Agendapunt commissie: 7

steller	telefoonnummer	email
M. Peterse	479	mar@valkenswaard.nl
agendapunt	kenmerk	datum raadsvergadering
	10raad00284	3 juni 2010

onderwerp

Bestemmingsplan systematiek Valkenswaard.

aan de gemeenteraad

A. Samenvatting

Voorliggend advies is opgesteld om duidelijkheid te verschaffen in de verschillende manieren van bestemmen, het gebruik van de verbeelding en de digitalisering. Er zal worden ingegaan op de wettelijke verplichtingen die de Wet ruimtelijke ordening (Wro) stelt, onder andere op het gebied van de actualisatie en digitalisering. Verder zal worden ingegaan op de gewijzigde werkwijze die uit deze verplichtingen ontstaan.

B. Voorgesteld besluit

1. Voor de actualisatie van de bestemmingsplannen in stemmen met de werkwijze, waarbij de feitelijk bestaande situatie wordt bestemd (conserverend) met gebruikmaking van gedetailleerde verbeeldingen.

C. Aanleiding

Vanuit de Wet ruimtelijke ordening is de verplichting gekomen dat op 1 juli 2013 bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar. Dit betekent dat er voor deze datum voor het gehele grondgebied van Valkenswaard bestemmingsplannen moeten zijn vastgesteld die niet ouder zijn dan 10 jaar. Als gekeken wordt naar het stedelijk gebied van de gemeente is pas 1/3 deel geactualiseerd. Hierin heeft de gemeente nog een grote slag te slaan. Daarbij komt verder dat het gehele buitengebied ook nog geactualiseerd dient te worden. Het bestemmingsplan “Dommelen 2009” is het tweede plan dat opgesteld is binnen het actualisatie project. Het bestemmingsplan heeft binnen de gemeenteraad de nodige discussie opgeroepen met betrekking tot de manier van bestemmen en de gedetailleerdheid van de verbeelding. Hierdoor heeft het bestemmingsplan al de nodige vertraging opgelopen. Omdat er een deadline ligt van 1 juli 2013 is het voorliggend advies opgesteld om duidelijkheid te verschaffen, zodat de actualisatie voortvarend doorgepakt kan worden.

D. Toelichting

Verplichtingen

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De nieuwe Wro geeft onder andere aan dat het verplicht is om bestemmingsplannen te hebben die niet ouder zijn dan 10 jaar. Verzuimt de gemeenteraad om een bestemmingsplan tijdig te herzien, dan geldt als sanctie dat de bevoegdheid tot het invorderen van rechten verbonden aan door het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan, vervalt, zoals de bouwleges.

Daarnaast bevat de nieuwe Wro en het daarbij behorende Besluit ruimtelijke ordening (Bro2008) bepalingen over de opbouw en de verbeelding van het bestemmingsplan. Dit maakt het mogelijk om bestemmingsplannen te maken die op vergelijkbare wijze zijn opgebouwd en op dezelfde manier worden verbeeld. Vergelijkbare bestemmingsplannen leiden tot een betere dienstverlening en tot een effectievere en efficiëntere overheid.

Vanaf 1 januari 2010 dienen bestemmingsplannen digitaal raadpleegbaar en uitwisselbaar te zijn. De plannen moeten daarbij voldoen een de eisen van de RO Standaarden 2008. Daarnaast dienen bestemmingsplannen die na 1 januari 2010 in ontwerp ter inzage zijn gelegd digitaal te worden vastgesteld en ondertekend.

Actualisatie
Als gekeken wordt naar het stedelijk gebied van de gemeente is alleen Valkenswaard-Noord geactualiseerd en is Dommelen 2009 in de afrondingsfase. Dit betekend dat er nog vijf bestemmingsplannen op gesteld dienen te worden vóór 1 juli 2013. Dit zijn:
1. Centrum en kernwinkel gebied;
2. Randgebied Zuid-Oost;
3. Schaapsloop I en II;
4. Zeelberg;
5. Buitengebied.

