

Beantwoording raadsvraag

Onderwerp	Beheersverordening Heiakker e.o. - Noordrand		
Datum	31-08-2016	Nummer	RV-1637
Steller vraag	B. Munsters	Fractie	CDA
Portefeuillehouder	H. Verhees	Steller	
Datum afdoening	05-09-2016		

Vraag

Het CDA heeft kennis genomen van de brief van het Bestuur van de Vereniging Heemkundekring H.N. Ouwering inzake de ontwikkelingen nabij het klein en groot kasteel en het Dinghuis. Deze verordening is de vierde na St. Jozefparochie, Zeilberg en de Houtenhoek. Het CDA stelt vast dat bij de vaststelling van elke verordening er het nodige te doen is over de invulling daarvan.

Voor het CDA geeft dit aanleiding tot het stellen van de volgende vragen:

1. Het instrument beheersverordening heeft de wetgever opgenomen om voor gebieden met een lage planologische dynamiek te kunnen volstaan met een verordening. Onderschrift het college deze lijn en zo ja welke grenzen hanteert uw college hierbij?
2. Heeft uw college kennis genomen van de jurisprudentie inzake de verordeningen en is hieruit een lijn te ontdekken of en zo ja in welke mate de gemeente nieuwe planologische ontwikkelingen mag meenemen in een verordening?
3. Is de lijn uit de jurisprudentie te bestempelen als een constante lijn?
4. Indien op vraag 3 bevestigd kan worden geantwoord hanteert uw college dan deze lijn in de voorbereiding van de verordening?
5. Indien op vraag 3 ontkennend moet worden geantwoord welke hanteert uw college dan in de voorbereiding van de verordening?
6. Tegen een verordening is geen bezwaar en beroep mogelijk. De derde belanghebbende kan enkel via een procedure tegen een omgevingsvergunning de onderliggende verordening aanvechten. In het geval het gaat om nieuwe planologische mogelijkheden wordt de derde belanghebbende een bezwaar en beroepsmogelijkheid ontnomen die tegen een bestemmingsplan wel bestaat. Hoe betreft uw college dit in de afweging bij de voorbereiding van de verordening?

In verband met de behandeling van de verordening in de commissie van 5 september 2017 vraagt het CDA om deze vragen uiterlijk 2 september 2017 te beantwoorden. Mocht dit niet lukken dan verzoekt het CDA om het voorstel terug te nemen in afwachting van de beantwoording van deze vragen.

Antwoord

In het algemeen verwijs ik voor de beantwoording van de vragen naar een eerder verzonden RIB (RIB-HV-1538, 18 juni 2015). In deze RIB is uitvoerig ingegaan op de toepassing van het instrument beheersverordening, welke jurisprudentie er is en wat gezien kan worden als een ruimtelijke ontwikkeling. Aanvullend het volgende.

1. Het instrument beheersverordening heeft de wetgever opgenomen om voor gebieden met een lage planologische dynamiek te kunnen volstaan met een verordening. Onderschrift het college deze lijn en zo ja welke grenzen hanteert uw college hierbij?

Het college onderschrijft de lijn, zoals door de wetgever vastgelegd in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Daarin is bepaald:

"onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld."

De beheersverordening (verder: BHV) richt zich op het vastleggen overeenkomstig de bestaande situatie. Uit de 'Handreiking beheersverordening' van de VNG en de parlementaire geschiedenis inzake de Wro blijkt dat het begrip 'bestaand gebruik' op twee manieren kan worden gedefinieerd. Zoals ook in voornoemde RIB aangegeven is gebruik in enge zin het gebruik dat feitelijk bestaand is op het moment van vaststellen van de BHV. Gebruik in ruime zin gaat uit van het vigerende bestemmingsplan. Al het in het vigerende bestemmingsplan toegelaten gebruik en al de op basis van het bestemmingsplan toegestane bouwwerken worden in deze uitleg als bestaand beschouwd.

Onder argument 2.2 van het raadsvoorstel over de vaststelling van de beheersverordening Heiakker e.o. – Noordrand wordt uitgelegd dat bij deze BHV is gekozen voor het gebruik in 'ruimte zin'. Dit is in jurisprudentie goedgekeurd (o.a. *AbRvS d.d.6 augustus 2014, zaaknr. 201401491/1/A1*). Deze benadering is gelijk aan de hiervoor vastgestelde beheersverordeningen Zeilberg en Houtenhoek. Voor alle genoemde plangebieden geldt dat het gebieden betreft die in feite zijn 'uitontwikkeld' en dat er in die gebieden geen sprake is van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

2. Heeft uw college kennis genomen van de jurisprudentie inzake de verordeningen en is hieruit een lijn te ontdekken of en zo ja in welke mate de gemeente nieuwe planologische ontwikkelingen mag meenemen in een verordening?

