

RAADSBERICHT

Informatie van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad

Nummer : 2018 - 17
Datum : 5 juni 2018
Onderwerp : Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Haren
Bijlagen :
Steller : C. Kuperus

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u een raadsbericht waarin wij u informeren over de stand van zaken aangaande het ontwerpbestemmingsplan "*Buitengebied Haren*". Met betrekking tot dat plan heeft uw raad op 29 januari 2018 een voorbereidingsbesluit genomen voor het gehele buitengebied. Directe aanleiding was de ernstige vertraging in de bestemmingsplanprocedure. Zoals destijds gemeld in het begeleidende raadsvoorstel lagen diverse inhoudelijke en organisatorische oorzaken ten grondslag aan die vertraging. Inmiddels hebben wij de gevolgen ervan nader in kaart gebracht, gewogen en een conclusie getrokken.

2. Knelpunten

2.1 Gewijzigd provinciaal beleid (2017 en 2018)

Het ontwerpbestemmingsplan buitengebied blijkt inhoudelijk niet (meer) in overeenstemming met het provinciaal beleid. Ten tijde van de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan in 2016 werd ook de provinciale omgevingsverordening (POV) vastgesteld. Hierop is destijds weliswaar voor zover als mogelijk geanticipeerd, maar het POV is door Provinciale Staten in november 2017 inhoudelijk gewijzigd. En momenteel werkt de provincie wederom aan een herziening van de POV die naar verwachting na de zomer van 2018 wordt vastgesteld door Provinciale Staten. Deze wijzigingen hebben een directe doorwerking op het ontwerpbestemmingsplan buitengebied. Aangezien een bestemmingsplan in lijn moet zijn met de provinciale regels, zou het gehele bestemmingsplan in feite opnieuw door de provincie moeten worden beoordeeld waarna alle (nieuwe) wijzigingen vervolgens worden verwerkt in het ontwerpbestemmingsplan buitengebied.

2.2 Zienswijzennota nog niet afgerond

De beantwoording van zienswijzen is nog niet afgerond. Vraagstukken van meerdere complexe zienswijzen (zoals LTO Noord-Nederland, Provincie Groningen) staan nog open. Voor beantwoording is veelal nader onderzoek noodzakelijk, waarbij wij vaak afhankelijk zijn van externe partijen/adviseurs, zoals Welstandszorg Libau. Belangrijk is dat de personen of instanties die een zienswijze hebben ingediend op het ontwerpbestemmingsplan zo weinig mogelijk hinder van de ontstane situatie ondervinden. Wij hebben reeds met meerdere particulieren hierover constructieve gesprekken gevoerd.

2.3 Gegevens en onderzoeken toetsen op 'houdbaarheid'

Gegevens en onderzoeken die destijds zijn verricht zijn mogelijk niet meer volledig actueel. "Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar".

Zo staat te lezen in de wet. Met de woorden 'in ieder geval' wordt bedoeld dat die twee jaar een minimumtermijn betreft. Echter, indien een bestuursorgaan bij vaststelling van een bestemmingsplan inderdaad gebruik maakt van gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar, dan vereisen het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, dat het bevoegde bestuursorgaan nader motiveert waarom die gegevens nog immer actueel zijn (verzwaring van de motiveringsplicht). Dit betekent dat per onderzoek bekeken zal moeten worden of deze nog valide is en, zo niet, welke updates noodzakelijk zijn.

2.4 Verwevenheid van knelpunten en (redactionele) kwaliteit

De genoemde knelpunten kunnen niet van elkaar worden gezien of opgelost. Zo heeft bijvoorbeeld het gewijzigde provinciale beleid soms invloed op de beantwoording van zienswijzen. Juist de onderlinge verwevenheid van de knelpunten maakt het proces uiterst gecompliceerd. Los daarvan zijn wij bij het 'proefdraaien' van het ontwerpbestemmingsplan ook op onvolkomenheden gestuit. Zo is de redactionele kwaliteit niet optimaal en laat de verwijzingen tussen planregels (onderling) en verbeelding hier en daar te wensen over. Er zal in zijn algemeenheid een substantiële kwaliteitsslag moeten worden gemaakt om het ontwerpbestemmingsplan op een hoger niveau te tillen; dat wil zeggen rijp voor vaststelling.

2.5 Beroep bij Raad van State

Een belanghebbende heeft uw raad onlangs in gebreke gesteld en is vervolgens in beroep gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wegens het 'niet tijdig nemen van een besluit' m.b.t. het ontwerpbestemmingsplan buitengebied. Wij zijn in afwachting van een mogelijke uitnodiging tot een hoorzitting en de uitspraak in deze zaak.

3. Nieuwe omstandigheden nopen tot het maken van keuzes

3.1 Omgevingswet vervangt 'traditionele' ruimtelijke planinstrumenten

Er zijn grote veranderingen op komst met de verwachte Omgevingswet (2021). Een nieuwe wet die voor de gemeente Haren qua omvang en opgave (nog) niet concreet is ingekleurd en een wet waarin geen ruimte meer zal zijn voor de traditionele bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen blijven echter van kracht totdat deze worden vervangen door een of meerdere omgevingsplannen.