De gemeente heeft hierin dus nog een grote slag te slaan.

Conserveren of bestaande rechten behouden?
Bij het actualiseren van bestemmingsplannen zijn er twee manieren om de bestemmingsplannen op te stellen:
1. de feitelijke bestaande situatie bestemmen (conserveren). Conserveren betekent dat de bestaande, feitelijke situatie in het nieuwe bestemmingsplan wordt overgenomen. Stedenbouwkundige of ruimtelijke ontwikkelingen worden in beginsel niet mogelijk gemaakt.
2. de bestaande rechten behouden op grond van de vigerende bestemmingsplannen.

In tabel 1 en 2 worden van beide standpunten de voor- en nadelen opgesomd.

Feitelijke bestaande situatie bestemmen (conserveren)	
Voordelen	**Nadelen**
Bestaande ruimtelijke structuur wordt vastgelegd en behouden	Mogelijke beperking van bestaande bouwmogelijkheden
Er kan gebruik worden gemaakt van een eenduidige plansystematiek binnen de gemeente	Er moet gedetailleerd bestemd worden om de juiste situatie weer te kunnen geven
Rechtsgelijkheid	Gedetailleerd bestemmen verhoogt de kans op

	omissies
Transparantie	Tegemoetkoming in schade mogelijk indien er sprake was van concreet en realistisch bouwvoornemen[1]
Eenduidige communicatie richting burgers	
Eenmalige aanpassing aan nieuwe wettelijke eisen RO-standaarden 2008	
Actualiseringslag kan voortvarend worden doorgepakt	

Tabel 1

Behoud bestaande rechten	
Voordelen	**Nadelen**
Geen beperking in bestaande bouwmogelijkheden	Rechtsongelijkheid doordat verschillende bestemmingsplannen verschillende regels hanteren in dezelfde kern, wijk of zelfs straat
Geringe kans op tegemoetkoming in directe planschade	Eenduidigheid in regels is niet mogelijk
	Eenduidige plansystematiek is niet mogelijk, er blijven verschillende systematieken naast elkaar bestaan
	Bestaande ruimtelijke structuur kan ernstig aangetast worden
	Er moet gedetailleerd bestemd worden om de juiste situatie weer te kunnen geven
	Gedetailleerd bestemmen verhoogt de kans op omissies
	Er ontstaat onduidelijkheid omdat de feitelijke situatie afwijkt van de planologische situatie
	Wanneer het feitelijke gebruik afwijkt van het bepaalde in het bestemmingsplan, dan moet aannemelijk worden gemaakt dat binnen 10 jaar deze bestemming wordt verwezenlijkt

Tabel 2

Wanneer tabel 1 en 2 tegen elkaar afgezet worden, blijkt het bestemmen van de feitelijk bestaande situatie meer voordelen te bieden dan het bestemmen met behoud van bestaande rechten. Met name het kunnen toepassen van een eenduidige, transparante systematiek die in één aanpassingsronde kan worden aangepast aan de nieuwe (digitale) eisen van de Wro zijn belangrijke voordelen. Ook de rechtsgelijkheid die wordt bewerkstelligd met één plansystematiek is een belangrijk voordeel. Daarnaast biedt een

[1] Ingevolge jurisprudentie leidt het vervallen van bouw- of gebruiksmogelijkheden bij herzieningen van bestemmingsplannen niet altijd tot toekennen van een tegemoetkoming in schade. Zo kan bij het niet tijdig benutten van bestaande bouwmogelijkheden sprake zijn van voorzienbaarheid. Een bouwvoornemen moet zelfs hard worden gemaakt aan de hand van een concrete bouwaanvraag op basis van een realistisch bouwplan.

eenduidige regeling die in alle bestemmingsplannen wordt toegepast voordelen voor burgers, bedrijven en plantoetsers.

