Raadsbesluit

Steenwijk, 21-03-2017
Nummer: 2017/20

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 07-02-2017, nummer 2017/20;

b e s l u i t :
Vast te stellen de beheersverordening "Wetering" bestaande uit de verbeelding NL.IMRO.1708.WeteringBVO-VA01 en regels, zoals deze in de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte bescheiden zijn aangegeven, toegelicht en beschreven.

De raad voornoemd,
de griffier de voorzitter

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding **7**

1.1 Aanleiding voor de beheersverordening 7

1.2 Besluitgebied: ligging en omgeving 8

1.3 Geldende bestemmingsplannen 8

Hoofdstuk 2 Motivering voor toepassing van het instrument 'beheersverordening' **13**

2.1 Geen ruimtelijke ontwikkeling 13

2.2 Bestaand gebruik 13

2.3 Juridische status 14

Hoofdstuk 3 Gebiedsvisie en uitgangspunten **15**

3.1 Rijksbeleid 15

3.2 Provinciaal beleid 15

3.3 Gemeentelijk beleid 15

Hoofdstuk 4 Actuele waarden **17**

Hoofdstuk 5 Sectorale aspecten **19**

Hoofdstuk 6 Waterparagraaf **21**

Hoofdstuk 7 Juridische opzet **23**

Hoofdstuk 8 Uitvoerbaarheid **25**

Hoofdstuk 9 Procedure **27**

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de beheersverordening

In het kader van de actualiseringsverplichting voor bestemmingsplannen ouder dan tien jaar, is bij de gemeente Steenwijkerland de vraag opgekomen naar een nieuwe (planologische) regeling voor het gebied 'Wetering'. Ingevolge artikel 3.1, tweede en vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) geldt namelijk een actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen. Elke tien jaar dient de bestemming van gronden opnieuw te worden vastgesteld. Het geldende bestemmingsplan 'Wetering' is binnenkort ouder dan tien jaar en dient daarom te worden herzien of actueel te worden verklaard (verlenging van de tien jaarstermijn als bedoeld in het derde lid van artikel 3.1 Wro). Omdat het bestemmingsplan nog onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tot stand is gekomen, is het actueel verklaren daarvan echter niet mogelijk gelet op het bepaalde in artikel 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro. In dat artikel is de plicht opgenomen om voor een bepaalde datum een nieuw bestemmingsplan of een beheersverordening vast te stellen overeenkomstig de Wro. Indien aan die plicht niet wordt voldaan, kunnen geen leges meer worden geheven voor diensten die verband houden met dat bestemmingsplan.

Artikel 3.38 Wro geeft aan dat de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan, een beheersverordening kan vaststellen. De beheersverordening is aldus een alternatief voor het bestemmingsplan waarmee ook aan de genoemde verplichting wordt voldaan. Deze mogelijkheid kan alleen worden gebruikt als in het gebied weinig tot geen planologische veranderingen plaatsvinden dan wel in de toekomst zullen plaatsvinden. Het instrument beheersverordening is namelijk bedoeld om voor planologisch laagdynamische gebieden het bestaande gebruik en de bouwmogelijkheden vast te leggen. Het gebied 'Wetering' voldoet aan dit vereiste, aangezien de vigerende mogelijkheden die binnen het besluitgebied worden geboden, opnieuw worden vastgelegd. Ruimtelijke ontwikkelingen, anders dan die vigerend mogelijk zijn, worden niet mogelijk gemaakt. Hiervan uitgaand is besloten voor het gebied 'Wetering' een beheersverordening op te stellen.

Het doel van het opstellen van een beheersverordening is, buiten de snelle en kostenefficiënte procedure, tevens het actualiseren van het geldende bestemmingsplan naar de huidige (planologische) situatie alsmede de huidige regelgeving en inzichten. De beheersverordening zal tevens worden gedigitaliseerd om te voldoen aan de Wro en te komen tot een betere interne en externe informatievoorziening binnen de gemeente Steenwijkerland.