3.1 Beheersverordening buitengebied 2013

Het ruimtelijk beleid voor het buitengebied vindt vandaag de dag primair zijn juridische en planologische basis in de "Beheersverordening buitengebied Haren", vastgesteld door uw raad op 24 juni 2013. De beheersverordening was voor uw raad in zijn algemeenheid een nieuw en vrij onbekend instrument die de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening introduceerde. Uw raad sprak dan ook de voorkeur uit naar het vertrouwde bestemmingsplan, maar u zag zich omwille de 'actualiseringsplicht' genoodzaakt het instrument beheersverordening (vanwege de aanmerkelijk kortere en eenvoudige voorbereidingstijd ervan) op brede schaal in de gemeente Haren in te zetten. Die actualiseringsplicht hield namelijk in dat alle bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar geactualiseerd moesten worden vóór 1 juli 2013. Voor de gemeente Haren betrof dat het leeuwendeel van de bestemmingsplannen. De beheersverordeningen zouden min of meer ter overbrugging worden gebruikt en uiteindelijk weer worden vervangen door nieuwe bestemmingsplannen, zo was de insteek indertijd voor met name het buitengebied.

3.2 Actualiseringsplicht weer afgeschaft met het oog op de Omgevingswet

De Eerste Kamer heeft op 17 april 2018 een wet aangenomen die juist weer voorziet in het afschaffen van de in 3.1 genoemde actualiseringsplicht. Die wet vormt een onderdeel in de overgang naar het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht dat in de nabije toekomst, met onder meer de Omgevingswet, in werking treedt. Een van de instrumenten binnen het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht is het omgevingsplan. Gemeenten dienen in het nieuwe stelsel hun bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere regelingen over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen te bundelen en om te vormen tot één samenhangend en consistent omgevingsplan. Dat de actualiseringsplicht komt te vervallen, hangt daar direct mee samen: gemeenten kunnen zich dan uitsluitend en volledig concentreren op het nieuwe (integrale) instrument omgevingsplan en worden daarbij niet gehinderd door de druk om (verouderde) bestemmingsplannen of beheersverordeningen te actualiseren. Alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen zullen op termijn helemaal verdwijnen.

3.3 Beheersverordening Buitengebied Haren blijft van kracht

De beheersverordening buitengebied blijft hoe dan ook het ruimtelijke toetsingskader voor planologische activiteiten in het buitengebied tot het moment de raad een nieuw bestemmingsplan / beheersverordening vaststelt (of wellicht in de toekomst een omgevingsplan). Het is dus beslist niet zo dat er een leemte of vacuüm in de bescherming van het buitengebied ontstaat in geval van het uitblijven van een nieuw vastgesteld bestemmingsplan buitengebied. Er bestaat dan ook geen juridische noodzaak om nu of later een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Het ruimtelijk beleid voor het buitengebied is in feite actueel.

3.4 Praktijkervaring Beheersverordening buitengebied

Met de beheersverordening buitengebied en ook de overige beheersverordeningen hebben wij ondertussen bijna vijf jaar ervaring opgedaan. De praktijk leert dat de beheersverordening – anders dan verwacht - een deugdelijk en hanteerbaar instrument blijkt om het buitengebied te beschermen tegen ruimtelijke activiteiten die daar niet thuis horen. En indien gewenste ontwikkelingen niet voldoen aan de regels van de beheersverordening, onderzoeken wij of afwijken in het belang is van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Het gaat dan om maatwerk waarbij (voor het buitengebied) niet alleen de beheersverordening een rol speelt, maar ook de “*Kadernota Buitengebied Haren*” (vastgesteld op 25 februari 2013).

3.5 Toekomst buitengebied in het licht van een verwachte herindeling

Een andere nieuwe omstandigheid van formaat is de op handen zijnde herindeling tussen de gemeente Groningen, Haren en Ten Boer. In geval van een herindeling is dat in beginsel vooral een bestuurlijke en organisatorische verandering. Gelijktijdig zal de nieuwe gemeente zich ook moeten verdiepen in een gewijzigde gezamenlijke opgave en kennis bijeen brengen over de stad, dorpen en het buitengebied. Daar waar de gemeente Groningen (gemeente Ten Boer lift mee) reeds grote stappen heeft gezet met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet en de Omgevingsvisie, blijft de gemeente Haren daarin achter.

4. Conclusie

Wij komen tot de conclusie dat het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Haren onvoldoende voldragen blijkt om het binnen afzienbare tijd ter vaststelling te kunnen voorleggen aan uw raad. Een aanzienlijke inhaalslag stuit zonder meer op een groot capaciteitsvraagstuk, zoals wij in het raadsvoorstel (nr. 60, voor de raad van 29 januari 2018) en ook in de beantwoording van schriftelijke vragen van de fractie van GroenLinks (verzonden op 8 november 2017) hebben gemeld.

Wij hebben onszelf de vraag gesteld of het doeltreffend is om koste wat het kost het 'ruimtelijke-ordeningsvizier' volledig en uitsluitend te richten op het vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied. Met het oog op de Omgevingswet en de denkbare herindeling is het juist nu bijzonder wenselijk om de resterende 'Harense tijd' zoveel mogelijk te gebruiken om onder meer de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in ons buitengebied te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door hierover afspraken te maken als opmaat voor een Omgevingsvisie (en uitgewerkt in omgevingsplannen) voor de nieuwe gemeente Groningen. Daarbij kunnen onder meer de geldende beheersverordening buitengebied Haren, de Kadernota buitengebied Haren en vooral ook het ontwerpbestemmingsplan buitengebied Haren als inhoudelijke bouwstenen worden gebruikt.