Voornoemde voordelen wegen naar onze mening zwaarder dan de nadelen van het inperken van bestaande bouwmogelijkheden, waarvan de afgelopen jaren (vaak al langer dan 10 jaar) door burgers geen gebruik is gemaakt, en mogelijke tegemoetkoming in directe planschade.

Bij de actualisatie van de bestemmingsplannen “Valkenswaard-Noord” en “Dommelen 2009” is als uitgangspunt gekozen voor het vastleggen van de bestaande feitelijke situatie (tabel 1). Tevens is in deze plannen de bebouwingsregeling voor met name de bestemming ‘Wonen’ verruimd ten opzichte van de oude regelingen. Voor alle woonbestemmingen geldt dus dezelfde aan- en bijgebouwen regeling, waarbij op grotere percelen meer bebouwing wordt toegestaan.

Globale of gedetailleerde verbeelding?
Voor een groot deel van de te actualiseren bestemmingsplannen is sprake van stedelijk gebied en wordt als uitgangspunt genomen dat, over het algemeen, de huidige stedenbouwkundige en ruimtelijke structuur behouden moet blijven. Van grote herstructureringsopgaven is in Valkenswaard immers geen sprake. De bestaande bebouwing en het gebruik moeten dan ook een plaats krijgen binnen een bestemmingsplan. De bouw- en gebruiksmogelijkheden worden opgenomen in de regels (voorheen voorschriften) en/of worden weergegeven op de verbeelding (voorheen plankaart).

Wanneer gekozen wordt om zoveel mogelijk voorwaarden in de regels op te nemen, kan bij het opstellen van de verbeelding gebruik worden gemaakt van globale vlakken (globale verbeelding). Indien het aantal regels teruggebracht moet worden, dan kan het op de verbeelding opnemen van afmetingen en aanduidingen uitkomst bieden (gedetailleerde verbeelding).

In tabel 3 en 4 staan de voor- en nadelen opgesomd van een globale respectievelijk gedetailleerde verbeelding.

Globale verbeelding	
Voordelen	**Nadelen**
Bij grote bestemmingsvlakken is de kans op omissies kleiner dan bij een gedetailleerde verbeelding	Er is niet in één oogopslag te zien waar bebouwing mogelijk is
Analoge verbeelding oogt rustig door het gebruik van grote bestemmingsvlakken en weinig aanduidingen	Uit de regels moet blijken wat de mogelijkheden zijn
	Aantal regels zal toenemen naarmate specifieke kenmerken van percelen of gebouwen beschermd moeten worden

Tabel 3

Gedetailleerde verbeelding

Voordelen	**Nadelen**
Verbeelding biedt in één oogopslag veel informatie	Analoge verbeelding kan rommelig ogen door hoeveelheid informatie
Regels kunnen verminderd worden doordat de verbeelding informatie weergeeft	Door gedetailleerd te bestemmen is de kans op omissies groter dan bij een globale verbeelding
Het is mogelijk om maatwerk te leveren	
Wordt aanbevolen binnen de digitalisering	

Tabel 4

Over het toepassen van een gedetailleerde verbeelding kan gesteld worden dat de kans op omissies vergroot wordt. Maar een gedetailleerde verbeelding geeft veel informatie in één oogopslag, wat een voordeel is voor burgers, bedrijven en plantoetsers. Daarnaast biedt een gedetailleerde verbeelding voor bestaand stedelijk gebied meer mogelijkheden om op perceelsniveau maatwerk te leveren.
Bij de digitale bestemmingsplannen heeft het de voorkeur om zo veel mogelijk op te nemen op de verbeelding. Bij één muisklik op de kaart wordt namelijk in één keer alle informatie getoond die van toepassing is op het desbetreffende perceel. De analoge verbeelding kan hierbij wel rommelig worden door de hoeveelheid aan informatie, de digitalisering heeft echter voor ogen dat straks alles digitaal gebeurd. Hierbij moet gedacht worden aan het controleren van de verbeelding, het vaststellen van het bestemmingsplan, het toetsen van bouwaanvragen en het raadplegen. Hierbij dient tevens te worden opgemerkt dat wettelijk is vastgelegd dat het digitale bestemmingsplan boven de analoge versie gaat.

