

# Bijlage 1 Keuzes Omgevingsplanwijziging Bathmen

## Inleiding

In deze notitie wordt uitgebreid ingegaan op de omgevingsplanregels die op enige manier afwijken van de regels zoals deze waren opgenomen in het bestemmingsplan of in de bruidsschat en waarbij een bestuurlijke keuze gemaakt wordt.

## Gebruiksactiviteiten

De huidige functies (gebruiksregels) uit het bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen zijn zo veel mogelijk beleidsneutraal overgenomen. Dat houdt in dat alle (planologische) gebruiksmogelijkheden zo veel mogelijk behouden zijn, ook de locaties waar planologisch meerdere gebruiksactiviteiten uitgevoerd kunnen worden. Hierop worden enkele uitzonderingen gemaakt met betrekking tot de maatschappelijke activiteiten die zijn toegelaten.

### Maatschappelijke activiteiten:

|                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Keuze: Opsplitsen van de verschillende soorten van maatschappelijke activiteiten en opnemen vergunningplicht voor gevoelige maatschappelijke activiteiten. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

In de periode vanaf 2007 tot 2012 zijn alle toenmalige bestemmingsplannen geactualiseerd en gedigitaliseerd. In die periode werd een landelijke standaard geïntroduceerd om bestemmingsplannen zoveel mogelijk op elkaar te laten lijken. In Deventer was een onderdeel van deze actualisatie het samenvoegen van bestemmingen die te maken hadden met een maatschappelijke voorziening tot één brede maatschappelijke bestemming. Ook vanuit het lokaal gemeentelijk beleid werd het opnemen van deze maatschappelijke bestemming onderschreven. Vanuit het beleid was het gewenst om in elke wijk de mogelijkheid te hebben om maatschappelijke voorzieningen te realiseren, vanuit het oogpunt: iedereen moet kunnen meedoen, dus maatschappelijke voorzieningen moeten voor iedereen dichtbij zijn.

Onder deze brede maatschappelijke bestemming werden veel voorzieningen begrepen: welzijn, gezondheidszorg, religie, levensbeschouwelijke voorzieningen, openbare dienstverlening, onderwijs, educatieve voorzieningen, jeugd-/kinderopvang, openbare speelterreinen/speelplaatsen, verenigingsleven en sociaal-culturele voorzieningen.

Vanuit de huidige wetgeving, de Omgevingswet, hebben gemeenten meer vrijheid bij het opstellen van omgevingsplanwijzigingen. Wat wel wettelijk geregeld is, is dat bij alle omgevingsplanwijzigingen sprake moet zijn van een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties ("ETFAL")*. Dit geldt ook bij het omzetten van de bestemmingsplanregels naar omgevingsplanregels. Voor de wijziging van het omgevingsplan voor Bathmen moet dan ook gemotiveerd worden dat alle planologisch toegelaten activiteiten voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

In de feitelijke situatie zullen niet alle maatschappelijke voorzieningen die planologisch mogelijk zijn, ook echt gerealiseerd worden. Op een locatie waar bijvoorbeeld nu een school aanwezig is, zal niet ook een kerk, een huisartsenpraktijk of een opvanglocatie voor jonge asielzoekers gerealiseerd worden. Deze ruime mogelijkheden moeten echter wel volledig zijn onderzocht en onderbouwd, omdat dit nu planologisch mogelijk is binnen de ruime maatschappelijke bestemming. Het moeten onderzoeken van alle mogelijkheden leidt tot een verzwaring van de onderzoekslasten bij het opstellen van het omgevingsplan.

Daarbij komt ook dat niet alle locaties geschikt zijn voor alle vormen van maatschappelijke activiteiten. Een kinderdagverblijf, waarbinnen jonge, niet-zelfredzame kinderen verblijven, vraagt om een andere omgeving dan een huisartsenpraktijk waar bezoekers zelf naar toe komen en ook maar kort verblijven.

Milieuaspecten zoals geluidshinder en externe veiligheid spelen een grote rol in de beoordeling of een activiteit op een bepaalde locatie wenselijk is.

