

Toelichting over de behandeling van:

Raadsvoorstel “Uitgangspuntennotitie actualisatie bestemmingsplannen”

Van:	Het college van B&W van 11 maart 2014		
Doel:	Besluiten		
Toelichting:	1. Voorliggende besluitvorming Het college stelt de raad voor om de uitgangspuntennotitie voor de actualisatie van de bestemmingsplannen vast te stellen. De startnotitie “Uitgangspunten bestemmingsplannen” is op 11 februari besproken in een kamerbespreking. Om de uitgangspunten te kunnen gebruiken voor de nieuwe actualisatieronde dienen deze te worden vastgesteld. Na de vaststelling wordt het raadsbesluit in het standaardplan Nijmegen verwerkt. Het standaardplan Nijmegen is de basis voor alle bestemmingsplannen in de stad. Het doel van het standaardplan is dat de bestemmingsplannen zoveel mogelijk hetzelfde zijn zodat voor de hele stad dezelfde regels gelden. 2. Achtergrond De notitie bevat een aantal uitgangspunten voor de nieuwe actualisatieronde van de bestemmingsplannen. Aan het begin van deze nieuwe actualisatieronde wil het college terugkijken op de vorige ronde. Wat is er geleerd uit deze ronde? Welke vragen/knelpunten zijn er tegengekomen en hoe zouden deze in de nieuwe bestemmingsplannen kunnen worden opgelost? Al deze vragen/knelpunten heeft het college opgenomen in een uitgangspuntennotitie. Het college geeft aan dat niet alle onderwerpen die in het bestemmingsplan worden geregeld in deze uitgangspuntennotitie aan bod komen: er is een selectie gemaakt van de belangrijkste onderwerpen waaraan bovendien een meer principiële keuze ten grondslag ligt. In paragraaf 3 van het raadsvoorstel staan deze toegelicht. De onderwerpen die wel aan bod komen zijn: 1. Burgerparticipatie, inspraak/zienswijzen 2. Globaal bestemmingsplan; voor- en nadelen 3. Flexibiliseringsinstrumenten 4. Bestaande (onbenutte) planologische mogelijkheden 5. Ruime woonbestemming 6. (mantel)Zorgwoningen 7. Parkeren (in combinatie met het wijzigen van gebruik 8. Internetwinkelen op bedrijventerreinen 9. Evenementenlocaties 10. Lastendruk		
Naam steller:	Lucienne Hoenselaar	Tel. steller:	024-329 28 04
E-mail steller:	l.hoenselaar@nijmegen.nl		
Bijlagen:	1. Raadsvoorstel “Uitgangspuntennotitie actualisatie bestemmingsplannen” 2. Brief van het college van B&W d.d. 28 januari 2014 inzake “Startnotitie uitgangspunten bestemmingsplannen”		



Datum raadsvergadering / Nummer raadsvoorstel

11 juni 2014 / 35/2014

Fatale termijn: besluitvorming vóór:

Onderwerp

Uitgangspuntennotitie bestemmingsplannen

Programma / Programmanummer

Ruimte & Cultuurhistorie / 1031

Portefeuillehouder

H. Kunst

Voorstel van het College van Burgemeester en Wethouders d.d.

11 maart 2014

Samenvatting

Op 11 februari is de startnotitie uitgangspunten bestemmingsplannen besproken in de Kamerronde van uw Raad. Er is van gedachten gewisseld en een standpunt ingenomen over de in de notitie opgenomen uitgangspunten. Om de uitgangspuntennotitie te kunnen gebruiken voor de nieuwe actualisatieronde, dient de notitie te worden vastgesteld. In dit voorstel zijn, per uitgangspunt, de beslispunten opgenomen (uitgewerkt onder argumenten). De startnotitie is als bijlage toegevoegd.

Voorstel om te besluiten

De uitgangspuntennotitie voor de actualisatie van de bestemmingsplannen vast te stellen.

Opgesteld door, telefoonnummer, e-mail

Lucienne Hoenselaar, 2804, l.hoenselaar@nijmegen.nl

Aan de Raad van de gemeente Nijmegen

1 Inleiding

Aan het begin van deze nieuwe actualisatieronde voor de bestemmingsplannen willen we terug kijken op de vorige ronde. Wat hebben we geleerd uit deze ronde? Welke vragen/knelpunten kwamen we tegen en hoe zouden we deze in de nieuwe bestemmingsplannen kunnen oplossen? Deze vragen/knelpunten zijn opgenomen in deze uitgangspuntennotitie. Om de uitgangspuntennotitie te kunnen gebruiken voor de nieuwe actualisatieronde, dient de notitie te worden vastgesteld.

1.1 Wettelijk kader of beleidskader

Het bestemmingsplan is een juridisch instrument. (Nieuwe) wet-en regelgeving, gemeentelijk beleid en jurisprudentie op het gebied van de fysieke leefomgeving leiden er toe dat er steeds aanpassingen nodig zijn in de bestemmingsplannen. De inhoud van de bestemmingsplannen wordt dan ook steeds vernieuwd en aangepast aan deze ontwikkelingen. Daarnaast zijn er aanpassingen nodig vanwege (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen die al dan niet met een postzegelbestemmingsplan (of een afwijking) kunnen worden gerealiseerd.

Het actualiseren van bestemmingsplannen is bovendien een wettelijke taak. Bestemmingsplannen moeten om de 10 jaar worden geactualiseerd. De actualisatie van bestemmingsplannen is dan ook een continu proces. Het doel van de actualisatie is dat er steeds een actueel overzicht bestaat van de bouw-en gebruiksmogelijkheden in een gebied.

1.2 Relatie met programma

De kosten voor de actualisatie van bestemmingsplannen worden voldaan uit de post "actualisatie bestemmingsplannen" uit de productgroep Planologie en Ruimtelijke Ordening binnen het programma Ruimte en Cultuurhistorie.

2 Doelstelling

Om de uitgangspuntennotitie te kunnen gebruiken voor de nieuwe actualisatieronde, dient de notitie te worden vastgesteld.

