

Beleid

Leden van de gemeenteraad Bloemendaal
Postbus 201
2050 AE OVERVEEN

Gemeente Bloemendaal
Postbus 201
2050 AE Overveen
T 14 023
www.bloemendaal.nl

Datum : 31 augustus 2021
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : 2021002329
Behandeld door : College
Doorkiesnummer : 023-5225555
Onderwerp : Technische vragen uitvoering staand ruimtelijk beleid
Verzonden :
Bijlage(n) :

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op woensdag 12 mei 2021 heeft de VVD-fractie vragen gesteld over de uitvoering van het staand ruimtelijk beleid. In deze brief leest u onze antwoorden.

"De VVD fractie stelt graag de volgende 6 tal algemeen-technische vragen inzake onderdeel: uitvoering staand beleid ruimtelijke ordening.

Inleiding

In ons Coalitieakkoord spreken we de intentie uit om een degelijk, integraal en helder ruimtelijk beleid te voeren. De VVD hecht niet alleen aan een helder ruimtelijk beleid, maar ook aan een heldere toetsing aan dat beleid. Onze aandacht gaat uit naar het uitvoeringsniveau, omdat er geen licht mag zitten tussen (de bedoeling van) het beleid en de uitwerking daarvan in de uitvoeringspraktijk. Dit vinden wij een onderdeel van onze kernwaarde Kwaliteit genoemd in het Coalitieakkoord.

Een belangrijke nota in ons ruimtelijk beleid is de Nota Bijgebouwen, 2017 : toetsingskader voor aanvragen van aan- en bijgebouwen, die niet passen in het bestemmingsplan en als zodanig dus genoemd in de Nota Ruimtelijke Planbeoordeling. De totstandkoming en besluitvorming over deze stedenbouwkundige normering is in de bloemendaalse raad geschied eind jaren 80, begin jaren 90 (Nota Actualisering Ruimtelijk Beleid, 1989 en Model 1990 toen nog als interne richtlijn, later in de jaren 90 verworden tot een externe beleidsregel) en de nota heeft inmiddels wel enige statuut verworven.

Naar aanleiding van toevallig voorbijkomende casuïstiek hebben wij algemeen-technische vragen over de gebezigde toetsing aan deze nota: de casus betreft sloop en oprichten van een bijgebouw in villa-gebiedstype 2 (Huijgens Backerlaan 2, zaaknummer 621299, principeverzoek 3 juni). Het zijn vijf vragen. Voorts twee aansluitende algemene vragen.



2021002329

Vraag 1; De juiste toetsingskaders voor het juiste verzoek

Inleiding

Bij een verzoek dat een bijgebouw betreft volstaat de Bijgebouwenregeling als toetsingskader. In de casus zien wij dat college ook andere kaders hanteert : Structuurvisie, Nota Villawijken en Ruimtelijke Kwaliteit, toetsingskaders expliciet bedoeld voor hoofdbebouwing. In de casus worden deze kaders opgenomen in de plantoetsing, dat maakt de plantoetsing van dit bijgebouwverzoek breedsprakig, verwarrend, deels ook subjectief en daardoor willekeurig qua uitkomst voor omwonenden en raad jegens het bedoelde bijgebouwen-beleid.

Vraag

Wat is de reden dat het college meerdere toetsingskaders hanteert? Op grond van welke beleids-/rechtsregel is dit naar de mening van het college te legitimeren? Hoe ziet het college haar werkwijze ten opzichte van het doel zoals verwoord in de Inleiding van dit schrijven?

Antwoord 1

Voor de behandeling van ruimtelijke initiatieven die niet passend zijn in het bestemmingsplan wordt de Nota ruimtelijke beoordeling gehanteerd. Deze bevat drie beleidsregels. In beleidsregel 1 wordt getoetst aan de Structuurvisie, de Nota bijgebouwen en wordt er bezien of er bijzondere omstandigheden zijn zoals sectoraal beleid. In beleidsregel 2 wordt getoetst aan provinciaal en regionaal beleid. In beleidsregel 3 wordt getoetst aan de ruimtelijke kwaliteit. Enkel beleidsregel 3 kan worden overgeslagen als een aanvraag kan worden beoordeeld op basis van de Nota bijgebouwen 2017.