Met het toestaan van de maatschappelijke activiteiten in de breedte zoals opgenomen in de bestemmingsplannen kan geen onderscheid gemaakt worden in de wenselijkheid van activiteiten op bepaalde locaties.

Om ervoor te zorgen dat er een betere toedeling van functies aan locaties ontstaat, is het daarom wenselijk om de maatschappelijke activiteiten onder te verdelen in groepen van activiteiten. Bepaalde activiteiten kunnen op alle locaties worden toegestaan omdat er geen hinder vanuit ontstaat en het geen milieugevoelige activiteiten betreft. Deze activiteiten kunnen rechtstreeks worden toegestaan.

De activiteiten die milieugevoelige activiteiten zijn, bijvoorbeeld de activiteiten waarbinnen kwetsbare doelgroepen verblijven of waarbij sprake is van nachtverblijf, worden opgenomen als omgevingsplanactiviteit. Dat houdt in dat er, voordat de activiteit uitgevoerd mag worden, eerst een vergunning aangevraagd en verleend moet worden. Dit zorgt weliswaar voor enige toename in administratieve last, maar ook voor een betere toedeling van functies aan locaties.

Activiteiten die nu al feitelijk legaal aanwezig zijn worden wel rechtstreeks toegestaan. Dat betekent dat bijvoorbeeld een bestaand, vergund kinderdagverblijf op een plek waar dit eigenlijk niet helemaal passend is, niet alsnog een vergunning hoeft aan te vragen.

Voorgesteld wordt om de maatschappelijke activiteiten op te delen als volgt:

- Welzijnsactiviteiten
- Sociaal-medische activiteiten (met en zonder nachtverblijf) (dit zijn activiteiten die gaan over het bevorderen, behouden of herstellen van de geestelijke gezondheid)
- (Para)medische activiteiten (met en zonder nachtverblijf) (dit zijn activiteiten die gaan over het bevorderen, behouden of herstellen van de lichamelijke gezondheid)
- Sociaal-culturele activiteiten
- Educatieve activiteiten
- Kinderopvangactiviteiten
- Religieuze en levensbeschouwelijke activiteiten
- Openbare dienstverleningsactiviteiten
- Wonen in een zorgwoning
- Begraafplaats

In volgende wijzigingen kunnen hier (specifieke) activiteiten bij komen zoals defensieactiviteiten, ziekenhuis en dergelijke.

Verder wordt onderscheid gemaakt of de activiteit in het gehele gebouw (dus ook op de verdiepingen) uitgevoerd mag worden of alleen op de begane grond. Dit onderscheid werd in het voormalige bestemmingsplan ook al gemaakt.

In de kern Bathmen zijn vanuit externe veiligheid twee aandachtsgebieden aanwezig. Vanaf het spoor geldt een zone van circa 200 meter explosiegevaar vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. Aan de oostzijde van het dorp ligt een hogedrukaardgasleiding van waaruit ook een risico geldt voor brand. Vanuit het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) moet in het Omgevingsplan rekening gehouden worden met de risico's binnen deze zones, met name als het gaat om zeer kwetsbare doelgroepen.

Binnen deze zones worden daarom de activiteiten waarbij sprake kan zijn van verblijf van kwetsbare doelgroepen of waarbij sprake is van nachtverblijf, vergunningplichtig. Dat wil niet zeggen dat deze activiteiten op voorhand worden uitgesloten, maar door het verbinden van een vergunningplicht kan vooraf worden getoetst of de betreffende activiteiten op de locatie voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of dat er (bouwkundige) maatregelen getroffen moeten worden.

Na vaststelling van de Omgevingsvisie en een verdere uitwerking van het beleid voor omgevingsveiligheid in een mogelijk Omgevingsprogramma voor milieu kan het zijn dat er meer invulling komt over de ambities, de wensen en de (on)mogelijkheden in de aandachtsgebieden. Ook

zijn er in de toekomst mogelijk ontwikkelingen in het basisnet, wat gevolgen kan hebben voor de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die wordt vervoerd over het spoor langs Bathmen. Op dat moment is het mogelijk de regeling in het Omgevingsplan aan te passen. Voor deze eerste wijziging wordt volstaan met het opnemen van een vergunningplicht voor activiteiten met o.a. zeer kwetsbare doelgroepen in de huidige zones.