Het doel van de uitgangspuntennotitie zelf is dat er op een aantal onderwerpen (uitgangspunten) een duidelijke keuze gemaakt kan worden in de bestemmingsplannen. Door vooraf de discussie te voeren over een aantal belangrijke onderwerpen wordt voorkomen dat deze discussie steeds per bestemmingsplan moet worden gevoerd. Bovendien zorgt het er voor dat de regelingen in de bestemmingsplannen zoveel mogelijk hetzelfde blijven. De voorgestelde oplossingen worden verwerkt in de bestemmingsplannen.

3 Argumenten

Hiervoor wordt dezelfde volgorde gehanteerd als in de startnotitie uitgangspunten bestemmingsplannen (zie bijlage):

3.1 Burgerparticipatie

Voorgesteld wordt om zowel voor actualisatie als ontwikkel-postzegelplannen de volgende werkwijze te hanteren:

- de eerste bewonersavond vindt vroeg in de planontwikkeling plaats. De trekkersrol ligt bij initiatiefnemer, maar de gemeente is ambtelijk aanwezig;
- tweede bewonersavond (over stedenbouwkundig schetsontwerp) of klankbordoverleg (bijv. met Platform Waalsprong) plus eventueel maatwerk (inzet sociale media, Virtuo city);
- formele procedure met ter inzage legging ontwerpplan

Het blijft lastig om een goede afweging/inschatting te maken wie en op welk moment moet worden betrokken in het bestemmingsplanproces. Over het algemeen is uw Raad tevreden over hoe het nu gaat, ook al zijn er gevallen bekend waarin de participatie niet helemaal goed is verlopen. Er hoeven geen wijzigingen plaats te vinden op dit punt. Wel wordt nog gekeken naar een 'proef' om met een fysieke melding (bordjes) op de locatie zelf melding te maken van de voorgenomen ontwikkeling. Gevraagd is om hierbij ook minder bekende/interessante ontwikkelingen te betrekken om te kijken wat het effect is.

3.2 Globaal bestemmingsplan: voor-en nadelen

Geadviseerd wordt om bij de keuze van de vorm van het bestemmingsplan, aan te sluiten bij de indeling uit de Structuurvisie:

- Consolidatiegebieden: in deze gebieden wordt de bestaande situatie geconsolideerd. Het woon en leefklimaat is over het algemeen goed. Er vinden geen grote ruimtelijke ontwikkelingen plaats. Dit zijn gebieden als: Hees, Nijmegen Oost, Midden en Zuid maar bijvoorbeeld ook Groot-Oosterhout;
- Transformatiegebieden: dit zijn gebieden waar vanuit een bestaande situatie wordt ingezet op verbetering en vernieuwing. Denk bijvoorbeeld aan het Water-en Willemskwartier, delen van Neerbosch Oost, Malvert en de Kolpingbuurt;
- Ontwikkelgebieden: hier wordt vanuit een min of meer "lege" situatie echt iets nieuws gecreëerd. Er zijn in totaal drie grote ontwikkelgebieden: Waalsprong, Waalfront en Nijmegen CS.

Vanuit deze indeling zal voor ontwikkelgebieden eerder gekozen worden voor een globaal plan en bij consolidatiegebieden eerder voor een gedetailleerd bestemmingsplan. Voor de transformatiegebieden is het handiger om te kiezen voor een tussenvorm zodat de gewenste verbetering en vernieuwing kan worden gefaciliteerd (ontwikkeling) zonder dat dit ten koste gaat van de te behouden kwaliteiten in het gebied (consolidatie). Bijkomend voordeel van het aansluiten bij de indeling uit de Structuurvisie is dat de bestemmingsplannen veel directer worden gekoppeld aan de (uitvoering van) de Structuurvisie en daarmee aan het vastgestelde gemeentelijke ruimtelijke beleid.

3.3 Flexibiliseringsinstrumenten

Geadviseerd wordt om meer gebruik te maken van de instrumenten die de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) nu al biedt. Het nadeel van het opnemen van deze instrumenten is dat het bestemmingsplan meer regels zal bevatten dan voorheen. Dit weegt echter niet op tegen het voordeel dat er voor (vaak relatief kleine) afwijkingen van het bestemmingsplan in veel gevallen geen zware planologische procedure meer nodig is.

Voorbeelden waarbij er een zware planologische procedure (postzegel-/projectafwijkingsprocedure) is gevolgd terwijl het een relatief kleine wijziging (afwijking) van het bestemmingplan betreft:

- 1) Stadscentrum Kerngebied I 1998 - 8 (Kroonstraat, nabij nr. 114): het verplaatsen van een zuil ter nagedachtenis aan Pater Titus Brandsma:
Het plangebied heeft op grond van het bestemmingsplan (Stadscentrum Kerngebied I 1998-5) ter plaatse de bestemming 'Voetgangersgebied'. Binnen deze bestemming is het plaatsen van de zuil niet toegestaan. Middels het onderliggende bestemmingsplan wordt het verplaatsen van de zuil mogelijk gemaakt. Binnen de bestemming Voetgangersgebied kan, onder voorwaarden, het plaatsen van kunstwerken (met een maximale hoogte) worden toegestaan. Dit had geregeld kunnen worden met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid zodat een postzegelplan niet nodig was geweest;
- 2) Fietsenstallingen station Heyendaal: op grond van het bestemmingsplan mogen slechts beperkt fietsenstallingen worden gerealiseerd bij het station. In de regels had een binnenplanse afwijking opgenomen kunnen worden zodat uitbreiding van de fietsenstalling met een eenvoudige procedure gerealiseerd had kunnen worden. Nu wordt voor de realisatie van de extra fietsenstallingen een projectafwijkingsprocedure gevoerd. Aan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid worden (in de bestemmingsplanregels) wel voorwaarden verbonden (bijvoorbeeld ten aanzien van het maximum aantal te realiseren fietsenstallingen).

