

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2015-46)

Onderwerp: Flexibel en globaal bestemmen
Portefeuillehouder: Wethouder Lambregts
Datum: 19 mei 2015

Aanleiding voor de mededeling

Op 19 maart 2015 hebben wij de toezegging aan uw raad gedaan om bij de behandeling van de voorjaarsnota duidelijkheid te geven over de bandbreedte die er is voor het 'globaler maken van bestemmingsplannen'. Ook was er de vraag waarom bestemmingsplannen zo dik zijn. Hieronder lichten wij de antwoorden toe.

Kern van de boodschap

Wij passen de regels voor bestemmingsplannen, waar mogelijk en gewenst, al zo flexibel en globaal mogelijk toe. Dit is altijd onze insteek. Maar aan globaal en flexibel bestemmen kleven ook nadelen, omdat deze wijze van bestemmen meer risico's opleveren voor planschadeclaims en meer onderzoeken noodzakelijk kunnen maken, omdat ook wijzigingsbevoegdheden op haalbaarheid getoetst moeten zijn in het moederplan. Daarnaast ligt met globale bestemmingen de regie minder bij de gemeente, terwijl dit soms wel gewenst is. Daardoor kan het zijn dat de keuze toch gemaakt wordt om het bestemmingsplan gedetailleerder te maken.

Bestemmingsplannen, zeker als het plannen zijn waarin ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, zijn voor het toelichtende deel dik omdat de onderbouwing vaak met uitgebreide onderzoeken gepaard gaat. Deze onderzoeken moeten voldoen aan landelijk of Europees gestelde eisen. Vanuit de gemeente streven wij er altijd naar om de toelichting zelf zo compact mogelijk te houden, zodat het plan overzichtelijk blijft.

Hiernavolgend verduidelijken wij dit.

Kernbegrippen

Globaal en flexibel bestemmen zijn twee verschillende begrippen.

Een globale bestemming is een bestemming waarbij de belangrijkste uitgangspunten voor een gebied zijn vastgelegd. In een globale bestemming zijn de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet vastgelegd of gebonden aan een concreet perceel. Binnen de geboden bandbreedte kan verdere planuitwerking plaatsvinden op bouwplanniveau. De kaders van het bestemmingsplan zijn daarbij richtinggevend.

Het tegenovergestelde van globaal bestemmen is gedetailleerd bestemmen. In een gedetailleerde bestemming leggen we juist wel een eindbeeld vast. Een gedetailleerde bestemming bepaalt welke bouw- en gebruiksmogelijkheden waar toegestaan zijn, soms tot op de vierkante centimeter.

Naast het begrip globaal/gedetailleerd, zijn er ook de begrippen star en flexibel bij bestemmingen. Bij een starre bestemming is het niet of nauwelijks mogelijk om hiervan af te wijken. Een starre bestemming geeft in de regels van die bestemming alleen maar directe bouw- en gebruiksmogelijkheden aan.

Flexibel bestemmen is het tegenovergestelde. Flexibel bestemmen laat meer ruimte om in te spelen op initiatieven die niet direct zijn geregeld. Een flexibele bestemming is een bestemming waarbij niet alleen de directe bouw- en gebruiksmogelijkheden vastliggen, maar ook ruimte biedt voor veranderingen via afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Het toepassen van deze bevoegdheden is in principe neergelegd bij ons college.

Inlichtingen bij: E. Wentink
Telefoonnummer: (0314) 399 678
Bijlagen: raadsmededeling 2013-159; raadsbesluit 2012-23

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2015-46)

Een combinatie van bovenstaande kernbegrippen in één bestemmingsplan is mogelijk.

Hoe bereik je flexibel bestemmen?

Flexibel bestemmen bereik je op verschillende manieren:

- Globaler opstellen, dus niet alleen de functie die er daadwerkelijk is. Zie ook bij 'Hoe kun je globaal bestemmen?'
- En daarbij sturen met de bestemmingsomschrijving en begripsbepalingen.
- Afwijkingsbevoegdheden opnemen voor bouw en gebruik, waar je als gemeente 'een vinger aan de pols wilt houden'.
- Wijzigingsbevoegdheden gebruiken voor veranderingen die te ver gaan voor de afwijkingsbevoegdheid.
- Uitwerkingsplicht gebruiken als dit zinvol is voor de planontwikkeling, is vooral te gebruiken bij nieuwe ontwikkelingsplannen.