Samengevat wordt het volgende voorgesteld:

| Soort maatschappelijke activiteit               | Toegestaan zonder vergunning                                            | Vergunningplicht                                                                         |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Welzijnsactiviteiten                            | Ja, op alle locaties                                                    | Nee*                                                                                     |
| Sociaal-medische activiteiten                   | Ja, (uitgezonderd nachtverblijf)                                        | Ja, als er sprake is van nachtverblijf                                                   |
| (Para)medische activiteiten                     | Ja, (uitgezonderd nachtverblijf, waaronder bijvoorbeeld een ziekenhuis) | Ja, als er sprake is van nachtverblijf                                                   |
| Sociaal-culturele activiteiten                  | Ja, op alle locaties                                                    | Nee*                                                                                     |
| Educatieve activiteiten (onderwijs)             | Alleen bestaande locaties                                               | Ja, op locaties brand/explosieaandachtsgebied waar nu geen educatieve activiteiten zijn. |
| Kinderopvang activiteiten                       | Alleen bestaande locaties                                               | Ja, op locaties in brand/explosieaandachtsgebied waar nu geen kinderopvang is            |
| Religieuze en levensbeschouwelijke activiteiten | Ja, op alle locaties                                                    | Nee*                                                                                     |
| Openbare dienstverleningsactiviteiten           | Ja, op alle locaties                                                    | Nee*                                                                                     |
| Wonen in een zorgwoning                         | Alleen bestaande locaties                                               | Nee*                                                                                     |
| Begraafplaats                                   | Alleen bestaande locaties                                               | Nee*                                                                                     |

\* Er geldt wel een algemene regel dat altijd moet worden voldaan aan de parkeernorm.

#### Zorgwoning binnen de woonactiviteit

Keuze: Binnenplanse afwijking voor het vestigen van zorgwoningen in alle woningen wordt niet omgezet naar een omgevingsplanactiviteit: voor deze initiatieven zal een bopa aangevraagd moeten worden.

In de bestemmingsplannen is binnen alle woonbestemmingen een mogelijkheid opgenomen om zorgwoningen te vestigen, waarbij hier wel eerst een vergunning voor aangevraagd moest worden. Het verlenen van deze afwijkingsvergunning op grond van het bestemmingsplan was een bevoegdheid van het college. Er was geen verplichting om de vergunning te verlenen.

De binnenplanse afwijkingsmogelijkheden uit het bestemmingsplan worden in het Omgevingsplan een 'binnenplanse omgevingsplanactiviteit'. Het verlenen van deze "Opa" is geen bevoegdheid, maar een verplichting op het moment dat wordt voldaan aan de in het Omgevingsplan gestelde voorwaarden.

Dit betekent dat vooraf bepaald moet worden onder welke voorwaarden een zorgwoning op een bepaalde locatie wel of niet wenselijk is. Als een initiatiefnemer voldoet aan deze voorwaarden, de 'beoordelingsregels', dan moet de vergunning verleend worden. Het bevoegd gezag heeft geen mogelijkheid om bij een aanvraag om omgevingsvergunning nieuwe beoordelingsregels te stellen.

In de afgelopen jaren zijn steeds meer vormen van zorg ontstaan waarbij de zorg aangeboden wordt in een woonomgeving. Uit jurisprudentie blijkt echter ook dat het niet altijd direct duidelijk is of bepaalde vormen van zorg passend zijn in de omgeving. Elk initiatief zal beoordeeld moeten worden op bijvoorbeeld de mate van begeleiding en de mate van zelfstandigheid van de bewoners. Deze voorwaarden zijn niet allemaal vooraf concreet te formuleren.

Omdat het niet duidelijk is of het toestaan van zorgwoningen binnen alle locaties waar woningen toegestaan zijn wel wenselijk is, en het vooraf niet haalbaar is om alle voorwaarden in concrete beoordelingsregels te benoemen, is ervoor gekozen om de voormalige 'binnenplanse afwijkingsbevoegdheid' niet op te nemen in het omgevingsplan.

