeling zijn;
- iv. Voor de digitale vormgeving sluiten we aan bij de landelijke voorziening. Totdat deze beschikbaar is maken we gebruik van de bestaande programmatuur bij de gemeente;
- v. De huidige bestemmingsplanregels worden kritisch doorgenomen om te zien:
 - a. welke regels kunnen vervallen
 - b. welke regels 'bij recht' kunnen in plaats van met afwijking
 - c. welke regels kunnen worden vereenvoudigd of samengevoegd;
- vi. Voor het toevoegen van fysieke regels gebruiken we de gemaakte inventarisatie en maken we een afweging van de betekenis en waardering van deze regels in het plangebied. Hierbij maken we gebruik van een beslisboom voor het verder vereenvoudigen van de fysieke regels die we willen toevoegen aan het omgevingsplan;
- vii. De ontwikkelruimte komt overeen met de geboden ruimte uit de geldende plannen tenzij die sterk verstorend werkt op de gewenste gebiedsontwikkeling. In die gevallen vindt een nadere afweging plaats. Ook wordt de ontwikkelruimte meegenomen die voortkomt uit de motie uit 2016 over ruimte bieden aan andere economische activiteiten, zoals toerisme, recreatie, diversiteit en beleving van het landschap en herstel van biodiversiteit en kleinschalige voedselproductie;
- viii. Participatie en draagvlak krijgen een volwaardige plaats in de regeling van het nieuwe omgevingsplan. De vorm waarin dit gebeurt, wordt gebaseerd op de ervaringen met het Bestemmingsplan 'Plan voor de zon'.

Het Richtinggevend document is op 23 mei 2018 door uw raad vastgesteld.

3. Pre-omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid

Uit zowel de ingekomen inspraak- en overlegreacties als ook uit de wensen en bedenkingen van uw gemeenteraad blijkt dat het nuttig is om nader toe te lichten wat het Pre-omgevingsplan voor instrument is.

Het Pre-omgevingsplan:

- is geen voorontwerp (zoals we dat kennen met bestemmingsplannen);
- bevat geen definitieve juridische regels (de regels worden opgesteld in het kader van het ontwerp omgevingsplan); het zijn voorstellen om te komen tot de uiteindelijke regels;
- bevat geen begripsomschrijvingen; dit wordt nader uitgewerkt in het ontwerp omgevingsplan;
- bevat geen bestemmingen maar gebiedstypen en zogenaamde werkingsgebieden;

- is niet voorzien van een verbeelding (plankaart) die compleet is; alleen de hoofdstructuur met de gebiedstypen en de activiteiten bouw, gebruik en functieverandering zijn uitgewerkt;
- is niet voorzien van een volledig uitgewerkte uitleg (toelichting); dit hangt samen met de 22 besluiten en de tabellen gebiedstypen waarop wensen en bedenkingen zijn gevraagd. Dit wordt verder uitgewerkt in het ontwerp omgevingsplan.

Wat is het Pre-omgevingsplan dan wel?

Een omgevingsplan is voor de gemeente Leeuwarden nog niet eerder gemaakt. Het is een nieuwe manier van werken en denken. We moeten als gemeente dan ook oefenen en ervaring opdoen. Het betreft dus een pilot, maar wel één die leidt tot een volwaardig plan. In dit Pre-omgevingsplan staan de belangrijkste keuzes voor wat we in het plangebied willen regelen en ook wat we juist niet meer willen regelen. Dit plan is dan ook nadrukkelijk niet te vergelijken met het 'oude' voorontwerp bestemmingsplan, zoals we dat nu nog kennen. Wij zien het Pre-omgevingsplan als een nieuw instrument waarmee de discussie/dialogoog kan worden aangegaan. Een instrument om alle (nieuwe) onderwerpen en keuzes gericht op een bepaald gebiedstype goed te kunnen doorgronden. Hierna wordt de vertaalslag naar een ontwerp omgevingsplan gemaakt.

Ter visie legging in het kader van inspraak en overleg

Inspraakreacties

Het Pre-omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid heeft vanaf 14 januari 2021 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Tijdens deze periode kon eenieder een inspraakreactie indienen. Er zijn 52 inspraakreacties ontvangen. De inspraakreacties heeft u eerder via de griffie ontvangen en staan in ibabs. Onze reactie hierop treft u aan in de "Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid" (onderdeel A).