Niet alle ontwikkelingen kunnen met een binnenplanse afwijking worden gerealiseerd. Het moet gaan om relatief kleine ontwikkelingen (met een beperkt effect op de omgeving). Anders is het gebruik van zo'n lichte planologische procedure juridisch niet toegestaan. Daarnaast zijn niet alle ontwikkelingen bij de vaststelling van het bestemmingsplan, voor een relatief groot plangebied, te voorzien en kunnen niet allerlei variaties binnen de bestemmingen mogelijk worden gemaakt. Het vastleggen van de bestemmingen in het bestemmingsplan houdt in dat er keuzes worden gemaakt over het (toekomstig) gebruik van de gronden. Een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid maakt het slechts mogelijk om dit toegestane gebruik, binnen dezelfde bestemming, iets 'op te rekken'. Zodra de bestemming moet worden gewijzigd en/of de impact op de omgeving vanwege de ontwikkeling (te) groot is, zal er altijd een postzegelbestemmingsplan of een projectafwijkingsbesluit nodig blijven. Het voordeel van deze 'zware' procedures is dat er meer rechtswaARBorgen worden geboden voor omwonenden/belanghebbenden. Een binnenplanse afwijking kan worden verleend bij de afgifte van een omgevingsvergunning (zonder dat er vooraf zienswijzen tegen kunnen worden ingediend). Er vindt dus in veel mindere mate een belangenafweging plaats. Aan de andere kant, biedt een 'lichtere' planologische procedure de aanvrager voordelen: de procedure is sneller en goedkoper. In de bestemmingsplannen moet dan

ook een goede balans worden gezocht tussen de belangen van de bewoners (rechtszekerheid) enerzijds en de belangen van de aanvrager (flexibiliteit) anderzijds.

Het effect op de (leges)inkomsten is nauwelijks te voorspellen. In 2011, 2012 en 2013 zijn er gemiddeld 25-30 bestemmingsplannen (inclusief projectafwijkingsbesluiten) per jaar vastgesteld. Het grootste gedeelte van de plannen wordt doorlopen op basis van de grondexploitatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro/exploitatieovereenkomsten). Slechts een klein gedeelte (in 2011 ging het om 6 plannen van de in totaal 32), worden vastgesteld op basis van de legesverordening.

Alleen de plannen op basis van de grondexploitatieregeling zijn kostendekkend. De plannen op basis van de leges zijn dat niet. Zolang de economische recessie aanhoudt, is het echter niet wenselijk om de leges (verder) te verhogen. De hoogte van de leges moet niet in de weg staan aan de ontwikkeling van, vooral, particuliere initiatieven.

Ook een toename van het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid heeft geen effect op de legesinkomsten. De leges voor een wijziging van het bestemmingsplan zijn gelijk aan de leges van een herziening (postzegelplan) omdat de werkzaamheden nagenoeg gelijk zijn. De procedure voor een wijziging kan sneller worden doorlopen omdat het college (en niet de Raad) bevoegd is om de wijziging vast te stellen.

3.4 Bestaande (onbenutte) planologische mogelijkheden

Voorgesteld wordt om de nog onbenutte mogelijkheden duidelijk in beeld te brengen zodat uw Raad, bij de vaststelling van het bestemmingsplan, daar uiteindelijk een beslissing over kan nemen. Hierbij gaat het vooral om grotere ontwikkelingen/mogelijkheden die nog niet zijn benut. De nog onbenutte, kleinere mogelijkheden worden over het algemeen een op een overgenomen in het volgende bestemmingsplan.

3.5 Ruime woonbestemming

Voorgesteld wordt om als ‘tussenoplossing’ de ruime woonbestemming in de bestemmingsplannen zoveel mogelijk te handhaven waarbij de wens is uitgesproken om, zoals is gebeurd in de Kwakkenberg, een specifieke afweging te maken per gebied zodat de (unieke) kwaliteiten en kenmerken van het gebied gehandhaafd kunnen blijven.

Er volgt nog een inhoudelijke discussie over de beleidsvarianten voor wat betreft kamerbewoning. Deze discussie wordt gevoerd door de nieuwe raad. De resultaten van deze discussie/nieuw beleid worden vervolgens vertaald in de bestemmingsplannen.

3.6 (mantel) zorgwoningen

Gelet op de nieuwe regelgeving in het Besluit omgevingsrecht (Bor) heeft er in het bestemmingsplan geen aparte regeling te worden opgenomen voor mantelzorgwoningen. Dit soort woningen kunnen straks, ongeacht de regeling in het bestemmingsplan, immers vergunningvrij worden gerealiseerd.

Nader onderzocht wordt op welke wijze het vergunningvrije gebruik kan worden geregistreerd zodat het ook handhaafbaar blijft (op dit moment is er sprake van gedogen en worden alle gevallen dus geregistreerd).

Voor de overige combinaties van wonen en zorg moet steeds zorgvuldig gekeken worden naar de omvang van de zorgbehoefte. Naarmate de zorgbehoefte groter is zal er eerder sprake zijn van een maatschappelijke functie dan van een (reguliere) woonfunctie. Er wordt momenteel gewerkt aan gemeentelijk beleid over dit onderwerp. Zodra dit beleid is vastgesteld kan de huidige regeling in het bestemmingsplan hierop worden aangepast.

3.7 Parkeren (bij wijziging gebruik)

Geadviseerd wordt om in de bestemmingsplannen de bepaling over het wijzigen van het gebruik weer op te nemen. Deze regeling kan worden opgenomen in de algemene regels of bijvoorbeeld als voorwaardelijke verplichting.

3.8 Internetwinkelen

Geadviseerd wordt om de laatste ontwikkelingen over dit onderwerp goed te blijven volgen en hier (op korte termijn) gemeentelijk beleid voor op te stellen. Zodra dit beleid is vastgesteld, kan dit ook worden opgenomen in de bestemmingsplanregeling. Een belangrijk aspect hierbij is dat er geen concurrentie mag plaatsvinden met de binnenstad. Het beleid wordt opgesteld door het nieuwe college en afgestemd met de Stadsregio.

Totdat er beleid is geformuleerd, wordt voor de bestemmingsplannen aangesloten bij de voorwaarden die zijn geformuleerd in de jurisprudentie (zoals bijvoorbeeld in het bestemmingsplan Bijsterhuizen).