Dat wil niet zeggen dat zorgwoningen binnen de woonactiviteit nooit wenselijk is. Het is nog altijd mogelijk om een vergunning aan te vragen om een zorgwoning te vestigen binnen een woonactiviteit. Echter zal er dan met een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) medewerking verleend moeten worden. Dit biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om op het moment van aanvraag van de vergunning te kunnen beoordelen of het initiatief passend is op de betreffende locatie. Een Bopa moet op het moment van aanvraag voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierbij kan ook getoetst worden aan het op dat moment vigerende beleid. Ook kan er bij een Bopa sprake zijn van verplichte participatie. Dat is bij een Opa geen voorwaarde.

Een Bopa biedt daarmee meer flexibiliteit en beoordelingsruimte dan een binnenplanse Opa.

Overigens gaat het hier niet over mantelzorgwoningen binnen de woonactiviteiten.

## Bouwactiviteiten

### Vergunningsvrij bouwen:

Keuze: Opnemen regeling vergunningsvrij bouwen die deels afwijkt van voormalig landelijke regels maar meer aansluit bij de lokale regels uit de voormalige bestemmingsplannen

Bij het opstellen van de regels voor de bouwactiviteiten zijn de regels uit de bestemmingsplannen en de regels uit de 'bruidsschat' samengevoegd.

In de regels van de bruidsschat is vanuit het voormalig landelijk beleid bepaald wat vergunningsvrij gebouwd mag worden. De gemeente heeft deze regels in het omgevingsplan gekregen en mag zelf bepalen wat er met deze regels gebeurt. Ze mogen geschrapt worden, ongewijzigd blijven of gewijzigd worden.

In de regels van de bestemmingsplannen is door de gemeente zelf bepaald wat er per perceel gebouwd mag worden. Deze regels zijn gesteld vanuit onder andere stedenbouwkundig oogpunt.

De regels uit de bestemmingsplannen komen niet overeen met de regels uit de bruidsschat. Omdat de gemeente beleidsvrijheid heeft om de regels nu zelf te bepalen is ervoor gekozen om de regels uit de bestemmingsplannen als basis te hanteren voor het vergunningsvrij bouwen.

Met deze keuze wordt er ook voor gezorgd dat de regels duidelijker en minder ingewikkeld opgenomen kunnen worden.

Voorbeeld van de huidige complexe regels uit de bruidsschat:

Bij het bouwen van een schuurtje moet er bijvoorbeeld getoetst worden aan de volgende termen en regels:

Bouwen in het achtererfgebied. Het achtererfgebied is gedefinieerd als: *gebouwerf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het gebouwerf achter het hoofdgebouw te komen, waarbij als op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel toegestane activiteiten of als het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, voor het leggen van deze lijn bepalend is het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied;*

De hoogte van het schuurtje moet worden uitgerekend aan de hand van een formule: *als het bijbehorend bouwwerk of de uitbreiding daarvan hoger is dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule: maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;*

De regels uit het voorbeeld hierboven staan nu in de bruidsschat. Deze regels zijn onduidelijk en ingewikkeld. In het omgevingsplan worden deze regels op een andere manier opgenomen.

Het achtererfgebied, de locatie waar het schuurtje gebouwd mag worden, wordt opgenomen als een locatie op de kaart. Een initiatiefnemer hoeft daarmee dan ook niet meer uit te zoeken waar het achtererfgebied ligt. En de maximale hoogte van een schuurtje wordt een vaste, maximale hoogte.

Een overzicht van de regels voor bijbehorende bouwwerken uit het bestemmingsplan en de bruidsschat zijn in bijlage 2 opgenomen, inclusief het voorstel voor de nieuwe omgevingsplanregels.

In bijlage 3 is een volledig overzicht gegeven van de regels voor het vergunningsvrij bouwen uit de bruidsschat (artikel 22.27 en 22.36) en de nieuwe omgevingsplanregels.