"Algemene lijn ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit kenmerkt het grondgebied van Bloemendaal. Het is met name dit aspect waarop de Bloemendaalse structuurvisie inhoudelijk is vormgegeven. In de structuurvisie staat ruimtelijke kwaliteit dan ook als eerste uitgangspunt genoemd. Bij alle ontwikkelingen en veranderingen wordt kritisch gekeken welke gevolgen daarmee optreden voor de bestaande ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent ook dat beleidsregel 3 van toepassing is op kruimelgevallen (procedures op basis van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2, van de Wabo), met uitzondering van de gevallen die onder de Nota bijgebouwen vallen.

[...]

Uitzondering op de beleidsregel zijn (kleine) plannen die op basis van de Nota bijgebouwen 2017 worden beoordeeld. Het gaat hierbij om erfbebouwing van ondergeschikte aard die daarmee een beperkt ruimtelijk effect hebben." (uit: Nota ruimtelijke beoordeling)

Het college hanteert derhalve meerdere toetsingskaders omdat al het door de gemeenteraad vastgesteld beleid van toepassing is op initiatieven. De Nota ruimtelijke beoordeling schrijft hierover; *"Als de structuurvisie zich niet specifiek uitlaat over een ontwikkeling of een initiatief dat als 'kruimelgeval' (Bijlage II, artikel 4 van het Bor) via een omgevingsvergunning kan worden verleend, dan wordt de ontwikkeling getoetst aan ander gemeentelijk sectoraal beleid. Als de ontwikkeling binnen dat beleid past, dan kan het alsnog worden toegestaan. Het uitgangspunt daarbij is wel dat de juiste functie/ontwikkeling op de juiste plaats wordt gerealiseerd. Als een ontwikkeling past binnen het sectoraal beleid maar niet binnen de structuurvisie, dan gaat de Structuurvisie boven het sectoraal beleid."*

Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een initiatiefnemer een bijgebouw aanvraagt om daar een airbnb in te beginnen. Wanneer het plan enkel getoetst wordt aan de Nota bijgebouwen 2017 heeft de gemeente geen reden om deze aanvraag te weigeren. De Nota ruimtelijke beoordeling heeft hierin voorzien zodat ook bijvoorbeeld getoetst kan worden aan beleid voor particuliere vakantieverhuur.

Vraag 2; Een planologische schets voor optekening van de situering van Tuin, Wonen buiten bouwvlak (Erf) en Natuur

Inleiding

Bij de casus staat geconcludeerd dat "De aanvraag is dus in strijd met de Nota Bijgebouwen" en vervolgens volgt een rechtvaardiging op grond van Ruimtelijke Kwaliteit genoemd in de Nota Ruimtelijke Planbeoordeling. Wij volgen dit niet (zie vraag 1) en hierin schuilt een gemiste toepassing van de Nota Bijgebouwen. De Nota Bijgebouwen biedt ruimte voor gewenste stedenbouwkundige nuancering binnen de kwalificatie "bijzonder woonmilieu". Deze kwalificatie staat specifiek beschreven en de kern hiervan is: voor percelen gelegen in een bijzonder woonmilieu kan rondom het hoofdgebouw de nieuwe situering van de bestemmingen Tuin, Wonen buiten bouwvlak (Erf) en Natuur afwijkend zijn van de standaardregels. De stedenbouwkundige nuancering kan dus plaatsvinden onder deze noemer en in die gevallen kan gewerkt worden met een planologische kavelschets voor de nieuwe situering van de bestemmingen Tuin, Wonen buiten bouwvlak (Erf) en Natuur.

Vraag

Bij afdoening van dit verzoek is niet gewerkt conform de Nota Bijgebouwen, onderdeel kwalificatie "bijzonder woonmilieu" (dat bewust ruimte laat voor de gewenste stedenbouwkundige nuancering): waarom heeft het college deze mogelijkheid binnen de nota niet opgepakt? Is het college gezien de doelstelling zoals verwoord in de Inleiding van dit schrijven bereid haar handelwijze te heroverwegen, inclusief het overnemen van de suggestie tot optekenen van een planologische kavelschets over de nieuwe situering van de bestemmingen Tuin, Wonen buiten bouwvlak (Erf) en Natuur?