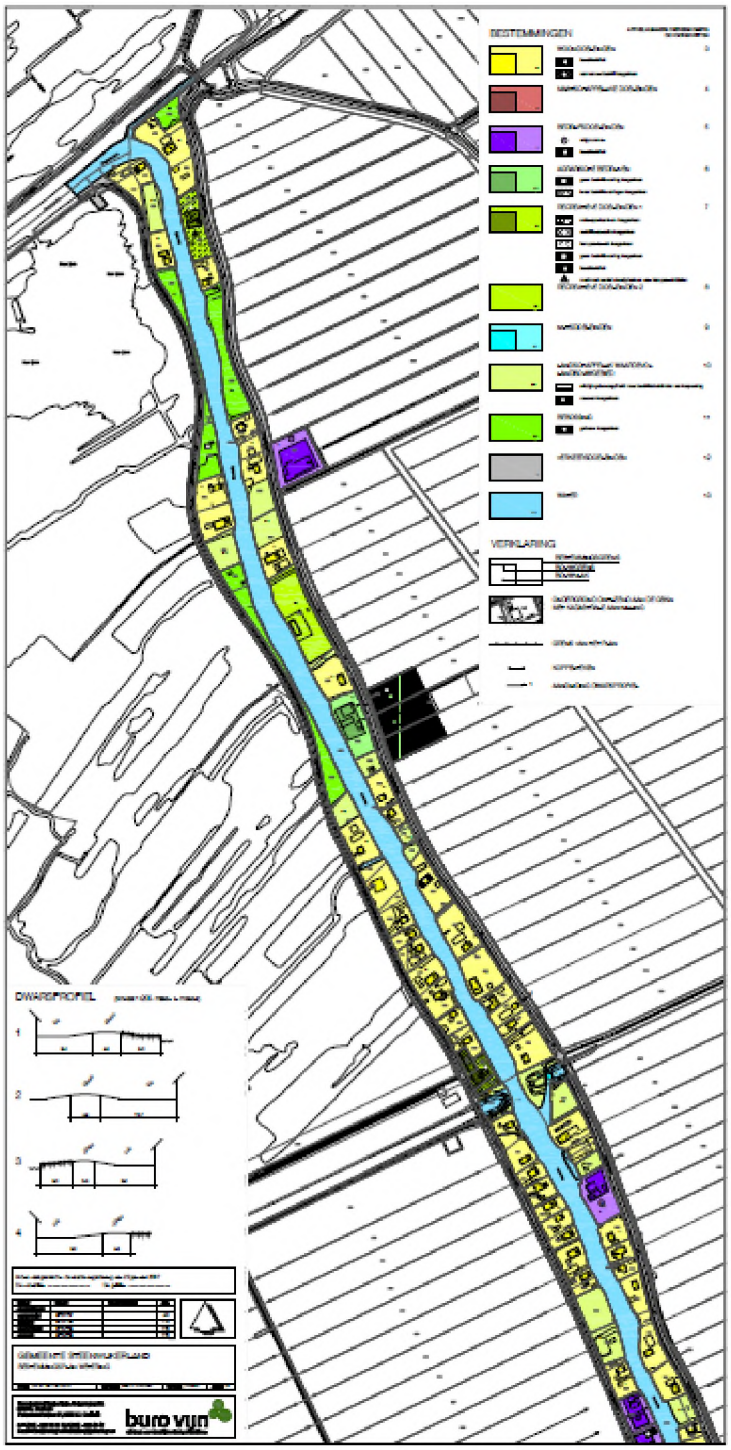
In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op de toepassingsmogelijkheden van het instrument 'beheersverordening' in dit geval.