Overlegreacties

Tegelijkertijd is een aantal partijen gevraagd om een overlegreactie, waaronder Provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en Brandweer Fryslân. Er zijn 10 overlegreacties ontvangen. De overlegreacties heeft u eveneens eerder via de griffie ontvangen. Deze staan eveneens in ibabs. Onze reactie hierop treft u eveneens aan in de "Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid" (onderdeel A).

Online dialoogsessies

Tijdens de inspraakperiode heeft de gemeente op 4 februari 2021 twee online dialoogsessies georganiseerd en konden bewoners, ondernemers en belangstellenden in gesprek gaan over de voorstellen. Hieraan hebben 165 belangstellenden deelgenomen. Het verslag is te vinden op <https://www.leeuwarden.nl/nl/file/37518/download>. Ook treft u dit verslag aan als bijlage.

Wensen en bedenkingen

Aan uw raad zijn wensen en bedenkingen gevraagd over de 22 besluitpunten zoals opgenomen in bijlage 2 van de Uitleg van het Pre-omgevingsplan. Daarnaast zijn uw wensen en bedenkingen gevraagd ten aanzien van de in bijlage 4 opgenomen Tabellen gebiedstypen (bouwen, gebruik en

functieverandering). Wij hebben uw wensen en bedenkingen ontvangen. In de “Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid” (onderdeel B) treft u per besluitpunt een samenvatting aan van de wensen en bedenkingen zoals wij deze hebben ontvangen. Per besluitpunt wordt ingegaan hoe ons college een en ander gaat verwerken/opnemen in het ontwerp omgevingsplan voor Leeuwarden - Buitengebied Zuid.

Vragen naar aanleiding van wensen en bedenkingen

Er is naast de wensen en bedenkingen ook nog een aantal vragen gesteld door de verschillende fracties. Om recht te doen aan deze vragen is aan de griffie voorgesteld hier nader op in te gaan tijdens een zogenaamd “technisch vragenuur”.

Belangrijkste aanpassingen ten opzichte van het Pre-omgevingsplan

De opgehaalde informatie (inspraak, overleg en dialoogsessies) en de door de raad gedeelde wensen en bedenkingen zijn door ons college verwerkt in de “Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid”. Een aantal ingebrachte reacties heeft ook geleid tot aanpassingen van de eerdere voorstellen (of tekstuele aanpassingen in de Uitleg (voorheen toelichting)). Hierna leest u de belangrijkste aanpassingen ten opzichte van het Pre-omgevingsplan zoals dat ter visie heeft gelegen. De uitwerking van deze punten zal plaatsvinden in het ontwerp omgevingsplan.

Samenvatting belangrijkste aanpassingen:

1. Er wordt geen regeling opgenomen omtrent aantallen vee.
2. Voor het gebiedstype Veenweide krijgen agrarische bedrijven uitbreidingsmogelijkheden tot 2 hectare (met een afwijking) wanneer dit niet strijdig is met de achterliggende doelstellingen voor het veenweideprogramma (o.a. reduceren van de bodemdaling, CO₂-uitstoot, landbouw met hogere waterpeilen, natuurinclusieve landbouw en alternatieve verdienmodellen).
3. De begrenzing voor het gebiedstype ‘Veenweide’ wordt aangepast aan de begrenzing die Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân hanteren bij het ‘Veenweideprogramma 2021 - 2030’. Hierbij wordt gekeken naar de begrenzing van de kansrijke gebieden en het gebiedsproces voor de korte en langere termijn na 2022. De gemeente Leeuwarden zal zich actief gaan inzetten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) samen met de provincie Fryslân en het Wetterskip voor het gebiedsproces in het Grouster Leechlân.
4. Er worden bouwvlakken toevoegen in de gebiedstypes ‘Veenweide’ en ‘Agrarisch’. Hierover was nog enige onduidelijkheid in het Pre-omgevingsplan. De situering van de bouwvlakken wordt afgestemd met de agrariërs.
5. Er zal onderzocht worden wat in de praktijk de bouwhoogte is van mest- en sleufsilos (volgens opgave fabrikant 2 of 2,5 meter). De maximaal toegestane bouwhoogte bedraagt nu 2 meter. Indien nodig wordt deze maatvoering aangepast in het ontwerp omgevingsplan.
6. Houtteelt zal niet “bij recht” worden opgenomen, maar zal alleen onder voorwaarden mogelijk worden gemaakt na een afwijking (procedure) in de diverse gebiedstypes. In weidevogelkansgebieden blijft houtteelt niet toegestaan.