Antwoord 2

In de bewuste zaak is beoordeeld dat de aanvraag in strijd is met de Nota bijgebouwen. De aanduiding bijzonder woonmilieu is opgenomen om bepaalde gebieden extra te beschermen. Dit is als volgt toegelicht in de Nota bijgebouwen.

*"Gebieden gelegen in een bijzonder woonmilieu (gearceerd gebied op de kaarten)
Een aantal villagegebieden hebben bijzondere kwaliteiten. De uiterlijke kenmerken van deze kwaliteiten zijn met name de geaccidenteerdheid van het terrein, de hoog opgaande bebossing en de karakteristieke bebouwing (van eind 19e/ begin 20ste eeuw). Daarnaast dragen de stedenbouwkundige structuur en het grote aantal gebouwde monumenten in sommige gebieden extra bij aan de kwaliteit van dit bijzondere woonmilieu. Bedoeling is om deze bijzondere kwaliteiten extra te beschermen. Op de gebiedstypenkaart zijn deze gebieden aangeduid met de zogenaamde arcering."
(uit: Nota bijgebouwen 2017)*

De door u genoemde eventuele stedenbouwkundige nuancering lezen wij in de volgende tekst uit de Nota bijgebouwen:

"Gebied gelegen in bijzonder woonmilieu

Ligging en omvang van de bestemmingen Wonen, buiten het bouwvlak en Tuin zijn afhankelijk van aanwezige bijzondere kwaliteiten (geaccidenteerdheid, bebossing en karakteristieke bebouwing)."

Om subjectiviteit te voorkomen, zoals u zelf al schrijft, kiest het college ervoor om de stedenbouwkundige nuancering toe te passen bij beleidsregel 3. Het college kiest hier voor maatwerk, zoals ook het collegeprogramma voorschrijft. Wanneer alle initiatieven die strijdig zijn met de Nota bijgebouwen worden afgewezen zou er een zeer restrictief en behoudend beleid worden gevoerd zonder oog voor de specifieke inwoner(s). Het college hanteert graag het motto 'Ja, mits...' bij dit soort initiatieven. Uiteindelijk heeft het college derhalve bij deze specifieke zaak positief besloten op het ingediende initiatief op basis van maatwerk zoals dat is geboden in beleidsregel 3 (het beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit). Het college is in het kader van klantgerichtheid niet voornemens om deze handelwijze te veranderen. Binnenkort zal bij de Omgevingsvisie aan uw raad worden voorgelegd in hoeverre de gemeente strenger dient te zijn bij toetsing van ruimtelijke initiatieven.

Vraag 3 Een toetsingstabel voor de normering over de situering en maatvoering in relatie tot gebiedstype

Inleiding

De Nota Bijgebouwen onderscheidt drie gebiedstypen, op basis waarvan vervolgens de situering en maatvoering van bijgebouwen is genormeerd (bijv. afstandsmaten tot perceelsgrens, goot- en nok hoogte, oppervlakte). Omdat in de casus zowel een planologische schets (zie onder 2) als ook een toetsingstabel aangaande de specifieke maatvoerings-normering van de Bijgebouwenregeling ontbreekt (daar gaat deze vraag over), is niet in één oogopslag helder of aan de stedenbouwkundige normering voldaan wordt. Dit maakt de toets onnauwkeurig met gevaar tot willekeurig. Evenmin onvoldoende helder voor bewoners en raad.

Vraag

Bij afdoening van dit verzoek is niet gewerkt conform de Nota Bijgebouwen, onderdeel toetsing aan de expliciet in de nota opgenomen stedenbouwkundige normering over situering + maatvoering in relatie tot gebiedstype (de afstandsmaten tot perceelsgrens (openbare weg en burens), goot- en nokhoogte, oppervlakte): wat is de reden dat het college dit niet heeft opgepakt en gewerkt heeft met bijvoorbeeld een toetsingstabel voor deze normering? Is het college bereid haar handelwijze te heroverwegen gezien de doelstelling zoals verwoord in de Inleiding van dit schrijven, inclusief het overnemen van de suggestie van een toetsingstabel?