Bij een globale verbeelding moeten alle mogelijke beperkingen omschreven worden. Hierdoor worden regels (nog) moeilijker leesbaar en neemt het aantal regels toe, hetgeen niet gewenst is.

Samenwerkingsverband A2-gemeenten
De gemeente Valkenswaard is één van de vier gemeente die deel uitmaakt van het samenwerkingsverband A2-gemeenten. De vier gemeenten zetten zich in voor een verre gaande samenwerking op vele gebieden binnen het gemeentelijk apparaat. Binnen dit samenwerkingsverband is ook een werkgroep Wro. Binnen deze werkgroep wordt gekeken op welke wijze samen gewerkt kan worden op het gebied van ruimtelijke ordening. Momenteel wordt met de vier gemeenten samen een standaardaard set regels opgesteld, waarbij het uitgangspunt conserveren en gedetailleerde verbeeldingen het uitgangspunt is. Deze standaard set regels dient te voldoen aan de RO-standaarden 2008. De gemeente Valkenswaard is ten opzichte van de andere drie gemeenten al verder met het opstellen van deze regels. Er is daarom binnen de werkgroep gekozen om de regels van Valkenswaard als uitgangspunt te kiezen die nog wel verder aangepast moeten worden.
Er is binnen de werkgroep om twee redenen gekozen om één set regels te maken. De eerste reden is de verre gaande samenwerking die de vier gemeenten voor ogen hebben. De tweede reden is dat de nationale overheid voor ogen heeft dat bestemmingsplannen beter uit wisselbaar moeten zijn. Dit heeft zij gedaan door het opstellen van de RO-standaarden 2008 en de digitale verplichting. Dit gedachtegoed past goed binnen het samenwerkingsverband.

Digitalisering

Zoals eerder al is aangegeven moeten nieuwe bestemmingsplannen vanaf 1 januari 2010 digitaal raadpleegbaar en uitwisselbaar zijn. Naast dat de bestemmingsplannen digitaal raadpleegbaar en uitwisselbaar moeten zijn, moeten de nieuwe plannen ook digitaal worden vastgesteld en digitaal worden ondertekend. De digitale verplichting betekent ook een verandering in de werkwijze. Deze verandering van werkwijze geldt ook voor de gemeenteraad. Nieuwe bestemmingsplannen dienen namelijk zowel analoog als digitaal te worden vastgesteld. Het analoge exemplaar dient enkel en alleen te worden vastgesteld voor het archief. Voor het overige geldt het digitale exemplaar. Het is van belang dat voorafgaand aan de commissie- en raadsvergadering het bestemmingsplan digitaal is ingekeken. Het is namelijk op dit moment nog niet mogelijk om dit tijdens de vergadering te doen.

Handboek
Vanuit het oogpunt van vergelijkbaarheid en de leesbaarheid en bruikbaarheid van ruimtelijke plannen binnen de gemeente is er voor gekozen om de werkwijze van het maken van een digitaal bestemmingsplan vast te leggen in een handboek. Het handboek dient als “kapstok” voor het maken van bestemmingsplannen. Elk bestemmingsplan kan op basis van het handboek zijn eigen inhoud hebben. De afspraken, vastgelegd in dit handboek, dienen echter de vergelijkbaarheid, raadpleegbaarheid, leesbaarheid en toegankelijkheid van bestemmingsplannen te bevorderen. Vanuit de gebruikersoptiek zijn deze aspecten van groot belang.