1.2 Besluitgebied: ligging en omgeving

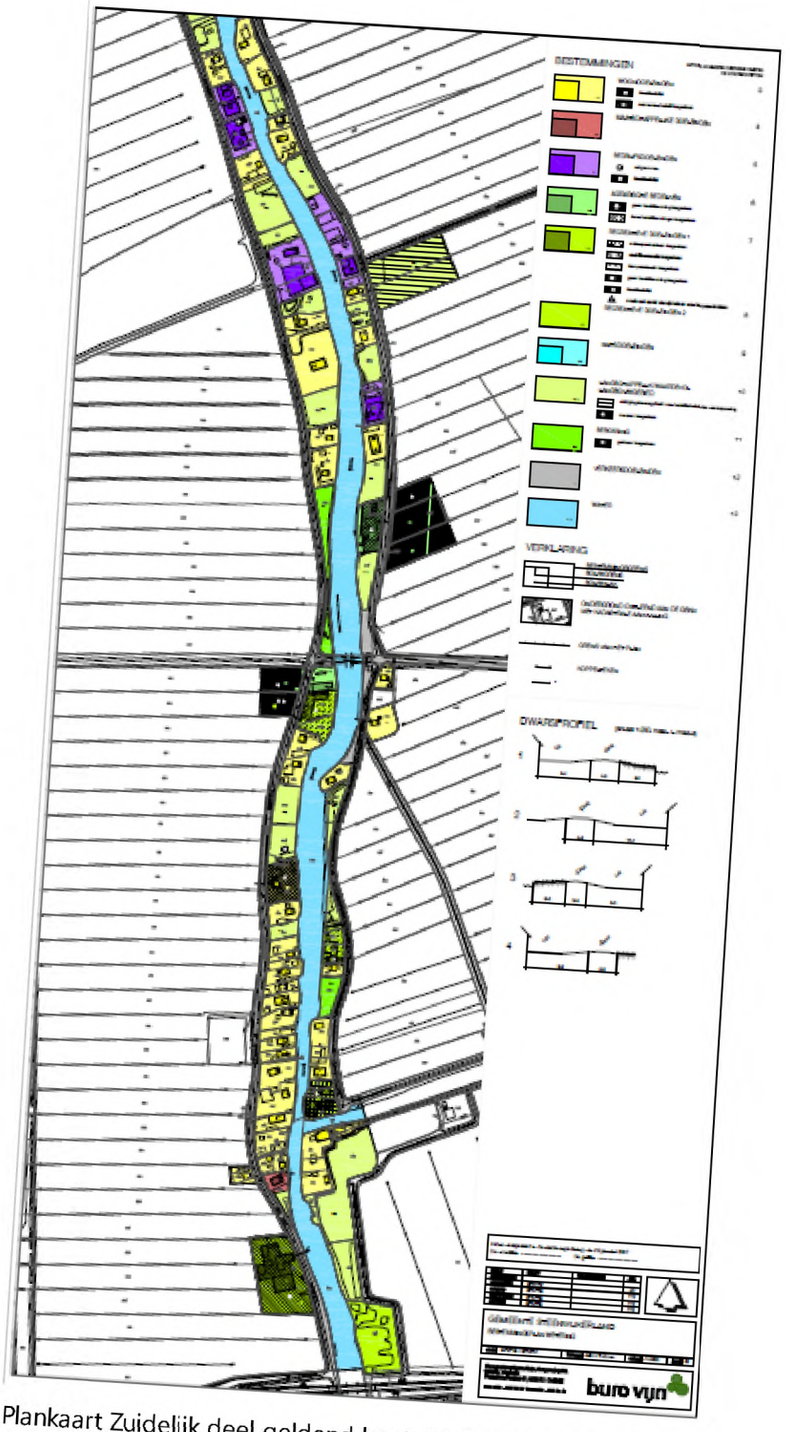
Luchtfoto besluitgebied

In het westen van de gemeente Steenwijkerland ligt het buurtschap Wetering, ten zuidoosten van het Nationaal Park Weerribben en Wieden. De lintbebouwing van het buurtschap ligt aan weerszijden van de vaart Wetering.

1.3 Geldende bestemmingsplannen



Plankaart Noordelijk deel geldend bestemmingsplan 'Wetering'



Plankaart Zuidelijk deel geldend bestemmingsplan 'Wetering'

Voor het besluitgebied is momenteel het bestemmingsplan 'Wetering' van toepassing. Dit bestemmingsplan is op 23 januari 2007 door de gemeenteraad vastgesteld. Op 29 juni 2010 is de partiële herziening 'Correctief en partieel bestemmingsplan Wetering' vastgesteld.

De beheersverordening 'Wetering' vervangt voor het besluitgebied het geldende bestemmingsplan en de herziening daarvan.

Voor de drie locaties Wetering Oost 6a, Wetering Oost 2 en Wetering West 3a is het wijzigingsplan 'Wetering - Verzamelwijzigingsplan Wetering Oost en West' opgesteld en in procedure gebracht. Deze locaties maken dan ook geen onderdeel uit van het besluitgebied van deze beheersverordening.