Antwoord 3

Wanneer er een evidente strijdigheid is met de Nota bijgebouwen wordt niet de gehele toets uitgebreid beschreven in de ruimtelijke beoordeling. In het vervolg zal hier meer aandacht aan worden besteed.

Vraag 4; De juridische borging van de nieuwe planologische schets tbv vervolgzaken

Inleiding

Afwijken van een bestemmingsplan is door de raad geborgd via toetsingskaders genoemd in de Nota Ruimtelijke Planbeoordeling. Ten opzichte van het bestemmingsplan is er dan ruimte voor verruiming, maar soms zijn de regels vanuit dat toetsingskader juist op andere onderdelen dan strakker. De set aan ruimtelijke regels per kader zijn een samenbindend geheel gebaseerd op een planologisch concept dat hieronder rust en door de raad is vastgesteld. Het is voor een initiatiefnemer/ aanvrager verleidelijk om te 'surfen op de verruimende regels uit zowel het bestemmingsplan als het nieuwe de toetsingskader gezamenlijk'. Gemakshalve worden de strakkere regels bij het toetsingskader dan vergeten of bewust niet genoemd. Dit is de zgn. en-en toepassing i.p.v. de of-of toepassing. De en-en toepassing ondermijnt de samenhang van het door de raad beoogd inhoudelijk planologisch concept behorend bij het specifieke toetsingskader en miskent de relevantie van schaaldenken in ruimtelijk beleid. Ruimtelijk beleid is gestoeld op een samenhangend beleidsgebouw van kavelgerichte argumenten, maar ook buurt-of wijkgerichte argumenten of zelfs argumenten van een nog hoger schaalniveau.

Vraag:

In plaats van een afwijking van het bestemmingsplan, ziet het college het als gewenst om te komen tot een kavelgerichte planherziening voor de nieuwe situering/normering van de bestemmingen Tuin, Wonen buiten bouwvlak (Erf) en Natuur om daarmee nauwer tegemoet te komen aan de Of-Of benadering. Hoe ziet het college de juridische kansen en uitvoerbaarheid van deze gedachte- mogelijk bij de transitie Omgevingswet of eerder, mede in het licht van de doelstelling zoals verwoord in de Inleiding van dit schrijven?

Antwoord 4

Elke afwijking die het college verleend is een extra mogelijkheid bovenop het bestemmingsplan. De mogelijkheden uit het bestemmingsplan blijven ook bestaan. De gewenste werkwijze zou betekenen dat er voor elke kleine afwijking een nieuw bestemmingsplan opgesteld dient te worden. De gemeenteraad

van Bloemendaal heeft bepaald dat ook een ontwerpbestemmingsplan geagendeerd dient te worden waardoor de gemiddelde doorlooptijd bij de gemeente Bloemendaal circa 3 maanden langer is dan in omliggende gemeenten. De legeskosten hiervoor liggen momenteel op € 10.080,80. Gelet op de lange doorlooptijd en de hoge legeskosten vindt het college dit niet klantgericht richting inwoners voor initiatieven met kleine ruimtelijke impact. Eveneens zal dit de werkdruk bij gemeenteraad, college en medewerkers onnodig vergroten. Deze werkwijze zal niet leiden tot een ander inhoudelijk oordeel.

Onder de Omgevingswet is het voor de gemeenteraad mogelijk om het college de bevoegdheid te geven onderdelen van het Omgevingsplan uit te werken en aan te passen. Hierdoor zal het eenvoudiger zijn de verbeelding aan te passen en zo een nieuwe kavelindeling vast te stellen. Het is aan de gemeenteraad of zij deze mogelijkheden wil delegeren aan het college. Voor initiatiefnemers betekent dit wel een langere doorlooptijd, hogere kosten en meer regeldruk omdat er een wijziging omgevingsplan en omgevingsvergunning aangevraagd dienen te worden.

Vraag 5 Parallel schakelen van separate aanvragen van belang voor de kwaliteit en openheid : samenhang op minimaal postzegelniveau en op die wijze ook navolgbaar via publicatie

Inleiding

Gebleken is dat voor deze casus separate aanvragen zijn ingekomen en gepubliceerd.