Alles wat met flexibel bestemmen opgenomen wordt in een bestemmingsplan, moet in de toelichting goed onderbouwd worden. De gevolgen van de afwijking of wijziging moeten ook bij het 'moederplan' onderbouwd/onderzocht zijn. Dit wil niet zeggen dat overal een 'veldonderzoek' voor nodig is, maar recente jurisprudentie wordt daarin wel steeds strenger. Het aantonen dat sprake is van 'een goede ruimtelijke ordening' mag niet uitgesteld worden tot daadwerkelijk een afwijking of wijziging plaatsvindt.

Naast deze genoemde mogelijkheden, is ook flexibiliteit te bereiken met:

- Voorlopig bestemmen: geeft de mogelijkheid om in een bestemmingsplan zelf tijdelijk iets toe te staan. Je moet ook de eindbestemming weten, die moet je ook regelen (nadeel met mogelijk meer onderzoeken); met nieuwe Bor is hier meer mogelijk geworden (via omgevingsvergunning).
- Voorwaardelijke verplichting: geeft mogelijkheid om iets toe te staan, als daar tegenover een verplichting wordt ingevuld. Dit is bijvoorbeeld voor landschappelijke inpassing te gebruiken.

Hoe kun je globaal bestemmen?

Globaal bestemmen is een vorm van flexibel bestemmen. Hiermee geef je ruime mogelijkheden binnen één bestemming. Voorbeelden ervan zijn:

- Binnen één bestemming (zoals Wonen) diverse soorten (zoals bij woningen: vrijstaand, twee-aan-een, rij, gestapeld) toelaten.
- Binnen één bestemming (zoals Centrum) verschillende soorten gebruik (horeca, detailhandel, wonen, kantoren) toelaten.
- Voor een nieuw te realiseren wijk kiezen voor de bestemming 'Woongebied', zonder de woningbouwcategorieën in te vullen en zonder daarbij de wegen en het groen nadrukkelijk te bestemmen. Hierdoor ontstaan optimale mogelijkheden om te schuiven met kavels en woningtypes. Ook de openbare ruimte kan nog naar wens veranderen.

Wat doen wij hier al mee in de (recente) bestemmingsplannen in Doetinchem?

Binnen de gemeente Doetinchem gebruiken we een set van standaardregels. Dit bevordert de uniformiteit van de diverse bestemmingsplannen. Per bestemmingsplan kijken we daarbij hoe flexibel het plan moet worden.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2015-46)

In de standaard staan bij de meeste bestemmingen afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden in de regels. Bij het maken van een bestemmingsplan overwegen wij of die mogelijkheden willen opnemen voor het specifieke plan. Normaal gesproken worden deze opgenomen. Ook zijn globale bestemmingen, zoals 'Woongebied' opgenomen in de standaardregels.

Waarom bepaalde mogelijkheden geregeld zijn als afwijking of wijziging en niet via directe regelgeving, is beoordeeld op basis van de impact die de mogelijkheid heeft op de omgeving:

- Als een verandering weinig tot geen invloed heeft op de omgeving, dan is deze met direct recht geregeld.
Voorbeelden hiervan zijn bij de bestemming Wonen een aan huis gebonden bedrijf of beroep. Maar ook een erker.
- Is er sprake van enige invloed op de omgeving, waardoor de verandering mogelijk niet altijd gewenst is, dan is deze met een afwijkingsbevoegdheid opgenomen.
Voorbeelden hiervan zijn bij bestemming Bedrijf een nieuwe bedrijfswoning, bouwen buiten bouwvlak, verplaatsing bedrijfswoning en een bedrijfsactiviteit die niet op de bedrijvenlijst vermeld is. Bij de bestemming Wonen zijn voorbeelden het bouwen buiten het bouwvlak, een mantelzorgwoning en wonen in aangebouwde bijgebouwen.
- Is de invloed op de omgeving nog groter, dan is de verandering vormgegeven met een wijzigingsbevoegdheid.
Voorbeelden hiervan zijn bij de bedrijfswoning als woning bestemmen als er geen bedrijf meer is, een ander type woning toelaten en vormverandering agrarisch bouwvlak.