Hoofdstuk 2 Motivering voor toepassing van het instrument 'beheersverordening'

2.1 Geen ruimtelijke ontwikkeling

Gemeenten hebben sinds de introductie van de Wro in beginsel de keuze tussen het vaststellen van een bestemmingsplan of een beheersverordening. De keuze voor een beheersverordening is afhankelijk van het karakter van het gebied. De beheersverordening is namelijk geïntroduceerd voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (art. 3.38 Wro). Het moet gaan om laagdynamische gebieden waar weinig gebeurt en waarvoor enkel een beheersregeling gewenst is.

Een van de voorwaarden voor het kunnen vaststellen van een beheersverordening is dat in het gebied geen ruimtelijke ontwikkeling mag zijn voorzien. De Wro geeft niet aan wat moet worden verstaan onder een 'ruimtelijke ontwikkeling'. In de wetsgeschiedenis is hierover onder meer te vinden 'dat van een ruimtelijke ontwikkeling sprake is als het gaat om ruimtelijk relevante veranderingen in het planologisch toegestane gebruik van gronden en opstallen alsmede om bouwkundige wijzigingen van bouwwerken, waarvoor een bouwvergunning nodig is'. Bij de beheersverordening zal het meestal gaan om gebieden die 'af' of 'uitontwikkeld' zijn. De beheersverordening is bedoeld om een gebied waar niet veel zal gebeuren ('lage dynamiek') te voorzien van een beheersregeling voor het bestaande gebruik (zie ook par. 2.2).

In dit geval is sprake van een uitontwikkeld gebied. Derhalve is in dit geval een beheersverordening mogelijk.

Van belang is dat in de Wro is bepaald dat de beheersverordening in elk geval binnen tien jaar na vaststelling wordt herzien. Dit is een maximale termijn en betekent niet dat de verordening niet voor een kortere periode kan gelden. Mocht blijken dat in de toekomst behoefte is aan wijziging van de planologische regeling voor het gebied kan een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld waarbij de wettelijke procedure doorlopen wordt.

2.2 Bestaand gebruik

In de beheersverordening wordt het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik geregeld. Onder 'bestaand gebruik' wordt zowel feitelijk bestaand gebruik (enge uitleg) begrepen als planologisch bestaand gebruik (ruime uitleg). In beide gevallen gaat het om gebruik in ruime zin, dus zowel gebruik van onbebouwde gronden en van bebouwing als gebruik in de zin van het bouwen van bouwwerken. Met de enge uitleg wordt bedoeld het feitelijk aanwezige gebruik, met de ruime uitleg het gebruik dat op grond van het voorgaande bestemmingsplan reeds was toegestaan (TK 2006-2007, 30 938, nr. 7, p. 10 e.v.). Dit laatste houdt in dat gebruik dat reeds toegelaten wordt in het aan de beheersverordening voorafgaande bestemmingsplan, ook als 'bestaand gebruik' kan worden aangemerkt.

In de beheersverordening 'Wetering' wordt het bestaande gebruik geregeld overeenkomstig het voorgaande bestemmingsplan en het geldend provinciaal en gemeentelijk beleid.

Ingevolge artikel 3.38, vierde lid van de Wro kunnen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden worden opgenomen in de beheersverordening. Daarnaast kan een "aanlegvergunningstelsel" en "sloopvergunningstelsel" worden opgenomen. Qua mogelijkheden in de juridische regeling zijn er nauwelijks verschillen, gezien het uitgangspunt dat er in het besluitgebied geen nieuwe grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden. Uitsluitend geldende plannen worden overgenomen. Concreet betekent dit dat er geen uitwerkings- en/of wijzigingsbevoegdheden kunnen worden opgenomen in een beheersverordening. De wijzigingsbevoegdheden uit het geldende bestemmingsplan zijn dus niet overgenomen in deze beheersverordening.

