

Beheersverordening 'Dijkstrook-Middenpolder II'

Toelichting

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor de beheersverordening	4
1.2	Besluitgebied: ligging en omgeving	5
1.3	Geldend bestemmingsplan	6
Hoofdstuk 2	Motivering voor toepassing van het instrument 'beheersverordening'	7
2.1	Geen ruimtelijke ontwikkeling	7
2.2	Bestaand gebruik	7
2.3	Gebied Dijkstrook - Middenpolder	8
2.4	Juridische status	8
Hoofdstuk 3	Gebiedsvisie en uitgangspunten	9
3.1	Rijksbeleid	9
3.2	Provinciaal beleid	9
3.3	Gemeentelijk beleid	9
Hoofdstuk 4	Actuele waarden	10
Hoofdstuk 5	Sectorale aspecten	11
Hoofdstuk 6	Waterparagraaf	12
Hoofdstuk 7	Juridische opzet	13
Hoofdstuk 8	Uitvoerbaarheid	14
Hoofdstuk 9	Procedure	15

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de beheersverordening

In het kader van de actualiseringsverplichting voor bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar is bij de gemeente Papendrecht de vraag ontstaan naar een nieuwe (planologische) regeling voor het gebied 'Dijkstrook-Middenpolder' (zie voor een nadere duiding van het gebied paragraaf 1.2). 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 'Dijkstrook-Middenpolder', vastgesteld op 15 november 2007, is inmiddels ouder dan tien jaar, wat betekent dat voor dit gebied een nieuw bestemmingsplan moet worden gemaakt.

Artikel 3.38 Wro bepaalt dat de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening kan vaststellen. De beheersverordening is aldus een alternatief voor het bestemmingsplan waarmee ook voorzien kan worden in een actuele bestemming van gronden.

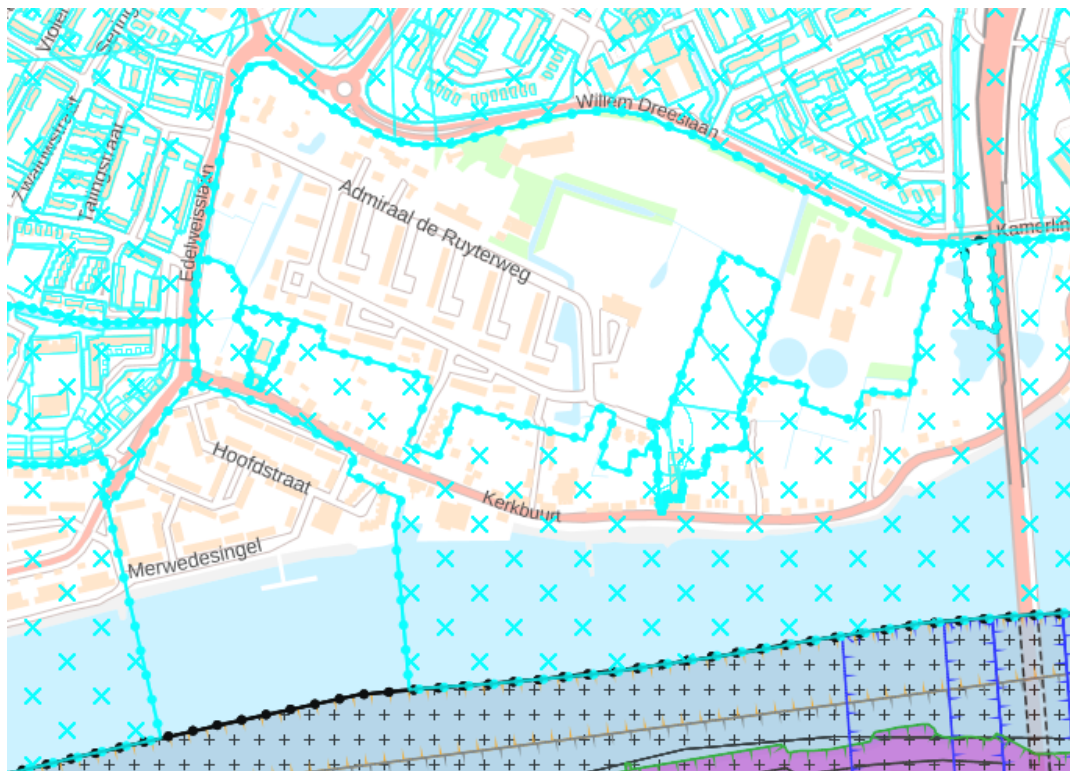
Deze mogelijkheid kan alleen worden gebruikt als in het gebied weinig tot geen planologische veranderingen plaatsvinden dan wel voorzien zijn. Het instrument beheersverordening is namelijk bedoeld om voor planologisch laagdynamische gebieden het bestaande gebruik en de bouwmogelijkheden vast te leggen.