We noteren in ieder geval separaat ingekomen/gepubliceerd:

Aanvraag bijgebouw: 23 okt 2020 en op 21 dec. Termijn 6 wk verlenging

Aanvraag zwembad: 22 dec 2020

Aanvraag hekwerk: 5 febr 2021 (ingekomen aanvraag 28 jan.)

Mogelijk is deze lijst niet compleet.

Voorts is hier gebleken dat per publicatie summiere inhoudelijke informatie is aangegeven.

Dit separaat aanvragen en publiceren is een "nageschakeld proces", en dat op het niveau van "1 perceel". Voor de uitvoering van ons staand ruimtelijk beleid (hoofdbebouwing, erfbebouwing) komt dat "erg fragmentarisch" over, d.w.z. smal benaderd zowel thematisch als gebiedsgericht. Dat is niet wat wij beogen gezien onze suggestie van "een planologische schets" in vraag 2. Liever nog zelfs zien wij een afweging dat uitstijgt boven het postzegelniveau, dus ook de beschreven buurtkenmerken vanuit beleidskader(s) etc. meewegen. Een nageschakeld proces komt ons ook arbeidsintensief over. Voorts is het voor derden -w.o. ook de raad- moeilijker te volgen op inhoud (summier informatie per publicatie) en inhoudelijke samenhang.

Vraag:

Is het college bereid en ziet het college (juridische) kansen om het hierboven omschreven nageschakeld werkproces om te zetten in een kwaliteitsverhogend parallel proces zoals hierboven omschreven?

Antwoord 5

Het is helaas niet mogelijk het werkproces om te zetten in een kwaliteitsverhogend parallel proces zoals door u omschreven. Juridisch gezien is een ieder is vrij aanvragen te doen waardoor het niet kan worden afgedwongen dit geschakeld te doen.

Vraag 6

Inleiding

In het verleden heeft de gemeente Bloemendaal een Nota vrijstellingenbeleid gekend. In die nota was sprake van een grondregel dat er geen beginsel bereidheid zou zijn voor het afwijken van bestemmingsplannen, als deze als modern werd aangeduid. Deze basisregel in het toenmalige bloemendaals vrijstellingenbeleid is terug te lezen via gerechtelijke uitspraken op: <http://www.wetboek-online.nl/site/zoeken.html>- zoeken op : vrijstellingenbeleid bloemendaal.

In 2013 zijn alle bloemendaalse bestemmingsplannen gemoderniseerd. Bloemendaal eerste in regio met moderne bestemmingsplannen, Gemeente Bloemendaal

Vraag:

Hoe verhoudt de modernisering in 2013 zich tot de principe regel van weleer uit het (vervallen) gemeentelijk vrijstellingenbeleid?

En gold deze principe regel van toen alleen voor hoofdbebouwing?

Antwoord 6

Zoals aangegeven is dit vrijstellingenbeleid vervallen. In opvolgend beleid zijn er hierover geen uitspraken gedaan. Het afwijken van een bestemmingsplan gebeurt op basis van planologische en stedenbouwkundige overwegingen. De uitstraling van een pand (modern of klassiek) is iets dat wordt beoordeeld aan de hand van de welstandsnota door de ARK (adviescommissie ruimtelijke kwaliteit). Het college is daarom de mening toegedaan dat dit geen afwegingsaspect mag zijn bij de ruimtelijke beoordeling. Het college heeft niet kunnen achterhalen of dit principe gold voor enkel hoofdbebouwing of ook voor bijgebouwen.

Vraag 7

Inleiding

De Nota Planbeoordeling noemt drie beleidsregels met telkenmale het woordje OF. In beleidsregel 1 onder 2 is genoemd de Nota Bijgebouwen. En beleidsregel 3 kent een uitzonderingsbepaling voor gevallen behorend onder de toets van deze Nota Bijgebouwen.

Vraag:

Wat is de lezing van het college bij het woordje OF?

Wat is de lezing van het college bij de uitzonderingsregel?

Zie hierover ook vraag 1.

Antwoord 7

Zie hiervoor het antwoord bij vraag 1.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Bloemendaal,



, burgemeester



, secretaris.