Wat moet nu verstaan worden onder "ruimtelijke ontwikkeling"? De Wro geeft niet aan wat moet worden verstaan onder een ruimtelijke ontwikkeling. Ook de wetsgeschiedenis biedt op dit punt niet al te veel duidelijkheid. Invulling van de 'vaagheid' van dit begrip moet daardoor gegeven worden door jurisprudentie. Die jurisprudentie komt nu langzaam op gang (bijna 6 jaar na de introductie van de BHV).

In algemeenheid wordt jurisprudentie door de vakafdelingen bijgehouden. Hoewel de uitspraken (nog) heel casuïstisch zijn, blijkt uit jurisprudentie de volgende constante lijn:

"Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.38 van de Wro (Kamerstukken II, 2005-2006, 28 916, nr. 26, blz. 4) is het instrument van de beheersverordening bedoeld om voor gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek te kunnen voorzien in een passende planologische bescherming. Dit betekent niet dat er geen enkele ontwikkeling in een dergelijk gebied mag plaatsvinden, maar dat ten opzichte van het bestaande gebruik ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening in beperkte mate ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan die ook reeds op grond van het voorheen geldende regime waren toegestaan."
(o.a. AbRvS d.d. 24-2-2016, zaaknr. 201500628/1/A1, AbRvS d.d. 6-8-2014,

zaaknr. 201401498/1/A1, AbRvS d.d. 24-9-2014, zaaknr. 201210299/1/R3 en AbRvS d.d.6 augustus 2014, zaaknr. 201401491/1/A1)

Omdat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in artikel 2.10 expliciet vergunningverlening voor de activiteit bouwen mogelijk maakt op basis van een BHV, mag een BHV bouwactiviteiten mogelijk maken. Hierbij kan gedacht worden aan kleine uitbreidingen van woningen e.d. (*o.a. AbRvS d.d. 22-6-2016, zaaknr. 2015050060/1/A1*). De zinsnede "geen ruimtelijke ontwikkeling" moet dus worden opgevat als "geen ruimtelijk relevante verandering in het planologisch toegestane gebruik van gronden en opstallen (zie bijvoorbeeld Handelingen TK 26 september 2007, nr 5, pagina 313), dan wel aanpassingen van geringe planologische betekenis.

3. Is de lijn uit de jurisprudentie te bestempelen als een constante lijn?

Ja, al is de inmiddels ontstane (beperkte) jurisprudentie heel casuïstisch. De uitspraken maken (nog steeds) geen einde aan de discussie over de reikwijdte van de BHV.

4. Indien op vraag 3 bevestigd kan worden geantwoord hanteert uw college dan deze lijn in de voorbereiding van de verordening?

De voorgenoemde lijn wordt in de voorbereiding toegepast.

5. Indien op vraag 3 ontkennend moet worden geantwoord welke hanteert uw college dan in de voorbereiding van de verordening?

Niet van toepassing, zie ad 3 en 4.

6. Tegen een verordening is geen bezwaar en beroep mogelijk. De derde belanghebbende kan enkel via een procedure tegen een omgevingsvergunning de onderliggende verordening aanvechten. In het geval het gaat om nieuwe planologische mogelijkheden wordt de derde belanghebbende een bezwaar en beroepsmogelijkheid ontnomen die tegen een bestemmingsplan wel bestaat. Hoe betreft uw college dit in de afweging bij de voorbereiding van de verordening?

De Wro kent bij de totstandkoming van de BHV geen (verplichte) voorbereidingsprocedure, zoals dat bij een bestemmingsplan wel het geval is. Er is geen bezwaar of beroep mogelijk tegen het besluit tot vaststelling.

Hoewel voor een BHV geen uitgebreide voorbereiding nodig is, moet wel het belang van betrokken actoren (bv omwonenden) en het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening (bv milieu) meegenomen worden in de besluitvorming.

Bij de voorbereiding van de BHV Heiakker is, net zoals dat gebeurd is bij de eerdere beheersverordening Zeilberg en Houtenhoek, wel gekozen om een inspraakprocedure te houden. Dit is niet verplicht, maar kan voor meer betrokkenheid van de inwoners zorgen en (inventarisatie)fouten filteren. Dit zoals afgesproken en kenbaar gemaakt in RIB-HV-1629. Het ontwerpplan heeft daarom voor zes weken ter inzage geleden. Iedereen heeft de mogelijkheid gehad hierop te reageren.