Het gebied 'Dijkstrook-Middenpolder' voldoet aan dit vereiste, aangezien de vigerende mogelijkheden die binnen het besluitgebied worden geboden, opnieuw worden vastgelegd. Ruimtelijke ontwikkelingen, anders dan die binnen het geldende bestemmingsplan mogelijk zijn, worden niet mogelijk gemaakt. Daarom is besloten voor het gebied 'Dijkstrook-Middenpolder' een beheersverordening vast te stellen.

Door middel van deze beheersverordening wordt het vigerende bestemmingsplan naar de huidige (planologische) situatie alsmede de huidige regelgeving en inzichten geactualiseerd. 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 Papendrecht.

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

1.2 Besluitgebied: ligging en omgeving



Ligging besluitgebied, waarbij het besluitgebied de NIET blauwe gebieden betreft

De gemeente Papendrecht ligt in het noordelijke deel van de Alblasserwaard en maakt deel uit van de regio Drechtsteden. Het besluitgebied is het gebied waarop de beheersverordening van toepassing is. De beheersverordening 'Dijkstrook-Middenpolder II' omvat alle gronden gelegen binnen het geldende bestemmingsplangebied 'Dijkstrook-Middenpolder', met uitzondering van twee deelgebieden binnen dit gebied waarop de op 15 september 2016 vastgestelde beheersverordening 'Dijklint' respectievelijk de op 26 januari 2017 vastgestelde beheersverordening 'Woongebied' van toepassing zijn.

In het gebied bevinden zich met name bedrijvigheid en woningen. Ook een deel van het water 'Beneden Merwede' maakt deel uit van het gebied.

1.3 Geldend bestemmingsplan



Plankaart geldend bestemmingsplan 'Dijkstrook-Middenpolder'

Voor het besluitgebied van de voorliggende beheersverordening vigeert momenteel het bestemmingsplan 'Dijkstrook-Middenpolder', dat door de gemeenteraad is vastgesteld op 15 november 2007 en is goedgekeurd door de gedeputeerde staten op 8 juli 2008.

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 (artikel 3.38 Wro). Het moet gaan om laagdynamische gebieden waarvoor enkel een beheersregeling is gewenst.

Eén 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 opstellen 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).

Bij planologisch laagdynamische gebieden moet gedacht worden aan natuurgebieden, maar ook aan volledig ontwikkelde (nieuwbouw)wijken of andere stadsdelen. Voor dergelijke gebieden werden de kosten voor het maken van een bestemmingsplan door de wetgever te hoog geacht. Het instrument beheersverordening is dan ook ontwikkeld om voor planologisch laagdynamische gebieden op een snelle en effectieve wijze het bestaande gebruik vast te leggen.

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) als planologisch bestaand gebruik (ruime uitleg) begrepen. 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 het feitelijk aanwezige gebruik bedoeld; 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 'Dijkstrook-Middenpolder II' wordt het bestaande gebruik (ruime uitleg) geregeld overeenkomstig het voorgaande bestemmingsplan en het geldend provinciaal en gemeentelijk beleid. De planologische regeling is hierbij waar nodig juridisch geactualiseerd voor wat betreft terminologie e.d. Tevens is een verwijzing naar de toepasselijke parkeernormen opgenomen, in verband met het vervallen van de aanvullende werking van de bouwverordening.