3.9 Evenementenbeleid

Vooralsnog wordt terughoudend omgegaan met het regelen van evenementenlocaties in het bestemmingsplan. Nadat het locatiegebonden evenementenbeleid door uw Raad is vastgesteld zal opnieuw worden bekeken of een aanvullende regeling in het bestemmingsplan noodzakelijk is. Ook bij nieuwe evenementenlocaties zal worden bekeken of een regeling in het bestemmingsplan noodzakelijk is.

De nota evenementenbeleid wordt binnenkort behandeld in het College. Na vaststelling door uw Raad worden de beleidsuitgangspunten uit deze nota vertaald in de bestemmingsplannen.

3.10 Lastendruk

Naar verwachting zal de lastendruk, vanwege de (verplichte) actualisatie van bestemmingsplannen, de komende jaren nagenoeg gelijk blijven.

4 Klimaat

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor het klimaat.

Vervolgvel

6

5 Risico's

Aan dit voorstel zijn geen risico's verbonden. Het betreft een voorgestelde werkwijze voor de nieuwe actualisatieronde voor de bestemmingsplannen. De eerste actualisatieplannen (Nijmegen Oud West en Nijmegen Midden) worden eind dit jaar aangeboden ter vaststelling. De nog uit te werken beleidsonderwerpen (o.a op het gebied van kamerverhuur en evenementenbeleid) worden dus niet eerder vastgesteld dan dat er apart beleid voor is geformuleerd en vastgesteld.

6 Financiën

Actualisatie bestemmingsplannen worden gefinancierd uit het programma Ruimte en Cultuurhistorie.

7 Participatie en Communicatie

Op het moment dat de uitgangspunten worden 'doorvertaald' in de nieuwe bestemmingsplannen, vindt participatie en communicatie plaats in het kader van de bestemmingsplanprocedure.

8 Uitvoering en evaluatie

Tijdens de nieuwe actualisatieronde ontstaan er vast weer nieuwe discussiepunten over de toepassing en/of de uitleg van (nieuwe) wet-en regelgeving en/of de jurisprudentie van de Raad van State. Als dit soort ontwikkelingen zich voordoen, wordt de Raad daar tussentijds over geïnformeerd. Bovendien kunnen, als deze aanpak bevalt, de belangrijkste onderwerpen opnieuw worden verzameld en worden opgenomen in een nieuwe notitie.

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

drs. B. van der Ploeg

Bijlage: startnotitie uitgangspunten actualisatie bestemmingsplannen

14. Raadsvoorstel Uitgangspuntennotitie actualisatie bestemmingsplannen (35/2014)

Raadsvoorstel d.d. 11 maart 2014

De uitgangspuntennotitie voor de actualisatie van de bestemmingsplannen vast te stellen.

Raadsbesluit 11 juni 2014

Conform besloten

2014

Gemeente Nijmegen

Bureau Planologie en
Ruimtelijke ordening

[STARTNOTITIE UITGANGSPUNTENNOTITIE BESTEMMINGSPLANNEN]

In deze uitgangspuntennotitie is een selectie gemaakt van een aantal onderwerpen in de bestemmingsplannen waaraan een meer principiële keuze ten grondslag ligt. Deze notitie is bedoeld als discussiestuk. Met de (uitkomsten van) uitgangspuntennotitie wordt bij het opstellen van de nieuwe bestemmingsplannen rekeninggehouden.

UITGANGSPUNTENNOTITIE BESTEMMINGSPLANNEN

Inhoudsopgave

H1 Inleiding

H2 (nieuwe) Wet-en regelgeving (bestemmingsplannen in perspectief)

H3 Belangrijke onderwerpen (een selectie)

1. Burgerparticipatie (inspraak)
2. Globaal bestemmingsplan: voor-en nadelen
3. Flexibiliseringsinstrumenten
4. Onbenutte planologische mogelijkheden
5. Ruime woonfunctie
6. (mantel) Zorgwoningen
7. Parkeren (in relatie tot de gebruiksmogelijkheden)
8. Internetwinkelen op bedrijventerreinen
9. Evenemententerreinen
10. Lastendruk

H4 Vervolgacties

H1 Inleiding

In de laatste actualisatieronde (afgerond voor 1 juli 2013) is het aantal bestemmingsplannen voor de bestaande stad teruggebracht van (ruim) 600 naar circa 20 bestemmingsplannen. Met de bestemmingsplannen voor de Waalsprong (inclusief de Dijkteruglegging en de Stadsbrug) heeft de gemeente in totaal 41 grotere bestemmingsplannen. Al deze plannen zijn geactualiseerd en vastgesteld op grond van het standaardbestemmingsplan Nijmegen.

Het standaardplan Nijmegen is de basis voor alle bestemmingsplannen in de stad. Het standaard bestemmingsplan is een digitaal bestand met regels (bestemmingen) en een opzet voor de toelichting van het bestemmingsplan. Het doel van het standaardplan is dat de bestemmingsplannen zoveel mogelijk hetzelfde zijn zodat voor de hele stad dezelfde regels gelden. Dat wil niet zeggen dat alle bestemmingsplannen er ook precies hetzelfde uitzien: als het nodig is, wordt er voor een gebied een specifieke regeling (maatbestemming) opgenomen.

Het actualiseren van bestemmingsplannen is een wettelijke taak. Bestemmingsplannen moeten om de 10 jaar worden geactualiseerd. De actualisatie van bestemmingsplannen is dan ook een continu proces. Het doel van de actualisatie is dat er steeds een actueel overzicht bestaat van de bouw- en gebruiksmogelijkheden in een gebied. Daarnaast kan (nieuwe) wet- en regelgeving, gemeentelijk beleid en jurisprudentie op het gebied van de fysieke leefomgeving er toe leiden dat er aanpassingen nodig zijn in het (standaard)bestemmingplan. Het standaard bestemmingsplan wordt dan ook steeds vernieuwd en aangepast aan deze ontwikkelingen.

Aan het begin van deze nieuwe actualisatieronde willen we terugkijken op de vorige ronde. Wat hebben we geleerd uit deze ronde? Welke vragen/knelpunten kwamen we tegen en hoe zouden we deze in de nieuwe bestemmingsplannen kunnen oplossen?