Als het gewenst is, veelal bij ontwikkelingsplannen, om ruimte in het nog lopende ontwerpproces te bieden, bijvoorbeeld als de verdeling van openbare ruimte en uit te geven kavels nog niet vaststaan, dan kiezen wij voor een globale bestemming, zoals 'Woongebied', waarbinnen woningen en openbare ruimte vrij in te vullen zijn. Wel waar nodig met voorwaarden, zoals het type woning, aantal woningen of oppervlakte openbaar gebied.
Een voorbeeld hiervan is Wehl-Heideslag, waar deze bestemming op diverse delen is toegepast. Voor Vijverberg-Zuid was deze insteek destijds nog niet mogelijk. Er is toen gekozen voor een gedetailleerd bestemmingsplan vanwege de gewenste controlemogelijkheid op de ontwikkelende partijen in dit gebied. De herziening van het bestemmingsplan Vijverberg-Zuid, die nu in voorbereiding is, zal een zo globaal mogelijke insteek krijgen.

Nadelen van flexibel en globaal bestemmen

Aan flexibel en globaal bestemmen kleven ook nadelen. Zoals al eerder vermeld, moeten van afwijkingen en wijzigingen in het moederplan al aangetoond worden dat sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening':

- Dit kan betekenen dat een bepaald, kostbaar, onderzoek al moet worden uitgevoerd, terwijl mogelijk geen gebruik gemaakt wordt van de geboden afwijking of wijziging. Dan is dit onderzoek dus uitgevoerd voor iets dat er niet komt.
- Bij elk bestemmingsplan moet de financiële haalbaarheid aangetoond worden. En daar is het risico op planschade weer een onderdeel van. Bij zeer globale bestemmingen kan dit tot hoge schadeclaims leiden.
Voorbeeld: het moederplan voor Woongebied Wijnbergen liet overal gestapelde woningbouw toe, zonder een bepaald gebied daarvoor aan te wijzen. In het stedenbouwkundige plan lag wel vast dat dit alleen in een bepaald gebied zou komen, maar planologisch dus niet. Dit heeft geleid tot een aantal planschadeclaims, waarbij in totaal ruim € 150.000 uitgekeerd is.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2015-46)

- Risico op ongewenste ontwikkelingen bij globaal bestemmen wordt groter.
Voorbeeld: bij de bestemming Maatschappelijk was het gebruikelijk dat alle soorten van maatschappelijke voorzieningen mogelijk waren binnen deze bestemming. Dus is niet alleen een verzorgingscentrum mogelijk, maar ook dagopvang van dak- en thuislozen of een afkickcentrum. Op verzoek van de gemeenteraad is recent de mogelijkheid voor dak- en thuislozenopvang niet meer bij recht geregeld binnen deze bestemming, terwijl dit voorheen wel zo was. Dus hier was het politiek gewenst om gedetailleerder te bestemmen.

Tijdswinst?

Er wordt wel eens gedacht dat globale bestemmingsplannen sneller opgesteld kunnen worden. Zoals hiervoor al aangegeven, lijkt dit juist niet zo te zijn. Bij globale bestemmingen zijn mogelijk meer onderzoeken nodig die tijd en geld kosten en dus geen tijdswinst opleveren. Daarnaast is de procedure voor een globaal bestemmingsplan gelijk aan de procedure voor een gedetailleerd bestemmingsplan. Ook hier is dus geen tijdswinst te behalen.

In het verleden zijn de voorbereidende werkprocessen voor bestemmingsplannen al efficiënt ingericht op de werkvloer, zoals het hebben van een grote set van standaardregels (met flexibiliteitsmogelijkheden) die gebruikt worden, en dus de basis van een plan kan snel samengesteld worden. Voor de toelichting van bestemmingsplannen is ook een standaardtekst voorhanden, die gebruikt wordt en planspecifiek aangepast en aangevuld wordt. Ook dit heeft in het verleden dus al plaatsgevonden om tijdswinst te krijgen.

De eerder al doorgevoerde keuze om bestemmingsplannen niet meer als voorontwerp ter inzage te leggen, heeft ook al tijdswinst opgeleverd. Uw raad heeft hierover op 23 februari 2012 een besluit genomen (2012-23).