2.3 Gebied Dijkstrook - Middenpolder

De keuze voor een beheersverordening voor het gebied is met name gebaseerd op het feit dat het gebied als voltooid kan worden beschouwd. In het besluitgebied zijn geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te voorzien. Er zullen zich naar verwachting geen nieuwe (grootschalige) ontwikkelingen voordoen.

Uit het gemeentelijk en provinciaal/regionaal beleid blijkt daarnaast dat ook voor de toekomst weinig tot geen planologische veranderingen zullen worden doorgevoerd in het besluitgebied (op het beleid wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.) Er zijn dus geen ruimtelijke ontwikkelingen te voorzien.

2.4 Juridische status

De beheersverordening hoort wettelijk gezien tot de categorie verordeningen. Verordeningen op gemeentelijk niveau worden vastgesteld door de gemeenteraad. De bevoegdheid hiertoe is voor wat betreft de beheersverordening 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. Ook dient er een volledige verbeelding op papier beschikbaar te zijn, zij het dat de elektronische versie juridisch gezien beslissend is. Voor de digitalisering bepaalt artikel 1.2.1 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. Afgezien van deze wettelijke vereisten heeft de gemeenteraad de vrijheid om de inhoud van de beheersverordening naar eigen inzicht vast te stellen.

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 opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De juridische vertaling daarvan is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Dit beleid is overwegend van toepassing op nieuwe ontwikkelingen en daardoor niet relevant in de onderhavige situatie. De beheersverordening zal immers geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken.

3.2 Provinciaal beleid

Het ruimtelijke beleid van de provincie Zuid-Holland is vervat in de Visie Ruimte en Mobiliteit. Deze visie bestaat uit het 'Programma ruimte' en de 'Verordening ruimte'.

De beheersverordening gaat uit van het vastleggen van de bestaande situatie in het besluitgebied en maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk. In het kader van deze beheersverordening wordt daarom niet nader ingegaan op het provinciale beleid.

3.3 Gemeentelijk beleid

In de gemeentelijke 'Structuurvisie Papendrecht 2020 - een venster naar de toekomst' staat de doelstelling 'de kwaliteit van leven behouden en versterken' centraal. Om goed te kunnen wonen, leven, werken en recreëren in Papendrecht is een optimaal en efficiënt ruimtegebruik van alle gebieden en onderdelen van de gemeente noodzakelijk. Behoud en versterking van de eigenheid van de gemeente is daarbij het uitgangspunt.

Op de bij de gemeentelijke structuurvisie behorende structuurvisiekaart is het besluitgebied grotendeels aangeduid als 'Woonmilieus' en 'Bedrijventerrein'. Binnen het besluitgebied zijn geen nieuwe ontwikkelingen gepland.

De regeling in de beheersverordening legt primair de bestaande situatie vast. Binnen de kaders van de verordening zijn ruimtelijke ontwikkelingen niet toegestaan. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen via separate planvorming mogelijk moeten worden gemaakt.

Hoofdstuk 4 Actuele waarden

In de beheersverordening 'Dijkstrook-Middenpolder II' wordt het bestaande gebruik geregeld overeenkomstig het geldende bestemmingsplan 'Dijkstrook - Middenpolder'. Dit bestemmingsplan is door de gemeenteraad vastgesteld op 15 november 2007 en is goedgekeurd door de gedeputeerde staten op 8 juli 2008. De 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 'Dijkstrook - Middenpolder' kent 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 aspecten die betrekking hebben op waarden in het gebied, zoals archeologie en flora en fauna.

Hoofdstuk 5 Sectorale aspecten

In de beheersverordening 'Dijkstrook-Middenpolder II' wordt het bestaande gebruik geregeld overeenkomstig het geldende bestemmingsplan 'Dijkstrook-Middenpolder'. 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 'Dijkstrook-Middenpolder' kent 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 milieuaspecten zoals geluid, bodem, lucht en externe veiligheid.