Al deze vragen/knelpunten hebben we opgenomen in een uitgangspuntennotitie. In deze notitie wordt steeds (kort) het probleem geschetst en worden er een aantal argumenten/overwegingen gegeven die tot een mogelijke oplossing kunnen leiden. Er wordt ook steeds een mogelijke oplossing voorgesteld.

Deze uitgangspuntennotitie is bedoeld als discussiestuk. Het doel van de notitie is dat op een aantal onderwerpen vooraf discussie wordt gevoerd zodat er een duidelijke keuze gemaakt kan worden. Dit voorkomt dat er steeds per bestemmingsplan over dezelfde onderwerpen moet worden gediscussieerd. Bovendien zorgt het er uiteindelijk voor dat de regelingen in de bestemmingsplannen zoveel mogelijk hetzelfde blijven. Met de (uitkomsten van) uitgangspuntennotitie wordt bij het opstellen van de bestemmingsplannen rekening gehouden. Als hier, na het voeren van de discussie, overeenstemming over bestaat worden de voorgestelde oplossingen verwerkt in het standaardplan Nijmegen.

Niet alle onderwerpen die in het bestemmingsplan worden geregeld, komen in deze uitgangspuntennotitie aan bod: er is een selectie gemaakt van de belangrijkste onderwerpen waaraan bovendien een meer principiële keuze ten grondslag ligt.

Tijdens de nieuwe actualisatieronde ontstaan er vast weer nieuwe discussiepunten over de toepassing en/of de uitleg van (nieuwe) wet- en regelgeving en/of de jurisprudentie van de Raad van State. Als dit soort ontwikkelingen zich voordoen, wordt u daar tussentijds over geïnformeerd. Bovendien kunnen we, als deze aanpak bevalt, de belangrijkste onderwerpen verzamelen en opnemen in een nieuwe notitie.

H2 (nieuwe) Wet-en regelgeving (bestemmingsplannen in perspectief)

Bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt in de eerste plaats uitgegaan van de eisen die de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) aan een bestemmingsplan stellen. De Wro en Bro zijn grotendeels procedurele wetten die onder meer verplichtingen opleggen ten aanzien van de totstandkoming, opzet en presentatie van bestemmingsplannen. Inhoudelijke regelingen en verplichtingen zijn merendeels terug te vinden in de sectorale wetten op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water (bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer, Woningwet, Flora-en Faunawet, Natura 2000 etc.). In de bestemmingsplannen wordt al deze sectorale wetgeving gebundeld en op elkaar afgestemd. Er is veel beleidsvrijheid voor de (lagere) overheden om de ruimte in te richten en daarin keuzes te maken.

De wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening is (voortdurend) in beweging. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuwe Omgevingswet waarin alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden samengevoegd. Het omgevingsrecht is nu nog verspreid over 40 sectorale wetten, 117 AMvB's en honderden ministeriële regelingen. De huidige wetten en regelingen, met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen worden samengevoegd in een nieuwe wet. Het doel van de Omgevingswet is het vereenvoudigen en moderniseren van het omgevingsrecht. Met de Omgevingswet wil het kabinet beter aansluiten op:

- de samenhang tussen verschillende plannen en activiteiten voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur;
- duurzame ontwikkelingen, zoals windmolenparken aanleggen;
- de verschillen tussen regio's.

De Omgevingswet zorgt straks voor minder regels en onderzoekslasten. Zo kan er sneller een beslissing worden genomen over ruimtelijke plannen en activiteiten. De Omgevingswet sluit ook beter aan bij Europese regels. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Door de regels te vereenvoudigen en samen te voegen wordt het straks makkelijker om bouwprojecten te starten. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt dit nu al mogelijk door bijvoorbeeld bestaande regels aan te passen. Ook de Chw zal uiteindelijk opgaan in de Omgevingswet. Naar verwachting treedt de nieuwe wet in 2018 in werking.

Ondertussen wordt er op landelijk niveau ook gewerkt aan een verruiming van de (bouw)vergunningsvrije mogelijkheden. Alles wat (bouw)vergunningsvrij is, hoeft niet te worden geregeld in het bestemmingsplan. Bestemmingsplannen mogen ook de (bouw)vergunningsvrije mogelijkheden uit de hogere wet-en regelgeving niet inperken. De verruiming van de mogelijkheden heeft o.a. betrekking op de regeling van aan-uit en bijgebouwen.

Naast de mogelijkheden voor het vergunningvrij bouwen worden ook de mogelijkheden voor de kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan, de zogenaamde planologische kruimelgevallen, aanzienlijk verruimd. Straks is het bijvoorbeeld mogelijk om het gebruik van een bouwwerk permanent te wijzigen (van bijvoorbeeld kantoor naar kinderdagverblijf). Bij de gebruikswijziging mag het aantal woningen in veel gevallen toenemen en mag het erf bij het gebouw voor dat andere gebruik worden gebruikt (dus als een kinderdagverblijf wordt toegestaan mogen de kinderen ook buiten spelen op het erf).

Ook de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan worden verruimd. Er kan een vergunning worden verleend voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor maximaal 10 jaar, als aannemelijk is dat de activiteit na afloop van de termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Daarvoor is relevant dat het feitelijk mogelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen en al dan niet door actief ingrijpen, kan worden beëindigd. Op grond van deze regeling kan bijvoorbeeld een bestaand leegstaand kantoorgebouw tijdelijk worden bewoond door studenten. Deze nieuwe regelgeving treedt medio 2014 al in werking.

H3 Belangrijke onderwerpen (een selectie)

1. Burgerparticipatie (inspraak/zienswijzen)

Inleiding

In 2010 is de gemeentelijke toepassing van de Inspraakverordening tegen het licht gehouden. Sindsdien worden College- (en Raads)voorstellen strenger getoetst op de toepassing van de inspraakverordening. Ook inspraak op ruimtelijke plannen, waaronder de bestemmingsplannen, is een onderwerp dat de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen.

Als het gaat om inspraak/ burgerparticipatie bij ruimtelijke plannen is het goed om onderscheid te maken tussen grote actualisatiebestemmingsplannen en ontwikkel/postzegelplannen.