Het handboek heeft als doel om eenduidig voor te schrijven op welke wijze bij het maken van bestemmingsplannen dient te worden omgegaan met:
- Het benoemen en onderscheiden van bestemmingen en aanduidingen
- De opzet van de toelichting
- De opzet van de bijbehorende regels
- De opzet van de bijbehorende verbeelding
- Het benoemen van functies
- De uitwisseling/aanlevering van bestemmingsplannen in digitale vorm

Het handboek geeft zowel eisen ten aanzien van een digitaal bestemmingsplan, als van een bestemmingsplan in analoge vorm. De reden hiervoor is dat volgens het Besluit ruimtelijke ordening (Bro 2008) een bestemmingsplan in digitale vorm wordt vastgesteld, tegelijk met een volledig analoge verbeelding van het bestemmingsplan op papier. Ondanks dat het analoge en het digitale exemplaar dezelfde inhoud hebben zien zij er qua lay-out wel heel anders uit. Indien gewenst kan middels een presentatie de verschillen tussen analoog en digitaal worden toegelicht.

Advies
Gezien het voorgaande wordt geadviseerd de huidige wijze voor het opstellen van bestemmingsplannen door te zetten, waarbij de feitelijk bestaande situatie wordt bestemd met gebruikmaking van gedetailleerde verbeeldingen.

Wordt echter gekozen voor bestemmen met behoud van bestaande rechten en gebruikmaking van globale verbeeldingen, dan heeft dit grote consequenties voor de actualiseringslag van de bestemmingsplannen. Dit betekent namelijk dat alle vigerende bestemmingsplannen aangepast moeten worden naar de eisen van

de Wro. Het opstellen van een eenduidige en transparante systematiek die de rechtsgelijkheid bevorderd wordt daarmee onmogelijk gemaakt. Het terugdringen van het aantal bestemmingsplannen wordt hiermee een onmogelijke taak. Elk plan heeft immers zijn eigen regels waaraan niets veranderd kan worden. Dit heeft tot gevolg dat zo'n 60 bestemmingsplannen met inhoudelijk verschillende planregels vóór 1 juli 2013 vastgesteld moeten zijn. De kans is uitermate klein dat deze deadline gehaald wordt met alle ruimtelijke en financiële gevolgen van dien.

E. Beoogd resultaat

Met dit advies wordt beoogd een werkwijze vast te laten stellen die van toepassing kan worden verklaard op de verdere actualisatie van de bestemmingsplannen. Door de werkwijze vooraf te laten vaststellen wordt getracht de discussie zoals deze heeft plaatsgevonden bij "Dommelen 2009" te voorkomen, zodat de deadline van 1 juli 2013 gehaald kan worden.

F. Oplossingen

De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het vaststellen van de bestemmingsplannen. Om deze reden laten wij de gekozen werkwijze door uw raad vaststellen.

G. Argumentatie

Zie het gestelde onder D.

H. Monitoring en evaluatie

Bestemmingsplannen moeten elke 10 jaar worden herzien. Dit betekent dat nadat de actualisatie is afgerond, er weer opnieuw begonnen moet worden zodat de plannen actueel en up-to-date blijven. Hierdoor wordt voorkomen dat er weer een achterstand wordt opgebouwd. Tijdens de actualisering en in de periode erna zal de systematiek geëvalueerd worden en wordt bezien of er aanpassingen nodig zijn.

I. Tijdpad

De actualisering zal lopen tot 1 juli 2013. Daarnaast moeten de bestemmingsplannen actueel gehouden worden.

J. Financiële gevolgen

Het opstellen van de bestemmingsplannen kost tijd en met name ambtelijke uren. Daarnaast is er een financieel risico als de gemeente op 1 juli 2013 geen actuele bestemmingsplannen heeft.

K. Communicatie

Lopende de procedures van de bestemmingsplannen zullen de plannen meermalen ter visie worden gelegd. Dit zal gepubliceerd worden in de Kempener Koerier, de Staatscourant en op internet.

Burgemeester en wethouders van Valkenswaard,

secretaris, burgemeester

drs. R.F.W. van Eijck. drs. A.B.A.M. Ederveen.

Bijlage(n)

- Handboek digitale bestemmingsplannen Gemeente Valkenswaard.

Ter inzage liggende stukken

- Concept raadsbesluit.