Hoofdstuk 6 Waterparagraaf

Omdat de bebouwingsregeling van het voorgaande bestemmingsplan wordt overgenomen, is geen sprake van een toename van het verharde 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 in de huidige situatie reeds mogelijk is.

Hoofdstuk 7 Juridische opzet

Voor de beheersverordening gelden geen vormvoorschriften. Deze kan dus, binnen de wettelijke kaders, vrij worden vormgegeven. In deze beheersverordening is ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de (planologische) inhoud van het geldende bestemmingsplan 'Dijkstrook-Middenpolder'. Er zijn slechts wijzigingen aangebracht voor zover het gewijzigde terminologie betreft (welke wijziging voortvloeit uit de overgang van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de Wet ruimtelijke ordening).

De (digitale) verbeelding van deze beheersverordening wordt gevormd door een plancontour, waaraan de regels zijn gekoppeld. Die regels geven aan dat het geldende bestemmingsplan (bestaande uit een plankaart met bijbehorende regels) van overeenkomstige toepassing is, met dien verstande dat daarin diverse wijzigingen worden aangebracht. Die wijzigingen zijn opgesomd in de regels van deze beheersverordening. Als bijlage bij de regels is de plankaart van het bestemmingsplan 'Dijkstrook-Middenpolder' opgenomen.

Het overgangsrecht, waarin een beheersverordening op grond van artikel 5.1.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dient te voorzien, is overeenkomstig het voor bestemmingsplannen voorgeschreven overgangsrecht opgenomen.

Aan de regels is een nieuw artikel 22 toegevoegd waarin een verwijzing naar de parkeernormen is opgenomen.

De bestemming en het beheer van de gronden gelegen binnen de grens van het besluitgebied zijn geregeld in de beheersverordening. Het besluitgebied is te vergelijken met het plangebied van een bestemmingsplan. Het besluitvlak is de in een beheersverordening gebezigde term voor een bestemmingsvlak. Het bouwvlak geeft de begrenzing weer waarbinnen bepaalde gebouwen opgericht mogen worden.

Hoofdstuk 8 Uitvoerbaarheid

In Hoofdstuk 5 is reeds 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 geen inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht. De situatie blijft zoals deze planologisch is.

Vanwege het sterk beheersmatige karakter van deze beheersverordening is 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

De beheersverordening doorloopt de volgende procedure:

- a. voorbereiding: inspraak
- b. vaststelling: vaststelling door de gemeenteraad.

Er vindt op grond van de gemeentelijke inspraakverordening een terinzagelegging in het kader van de inspraakprocedure plaats, waarbij inspraakreacties (zienswijzen) kunnen worden ingediend. Met het oog op de nog te nemen stappen in het besluitvormingsproces is er, in afwijking van het bepaalde in artikel 4 lid 1 onder a van de gemeentelijke inspraakverordening, voor gekozen de beheersverordening gedurende twee weken ter inzage te leggen.

Er heeft op grond van de gemeentelijke inspraakverordening een terinzagelegging in het kader van de inspraakprocedure plaats gevonden, waarbij inspraakreacties (zienswijzen) konden worden ingediend. Met ingang van 5 april 2018 heeft de ontwerp Beheersverordening 'Dijkstrook - Middenpolder II' voor de duur van twee weken ter inzage gelegen. De ter inzage legging is bekend gemaakt in het Papendrechts Nieuwsblad en op de gemeentelijke website www.papendrecht.nl. De beheersverordening kon worden ingezien in het gemeentehuis van Papendrecht en op de gemeentelijke site. Er zijn geen inspraakreacties ingediend.

Na vaststelling volgt niet nog een terinzagelegging met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bij een bestemmingsplan wel verplicht is voorgeschreven in de Wro. Ook staat na vaststelling door de gemeenteraad geen beroep open tegen dat besluit bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ten aanzien van een omgevingsvergunning die wordt verleend (of geweigerd) op grond van het bepaalde in de beheersverordening - zoals een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, aanleggen of 'binnenplans' afwijken - staat wel bezwaar en beroep open.