Actualisatieplannen

De gemeente hanteert al enige tijd de werkwijze dat bij grote actualisatieplannen niet langer een Raamwerk wordt opgesteld. Evenmin wordt nog een voorontwerpplan gemaakt dat ter inzage wordt gelegd voor de inspraak. Hiermee is een kostenbesparing doorgevoerd, maar is van inspraak in deze fasen niet langer sprake (bij het Raamwerk was overigens al enige tijd geen sprake meer van inspraak). De actualisatieplanning voor de 2e helft van 2013/2014 en verder neemt deze efficiëncyslag als uitgangspunt.

Ontwikkel- / postzegelplannen

In het kader van de zienswijzenprocedure komt inspraak nadrukkelijk om de hoek kijken. Niet alleen in strikt formele zin (de mogelijkheid tot het kunnen indienen van zienswijzen kan als inspraak worden gezien), maar ook de burgerronde die in het kader van de raadsvergadering wordt gehouden, kan als 'inspraak' worden beschouwd. Verder organiseert de gemeente voorafgaand aan de tervisielegging van het ontwerpplan een informatieavond en worden er huis-aan-huis brieven verspreid.

Algemeen

Op 18 september 2013 heeft de brief "Bewonersparticipatie bij ruimtelijke projecten" op de raadsagenda gestaan. Uit de brief kan worden afgeleid dat bij ontwikkel- / postzegelplannen de verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie, meer dan voorheen nog, wordt neergelegd bij de initiatiefnemer. De gemeente heeft vooral een stimulerende rol richting initiatiefnemer.

De voorgestelde werkwijze is:

- De eerste bewonersavond vindt vroeg in de planontwikkeling plaats. De trekkersrol ligt bij initiatiefnemer, maar de gemeente is ambtelijk aanwezig;
- Tweede bewonersavond (over stedenbouwkundig schetsontwerp) of klankbordoverleg (bijv. met Platform Waalsprong) plus eventueel maatwerk (inzet sociale media, Virtuo city);
- formele procedure met ter inzage legging ontwerpplan

In de praktijk blijkt dat ook andere wijzen van communicatie worden ingezet. In het kader van het bestemmingsplan Van der Valk in Lent is na een eerste bewonersavond door de wijkraad een avond tussen bewoners en raadsleden georganiseerd, voorafgaande aan formele besluitvorming door de raad. Dit vergt een extra inzet – en overlegmoment van de raad, maar zal uiteindelijk bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van ruimtelijke beleidsvoornemens.

Daarnaast moet worden vermeld dat dergelijke ontwikkelplannen in veel gevallen worden voorafgegaan door een intensief voortraject waarbij burgers actief worden betrokken (bijvoorbeeld door middel van workshops etc.). De mogelijkheid van participatie is dus uitdrukkelijk niet beperkt tot uitsluitend de wettelijk voorgeschreven (minimale) mogelijkheden van het indienen van inspraak en/of zienswijzen. Een ander voorbeeld dat in dit verband kan worden genoemd is het project 'Skaeve Huse' waarbij intensief overleg met de bewoners van de wijk (Wezenhof) heeft plaatsgevonden.

Advies

Geadviseerd wordt om bovenstaande werkwijze, zowel voor actualisatie als ontwikkel- / postzegelplannen als uitgangspunt te blijven nemen. Plannen waarbij het risico bestaat op maatschappelijke weerstand vragen om meer maatwerk en/of een bijzondere aanpak. Bij dit soort plannen moet er ruimte zijn om (in overleg met de ontwikkelaar) dit soort maatwerk te kunnen leveren.

2. Globaal bestemmingsplan: voor-en nadelen

Voor de methodiek van een bestemmingsplan kan worden gekozen voor een globaal eindplan. Dat betekent dat in het bestemmingsplan alleen wordt aangegeven aan welke randvoorwaarden de ontwikkeling moet voldoen, de bestemmingen en bouwregels zijn niet tot in detail uitgewerkt. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat binnen de bestemming wel een bebouwings% is opgenomen maar dat nog niet precies vaststaat waar en op welke manier de bebouwing wordt opgericht en waarvoor deze precies wordt gebruikt.

Eerder is er vooral in de ontwikkelingsgebieden in de Waalsprong gebruik gemaakt van een globaal (eind)plan. Voorbeelden zijn Lent Oost, Laauwik, Groot Oosterhout en Vossenspels Zuid ('Plant je Vlag'). Op dit moment zijn er globale eindplannen in voorbereiding voor de Stelt en het Brugkwartier (Waalfront).

Het belangrijkste voordeel van een globaal eindplan is dat op elk moment maatwerk mogelijk is. Met de bebouwing en functies binnen de bestemming (bijvoorbeeld 'Woongebied' of 'Gemengd') kan geschoven worden, onder meer om overeenstemming te krijgen met een verkavelingsplan. Verder hoeft de keuze voor de uiteindelijke functies niet definitief vast te staan bij de totstandkoming van het plan, maar kan deze keuze later, bij de uitvoering, worden gemaakt (afhankelijk van de maatschappelijke-en marktontwikkelingen). Omdat bij de uitvoering van het plan kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen, is het plan langer houdbaar en hoeft het minder snel te worden herzien en/of aangepast.

Een nadeel van een globaal plan is dat het minder duidelijkheid en rechtszekerheid geeft vooraf. Uit het plan is niet direct duidelijk (zichtbaar) op welke locaties de beoogde functies/bestemmingen komen en welke functies en bestemmingen dat dan zijn. Op één locatie zijn soms meerdere functies en/of bouw- en gebruiksmogelijkheden toegestaan. Voor burgers en bedrijven kan dit lastig zijn. Daarnaast leidt een globaal plan tot een verzwaring van de onderzoekslasten. Omdat niet vaststaat op welke locaties de beoogde bestemmingen/functies precies worden gerealiseerd moet voor het hele plangebied worden uitgegaan van de maximale planologische invulling. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor de betrokken beleidsdisciplines (zoals geluid, luchtkwaliteit) bij hun berekeningen moeten uitgegaan van de maximale hoogte(n), bebouwingspercentages etc., terwijl deze hoogten en massa uiteindelijk helemaal niet gerealiseerd hoeven te worden.