7. Principes uit de provinciale omgevingsverordening zullen na vaststelling hiervan door Provinciale Staten worden verwerkt. In het kader van het Pre-omgevingsplan was dit nog niet mogelijk aangezien het nog om een ontwerp omgevingsverordening ging en er nog wijzigingen konden volgen.
8. De provinciale omgevingsverordening biedt na vaststelling waarschijnlijk meer ruimte dan de huidige verordening. Na vaststelling van de provinciale omgevingsverordening wordt bekeken waar die ruimte uit bestaat en zal dit indien gewenst worden verwerkt.
9. In het omgevingsplan zal een link opgenomen worden naar informatie van Wetterskip Fryslân, zoals het waterbeheerplan, de ‘blauwe omgevingsvisie’ en de ambities van Wetterskip Fryslân. Dit in plaats van de informatie integraal op te nemen. Hierdoor blijft het omgevingsplan beperkt in omvang maar kan wel alle informatie worden benaderd.
10. ‘Water’ wordt opgenomen als ondergeschikte functie bij alle gebiedstypes.
11. In het Pre-omgevingsplan staat dat de technische toets door private partijen wordt gedaan. Deze tekst zal aangepast worden tot: De technische toets van een bouwwerk in gevolgklasse 1 van de Wkb wordt door een private partij gedaan. Bouwwerken uit klasse 2 en 3 door de gemeente.
12. Er zal worden onderzocht of er agrarische gronden voorkomen in gebiedstype Dorp. Onderzocht zal worden of deze gronden binnen het gebiedstype Dorp (als ondergeschikte functie) kunnen blijven vallen, of dat de begrenzing moet worden aangepast.
13. Bij de uitvraag van de OER bij de betreffende bureaus zal de vraag worden voorgelegd of de sociaaleconomische en landbouwkundige kant van de ontwikkelingen meegenomen kunnen worden in de OER.
14. De begrenzing nabij Wergea zal worden gecontroleerd en indien nodig worden aangepast. De begrenzing van het Omgevingsplan Leeuwarden Buitengebied Zuid dient aan te sluiten op bestaande grenzen van het bestemmingsplan Wergea.
15. In de vier gebiedstypes zal een verbod worden opgenomen voor biomassacentrales.
16. De uitkomsten van het proces rondom “welstand in het omgevingsplan” zullen worden verwerkt in het ontwerp omgevingsplan.
17. Inpandige recreatieappartementen zullen worden toegestaan in de bestaande bebouwing van agrarische bedrijven binnen de gebiedstypes ‘Agrarisch’ en ‘Veenweide’. De voorwaarden (aantallen, maatvoering en dergelijke) worden nader onderzocht.
18. De naam van het gebiedstype Natuur zal worden aangepast naar Natura 2000 in verband met verwarring over de status van dit gebiedstype (wat valt er wel en wat valt er niet onder). In het ontwerp omgevingsplan zal de overige natuur worden voorzien van een zogenaamd werkingsgebied (een soort van aanduiding).
19. Er zal een werkingsgebied (aanduiding) worden toegevoegd voor de oude dorpskernen zodat de ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden extra geborgd kan blijven. Dit betekent daarmee ook een volledige “welstandstoetsing”.

Pilot

Een omgevingsplan is nog nooit eerder gemaakt door de gemeente Leeuwarden. Niet alleen de bekende onderwerpen uit de huidige bestemmingsplannen komen terecht in het omgevingsplan, maar ook diverse regels uit bestaande verordeningen. Daarnaast ook nieuwe onderwerpen zoals bijvoorbeeld participatie en duurzaamheid. Een en ander blijkt ook al uit de wensen en bedenkingen die ons college aan uw raad heeft gevraagd over de 22 besluitpunten en de voorstellen voor de regels van de vier gebiedstypes (gebruik, bouwen en functieverandering).