2.3 Juridische status

De beheersverordening is, zoals de naam al aangeeft, een verordening. Verordeningen zijn wetgeving in materiële zin, maar niet afkomstig van de formele wetgever. De beheersverordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De bevoegdheid hiertoe wordt gegeven in artikel 3.38, eerste lid Wro. Het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) schrijft in artikel 1.2.3 voor dat de beheersverordening langs elektronische weg wordt vastgelegd en vastgesteld. De verplichting hiertoe geldt vanaf 1 januari 2010. Tevens moet er een volledige verbeelding op papier zijn, zij het dat de elektronische versie juridisch gezien beslissend is. Ten behoeve van de digitalisering bepaalt artikel 1.2.1, tweede lid Bro ook dat een beheersverordening digitaal beschikbaar moet worden gesteld en volledig, toegankelijk en begrijpelijk moet worden verbeeld. Deze vereisten komen overeen met de vereisten die gelden voor een bestemmingsplan.

De beheersverordening vervangt het geldende bestemmingsplan (artikel 3.39 Wro) en heeft dezelfde status en rechtsgevolgen als het bestemmingsplan.

Hoofdstuk 3 Gebiedsvisie en uitgangspunten

3.1 Rijksbeleid

3.1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Gemeenten zijn niet geheel vrij in het voeren van hun eigen beleid. Rijk en provincies geven met het door hen gevoerde en vastgelegde beleid de kaders aan waarbinnen gemeenten kunnen opereren. Deze beheersverordening richt zich echter primair op het vastleggen van de bestaande situatie. Het nationale ruimtelijke beleid is met name verwoord in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte SVIR) en de juridische vertaling daarvan in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Dit beleid is overwegend van toepassing op nieuwe ontwikkelingen en daardoor slechts zeer beperkt dan wel niet relevant in de onderhavige situatie.

3.2 Provinciaal beleid

3.2.1 Omgevingsvisie Overijssel en Omgevingsverordening Overijssel

Het ruimtelijke beleid van de provincie Overijssel is hoofdzakelijk vastgelegd in de Omgevingsvisie Overijssel (2009) en de Omgevingsverordening Overijssel (2009).

De beheersverordening gaat uit van het vastleggen van de bestaande planologische situatie in het besluitgebied en maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Gelet hierop wordt op het Rijks- en provinciale beleid in het kader van deze beheersverordening niet nader ingegaan. Het gemeentelijke beleid is richtinggevend.

3.3 Gemeentelijk beleid

Voor het van toepassing zijnde beleid wordt verwezen naar de toelichting van het bestemmingsplan 'Wetering'. Deze beheersverordening maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk, maar zorgt voor een bestendiging van hetgeen planologisch reeds mogelijk was. Indien sprake is van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zal dit via separate planvorming dienen te geschieden.

Hoofdstuk 4 Actuele waarden

In de beheersverordening 'Wetering' wordt het bestaande gebruik geregeld overeenkomstig het voorgaande bestemmingsplan 'Wetering'. De juridische regeling van het geldende bestemmingsplan wordt overgenomen. De beheersverordening maakt geen nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen mogelijk, maar bestendigt slechts hetgeen planologisch reeds mogelijk was. Het bestemmingsplan 'Wetering' kent voor het besluitgebied geen ongebruikte bouw- of gebruiksmogelijkheden die van dien aard zijn, dat nader onderzoek nodig is naar de aanvaardbaarheid of uitvoerbaarheid daarvan. Ook de feitelijk reeds bestaande situatie komt niet in strijd met (gewijzigde) sectorale regelgeving. Deze afweging geldt voor de aspecten als archeologie en flora en fauna.

Hoofdstuk 5 Sectorale aspecten

In de beheersverordening 'Wetering' wordt het bestaande gebruik geregeld overeenkomstig het voorgaande bestemmingsplan 'Wetering'. De juridische regeling van het geldende bestemmingsplan wordt overgenomen. De beheersverordening maakt geen nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen mogelijk, maar bestendigt slechts hetgeen planologisch reeds mogelijk was. Het bestemmingsplan 'Wetering' kent voor het besluitgebied geen ongebruikte bouw- of gebruiksmogelijkheden die van dien aard zijn, dat nader onderzoek nodig is naar de milieuhygiënische aanvaardbaarheid of uitvoerbaarheid daarvan. Ook de feitelijk reeds bestaande situatie komt niet in strijd met (gewijzigde) sectorale regelgeving. Deze afweging geldt voor de milieuaspecten (zoals geluid, bodem, lucht, externe veiligheid).