De bestemmingsplannen zijn regelmatig vrij dik. Dit is vooral aan de orde bij plannen die ontwikkelingen mogelijk maken. Bij ontwikkelingsplannen zijn er veel onderzoeken van externe bureaus nodig die onderdeel uitmaken van de toelichting. Veelal zijn voor de onderzoeken landelijke of Europese normen van toepassing, waardoor deze niet compacter kunnen worden gemaakt.

Plannen waar geen ontwikkelingen in zitten, hebben vaak ook weinig tot geen onderzoeken die deel uitmaken van het bestemmingsplan. Deze plannen zijn veelal veel dunner.

Er wordt ambtelijk altijd naar gestreefd om de toelichting zelf zo kort en bondig mogelijk te houden, waarbij de landelijke regelgeving wel in acht moet worden genomen. Ook worden er natuurlijk geen onderzoeken gevraagd die niet nodig zijn. Hierover is uw raad in het verleden al geïnformeerd, raadsmededeling 2013-159 'Vereenvoudiging ruimtelijke onderbouwingen'.

Conclusie

flexibel

Binnen de gemeente Doetinchem worden bij ongeveer alle bestemmingsplannen flexibiliteitsbevoegdheden gebruikt. En worden dus flexibele bestemmingsplannen gemaakt.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2015-46)

De 'standaard' die gebruikt wordt voor bestemmingsplannen bevat vele flexibiliteitsbevoegdheden. Bij elk plan dat opgesteld wordt, wordt gekeken welke flexibiliteit gewenst is voor het specifieke plan. Het bieden van zoveel mogelijk flexibiliteit is daarbij het uitgangspunt. Dus schrappen van een mogelijkheid gebeurt niet zomaar.

In het verleden zijn ook al diverse afwijkingsbevoegdheden verschoven naar direct recht. Voorbeeld hiervan is beroep/bedrijf aan huis. Dit kan nu zonder afwijking, als aan voorwaarden wordt voldaan.

globaal

Bij de meeste bestemmingsplannen wordt ook onderzocht in hoeverre het plan globaal gemaakt kan worden. Als dit mogelijk is, wordt dit gedaan. Hierbij worden de voor- en nadelen afgewogen en is 'een haalbaar plan' altijd de basis voor de keuze.

Ondanks dat gewerkt wordt met een standaard, kijken wij elke keer naar de nut en noodzaak van regels in het bestemmingsplan. Verschuiven van een wijzigingsbevoegdheid naar een afwijkingsbevoegdheid of van een afwijking naar direct recht is mogelijk. Voorkeur daarbij is wel dat dit generiek gebeurt, dus als het voor het ene plan gaat gelden, dan zal dit ook voor andere plannen met dezelfde bestemming gaan gelden. Dit om uniformiteit in de bestemmingsplannen binnen de gemeente te bewerkstelligen.

gebruikmaken van mogelijkheden

Zoals gezegd, komen al veel mogelijkheden voor in recent en eerder vastgestelde bestemmingsplannen. Ook in bestemmingsplannen die in voorbereiding zijn, zoals voor Vijverberg-Zuid en het IKC Noord, zal flexibel en globaal bestemmen waar mogelijk toegepast worden.

We staan aan de vooravond van de nieuwe ronde voor het actualiseren van bestemmingsplannen. Voordat deze bestemmingsplannen geschreven en getekend zullen worden, zullen wij weer nagaan of deze plannen globaler kunnen worden gemaakt. Uiteraard zullen wij deze plannen ter besluitvorming aan u voorleggen.

financieel

Het komt voor dat gedacht wordt dat een globaal bestemmingsplan een besparing oplevert in de kosten van bestemmingsplannen. Dit is niet het geval. Ook een globaal bestemmingsplan moet opgesteld worden en dezelfde procedure moet gevoerd worden. Daarnaast kan het zelfs zo zijn dat door de globaliteit meer onderzocht moet worden, wat bij een gedetailleerder bestemmingsplan niet nodig is. Dit zijn dan meerkosten.

Verdere toelichting (bevoegdheid, informatieplicht etc.)

Niet van toepassing.