De uitwerking van het Pre-omgevingsplan naar een volwaardig ontwerp omgevingsplan is een zeer grote exercitie en zal veel inzet en tijd gaan kosten. Het is daarom belangrijk dat aan de voorkant met elkaar afspraken worden vastgelegd in de vorm van een besluit van uw gemeenteraad ten aanzien van de “Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid”. Hiermee wordt voorkomen dat er een ontwerp omgevingsplan wordt opgesteld wat uiteindelijk niet blijkt te voldoen aan uw verwachtingen. Deze werkwijze is dan ook anders dan “normaal”. Aangezien het ook een pilot betreft is het goed deze werkwijze te hanteren. Uiteindelijk zal het maken van een omgevingsplan ook weer een reguliere werkwijze worden, maar voordat het zover is zullen we met elkaar de vinger aan de pols moeten houden.

Uit een aantal ontvangen wensen en bedenkingen van uw gemeenteraad is gebleken dat de wens bestaat te zijner tijd het proces om te komen tot het omgevingsplan voor Leeuwarden - Buitengebied Zuid te evalueren. Wij begrijpen deze wens. Dit is passend bij een nieuwe manier van werken in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Wij denken aan een evaluatie na vaststelling van het omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied. Daarnaast zullen wij in de tussentijd ook zeker blijven monitoren wat anders en/of beter kan. Dit is inherent aan het type werk en de opgave die voortligt.

Beoogd effect inclusief argumenten

De uiteindelijke bedoeling is dat er een gedragen omgevingsplan komt voor het Buitengebied Zuid wat recht doet aan de nieuwe Omgevingswet. Zowel op inhoud als qua proces. Met elkaar leren, werken en handelen vanuit de gedachte van deze nieuwe wet. Het vaststellen van de “Notitie Bouwstenen voor het ontwerp omgevingsplan Leeuwarden - Buitengebied Zuid” is hierin de eerste stap. Op basis daarvan zal het ontwerp omgevingsplan worden opgesteld. Dit plan staat echter niet op zich, maar is de opmaat naar het gemeente dekkend omgevingsplan wat eind 2029 klaar moet zijn. Beslissingen die nu worden genomen kunnen dus ook doorwerken naar de rest van de gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebiedstype Agrarisch. Dit komt niet alleen voor in het Buitengebied Zuid. Natuurlijk is er altijd ruimte voor maatwerk in de vorm van locatie-specifieke regels. Echter is wel van belang dat er een grote gedeelde noemer is (zie het als een set basisregels die overal binnen een gebiedstype gelden).

Kanttekeningen en risico's

Niet van toepassing.

Financiën

De kosten van dit omgevingsplan worden gedekt uit de reguliere middelen. Daarnaast is er extra budget toegekend in het kader van het programma Omgevingswet (nieuwe wetgeving, andere manier van werken / plannen maken en (meer) participatie aan de “voorkant”).

Vervolgacties op hoofdlijnen

Zoals hiervoor al aangegeven zal hierna worden gewerkt aan het opstellen van het ontwerp omgevingsplan. Hier zal veel tijd en inzet mee zijn gemoeid. Aangezien het een echt omgevingsplan wordt, betekent dit ook op grond van procedurele afspraken dat het plan pas in procedure kan worden gebracht als de Omgevingswet van kracht is geworden: dus na 1 juli 2022.

Het ontwerp omgevingsplan zal dan voor een periode van 6 weken ter visie worden gelegd. In de aanloop hiernaar toe zullen wij bekijken welke dialoogvormen wij gaan hanteren. Ook zal er nadrukkelijk oog zijn voor communicatie: zowel op proces als op inhoud. U wordt hiervan op een later moment op de hoogte gebracht. Een ieder kan op het ontwerp omgevingsplan reageren. In dat kader zal uw raad een reactie- en antwoordnota ontvangen van ons college en kunnen er diverse raadssessies plaatsvinden.

Leeuwarden, 15 juni 2021

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.