Hoofdstuk 6 Waterparagraaf

Omdat de bebouwingsregeling van het voorgaande bestemmingsplan wordt overgenomen, is geen sprake van een toename van het verhard oppervlak. Aangezien de beheersverordening niet voorziet in nieuwe ontwikkelingen, is geen sprake van mogelijke negatieve gevolgen voor de waterhuishoudkundige situatie binnen het gebied. Een nadere watertoets is dan ook niet noodzakelijk. De beheersverordening maakt immers niet meer mogelijk dan nu al mogelijk is.

Hoofdstuk 7 Juridische opzet

Voor de beheersverordening gelden geen vormvoorschriften. Deze kan dus, uiteraard binnen de wettelijke kaders, vrij worden vormgegeven. In deze beheersverordening is ervoor gekozen het voorheen geldende bestemmingsplan 'Wetering' vrijwel één op één over te nemen.

De structuur van de beheersverordening is zodanig dat de kaart (verbeelding) de primaire informatie geeft over de gebruiksmogelijkheden. Vervolgens kan men in de regels teruglezen welk gebruik en welke bouwmogelijkheden zijn toegestaan. De ordening van de regels is daartoe zodanig opgezet dat bij iedere bestemming een nagenoeg compleet beeld van de bepalingen voor die bestemming is gegeven. Desondanks blijven aanvullend inleidende regels en algemene regels nodig. Tot slot wordt dit aangevuld met het overgangsrecht en de slotregel. Het op grond van artikel 5.1.1 Bro verplichte overgangsrecht is vormgegeven zoals het voor het bestemmingsplan voorgeschreven overgangsrecht.

De bestemming en het beheer van de gronden gelegen binnen de grens van het besluitgebied is geregeld in de beheersverordening. Het besluitgebied is dan ook niets anders dan het plangebied bij een bestemmingsplan. Het besluitvlak is de in een beheersverordening gebezigde term voor een bestemmingsvlak.

In de regels zijn eerst de Inleidende regels opgenomen: een omschrijving van de in de regels gebruikte begrippen die om een nadere omschrijving vragen en de bepalingen omtrent de wijze van meten. Vervolgens zijn de regels voor de verschillende bestemmingen (Bestemmingsregels) opgenomen, met de regels voor de afzonderlijke aanduidingen. Na de bestemmingsregels volgen de Algemene regels. Dit zijn onder andere de anti-dubbeltelbepaling en algemene afwijkingsregels. Tot slot zijn in de Overgangs- en slotregels de overgangsbepalingen en de slotbepaling opgenomen.

Hoofdstuk 8 Uitvoerbaarheid

In Hoofdstuk 5 is al ingegaan op de aanvaardbaarheid c.q. uitvoerbaarheid van de verordening in verband met sectorale wetgeving en sectorale aspecten. Voor wat betreft de maatschappelijke uitvoerbaarheid wordt erop gewezen dat er in de planologische regeling nauwelijks iets verandert. De situatie blijft zoals deze planologisch is.

Vanwege het sterk beheersmatige karakter van deze beheersverordening is ook geen vooroverleg gevoerd met overheidsinstanties. Voor wat betreft de financieel-economische uitvoerbaarheid is van belang dat de verordening niet ziet op de realisering van nieuwe ontwikkelingen. Voor de gemeente zijn aan uitvoering van de verordening (voor zover daarvan al gesproken kan worden) geen bijzondere kosten verbonden. De economische uitvoerbaarheid is dan ook niet in het geding.

Hoofdstuk 9 Procedure

In de Wro is geen bijzondere voorbereidingsprocedure voor de beheersverordening voorgeschreven. Gelet op de aard van het gebied en de inhoud van de beheersverordening (waarin het bestaand gebruik conform het voorgaande bestemmingsplan wordt geregeld) is ervoor gekozen geen inspraak te houden. Om dezelfde reden is ook geen vooroverleg gevoerd met overheidsinstanties. Inspraak en vooroverleg zijn voor de beheersverordening ook niet voorgeschreven.