In de nieuwe actualisatieronde kan voor de vorm van de bestemmingsplannen gekozen worden uit een van de volgende methoden:

1. Doorgaan met huidige werkwijze. Gedetailleerde plannen voor bestaande stad en globale eindplannen voor de ontwikkelgebieden;
2. Ook in de ontwikkelgebieden meer belang hechten aan de rechtszekerheid en direct inzetten op maatbestemmingen (dus niet pas na de planperiode van 10 jaar en/of de realisatie van het bestemmingsplan, de globale eindplannen laten volgen door een gedetailleerd plan);
3. Meer differentieren per gebied: er zijn natuurlijk ook allerlei mengvormen mogelijk in de uiteindelijke vorm van de bestemmingsplannen. Niet elk gebied in de (bestaande) stad heeft dezelfde behoefte en/of dynamiek. In de Structuurvisie wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Consolidatiegebieden: in deze gebieden wordt de bestaande situatie geconsolideerd. Het woon en leefklimaat is over het algemeen goed. Er vinden geen grote ruimtelijke ontwikkelingen plaats. Dit zijn gebieden als: Hees, Nijmegen Oost, Midden en Zuid maar bijvoorbeeld ook Groot-Oosterhout;
- Transformatiegebieden: dit zijn gebieden waar vanuit een bestaande situatie wordt ingezet op verbetering en vernieuwing. Denk bijvoorbeeld aan het Water-en Willemskwartier, delen van Neerbosch Oost, Malvert en de Kolpingbuurt;
- Ontwikkelgebieden: hier wordt vanuit een min of meer “lege” situatie echt iets nieuws gecreeerd. Er zijn in totaal drie grote ontwikkelgebieden: Waalsprong, Waalfront en Nijmegen CS.

Geadviseerd wordt om bij de keuze van de vorm van het bestemmingsplan, aan te sluiten bij de indeling uit de Structuurvisie. Vanuit deze indeling zal voor ontwikkelgebieden eerder gekozen worden voor een globaal plan en bij consolidatiegebieden eerder voor een gedetailleerd bestemmingsplan. Voor de transformatiegebieden is het handiger om te kiezen voor een tussenvorm zodat de gewenste verbetering en vernieuwing kan worden gefaciliteerd (ontwikkeling) zonder dat dit ten koste gaat van de te behouden kwaliteiten in het gebied (consolidatie). Bijkomend voordeel van het aansluiten bij de indeling uit de Structuurvisie is dat de bestemmingsplannen veel directer worden gekoppeld aan de (uitvoering van) de Structuurvisie en daarmee aan het vastgestelde gemeentelijke ruimtelijke beleid.

3. Flexibiliseringsinstrumenten

Problematiek

De Wet op de ruimtelijke ordening kent een aantal mogelijkheden/instrumenten om af te wijken van het bestemmingsplan. Deze instrumenten worden ook wel flexibiliseringsinstrumenten genoemd. Van deze instrumenten kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als een concreet initiatief/bouwplan (dat zich pas tijdens de planperiode voordoet) niet past in het bestemmingsplan. Om zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen maken van deze instrumenten moeten deze al zoveel mogelijk worden meegenomen in het bestemmingsplan. Als het bestemmingsplan dit soort instrumenten bevat is het vaak veel gemakkelijker om alsnog medewerking te verlenen aan een initiatief. Er is dan een veel minder ingrijpende planologische procedure nodig.

Overwegingen/argumenten

Hieronder wordt ingegaan op het (huidige) gebruik van de beschikbare flexibiliseringsinstrumenten in de bestemmingsplannen van de gemeente Nijmegen.

- (binnenplanse) Afwijkingsbevoegdheid

Deze bevoegdheid wordt nu vooral opgenomen om bepaalde waarden (bijvoorbeeld archeologische en/of natuurwaarden) te beschermen. Door het opnemen van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid worden de bouw-en gebruiksmogelijkheden uit het bestemmingsplan als het ware aan een nadere toetsing onderworpen: er mag pas gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheden als vaststaat dat deze de te beschermen waarden niet onevenredig aantasten. Het college is bevoegd om, in het kader van het verlenen van de omgevingsvergunning, de afwijking te verlenen. In de vorige actualisatieronde is bewust weinig tot geen gebruik meer gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid omdat deze afwijkingsmogelijkheid eigenlijk al standaard is opgenomen in de gebruiks-en bouw mogelijkheden van het bestemmingsplan. De bouw mogelijkheden in het bestemmingsplan zijn ruimer dan de feitelijke (bestaande) bebouwing en in de algemene regels zijn (aanvullende) gebruiksmogelijkheden opgenomen voor bijvoorbeeld een bedrijf en beroep aan huis, en ondersteunende horeca.

- Het stellen van nadere eisen

Dit is eigenlijk de omgekeerde variant van de binnenplanse afwijking. Terwijl de binnenplanse afwijking uitgaat van het principe 'nee, tenzij', gaat deze variant meer uit van het principe 'ja, mits': er mag wel worden gebouwd mits wordt voldaan aan de nadere eisen. Ook het stellen van de nadere eisen is een bevoegdheid van het college en vindt plaats in het kader van het verlenen van de omgevingsvergunning. Er wordt in Nijmegen niet of nauwelijks gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dat is jammer want ook dit instrument maakt het mogelijk om meer maatwerk te leveren in de bestemmingsplannen. Bepaalde functies kunnen bijvoorbeeld al bij voorbaat worden toegelaten mits aan de nadere eisen wordt voldaan.

- Wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten

Op verzoek van de Raad wordt terughoudend omgegaan met het opnemen van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in bestemmingsplannen. De Raad wilde de bevoegdheid om ontwikkelingen mogelijk te maken niet op voorhand al overdragen aan het college zonder dat er een duidelijk beeld van de gewenste ontwikkelingen bestaat. Toch wordt er af en toe gebruik gemaakt van deze bevoegdheden. Recente voorbeelden zijn de nieuw-en uitbreidingsmogelijkheden van Hotel Van der Valk (Lent), het Brugkwartier (Waalfront) en de woningbouw in de Stelt (Nijmegen Noord).

Wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten kunnen in sommige gevallen een noodzakelijke/wenselijke aanvulling zijn op de planregeling. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op nog onzekere situaties of kan de gewenste ontwikkeling eerst verder worden uitgewerkt en kan nader onderzoek plaatsvinden. Een nadeel is dat zowel vooraf als bij gebruikmaken van de wijziging of uitwerking onderzoek worden verricht. Vooraf moet namelijk al worden aangetoond of de wijziging of uitwerking haalbaar is. Bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht moet meer in detail worden onderzocht wat de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn. Door de toekomstige ontwikkelingen alvast in de bestemmingsplannen te benoemen en (globaal) te onderzoeken, kan de planologische (uitwerkings-of wijzigings)procedure voor deze ontwikkelingen veel sneller worden doorlopen.

Geadviseerd wordt ook om meer gebruik te gaan maken van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in de bestemmingsplannen. Het is niet de bedoeling om geheel nieuwe ontwikkelingen, die nog weinig concreet zijn, al via een wijziging-of uitwerking mogelijk te maken. Voor dit soort ontwikkelingen kan, wanneer er meer duidelijkheid over is, een postzegelbestemmingsplan worden opgesteld.

- Voorwaardelijke verplichtingen

Van deze mogelijkheid wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt omdat het (nog) geen wettelijke mogelijkheid is. Een voorwaardelijke verplichting houdt in dat in sommige gevallen bijvoorbeeld al wel een ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan maar er wordt (nog) niet aan alle voorwaarden (bijvoorbeeld mbt geluid/afscherming) voldaan. Uit de jurisprudentie blijkt dat het al mogelijk is om een voorwaardelijke verplichting in bestemmingsplannen op te nemen. Wanneer bijvoorbeeld uit onderzoek blijkt dat woningen in de buurt van een bedrijf pas gevestigd kunnen worden wanneer er een geluidwal is gerealiseerd, kan hiervoor in het bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen. Vanaf medio 2014 zijn de voorwaardelijke verplichtingen ook wettelijk geregeld.

Advies

Geadviseerd wordt om meer gebruik te maken van de instrumenten die de Wet op de ruimtelijke ordening nu al biedt. Het nadeel van het opnemen van deze instrumenten is dat het bestemmingsplan

meer regels zal bevatten dan voorheen. Dit weegt echter niet op tegen het voordeel dat er voor (vaak relatief kleine) afwijkingen van het bestemmingsplan in veel gevallen geen zware planologische procedure meer nodig is.

Een voorbeeld van een (binnenplanse) afwijking: Moestuinen binnen de bestemming Groen

Op dit moment zijn er in Nijmegen 6 zogenoemde 'buurtmoestuinen'. De laatste tijd dient het fenomeen zich steeds meer aan om openbare gronden in te zetten voor moestuinen. Bewoners van bijvoorbeeld wooncomplexen krijgen dan gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het verbouwen van groente en fruit op delen van openbare gronden die horen bij het wooncomplex. Dit kan uiteraard pas als ook de eigenaar van het complex hiermee instemt en er afspraken worden gemaakt over de voorwaarden waaronder een en ander plaats mag vinden. Het gaat om gronden die in de bestemmingsplannen vaak de bestemming Groen hebben gekregen. De bestemming Groen staat echter het gebruik als moestuin niet toe.

Het gebruiken van openbare gronden als moestuin kan alleen tot ieders tevredenheid plaatsvinden als er duidelijke afspraken worden gemaakt en als alle bewoners van het wooncomplex en directe omgeving hierover geïnformeerd zijn. Onder voorwaarden en onder de juiste omstandigheden kan het gebruik van openbare gronden als moestuin een kwalitatieve impuls zijn voor het gebruik van openbaar gebied en zelfs voor de sociale verbanden en cohesie in een buurt. Het is ongewenst als het bestemmingsplan bij voorbaat aan dergelijke initiatieven in de weg staat. Dit kan voorkomen worden door standaard in bestemmingsplannen een afwijkingsbevoegdheid op te nemen om de gronden met de bestemming Groen onder voorwaarden te mogen gebruiken als moestuin. In deze voorwaarden wordt een aantal (ruimtelijk relevante) criteria opgenomen waaraan het gebruik van de gronden als moestuin moet voldoen zoals: het gebruik is uitsluitend bedoeld voor de bewoners van het (naastgelegen) wooncomplex, de gronden mogen niet worden bebouwd met tuinhuisjes (bedoeld voor de opslag van gereedschappen), het gebruik van de gronden als moestuin mag geen hinder opleveren voor de omgeving.

4. Bestaande (onbenutte) planologische mogelijkheden

Problematiek

Bij dit uitgangspunt kan een onderscheid worden gemaakt in de keuze/afweging die gemaakt wordt over de bestaande, vaak onbenutte, planologische mogelijkheden en de behoefte aan een flexibel en toekomstgericht bestemmingsplan.

De vraag is of de bestaande planologische mogelijkheden meegenomen kunnen (of moeten) worden in het nieuwe actualisatieplan. Nu worden bestaande planologische mogelijkheden soms overgenomen om het risico op planschade te voorkomen terwijl de ontwikkeling eigenlijk niet meer gewenst is. Soms zijn er globale bestemmingsplannen opgesteld, die na de realisatie van het plan alsnog gedetailleerd kunnen worden bestemd omdat het niet voor de hand ligt dat binnen de planperiode (10 jaar) het gebied geheel opnieuw wordt ingericht. In dat geval bestaat het risico dat de bewoners zich beroepen op de ruimere (bouw)mogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan.

Naast de bestaande planologische mogelijkheden is er bovendien behoefte aan een ruimere bestemming zodat mogelijke toekomstige functies (invullingen) ook de ruimte krijgen. Op grond van de jurisprudentie van de Raad van State is een verruiming van de gebruiks- en bouw mogelijkheden echter niet zondermeer mogelijk. Ook is het niet zondermeer mogelijk om functies, die onder het voorgaande plan wel zijn bestemd maar niet zijn verwezenlijkt (bijvoorbeeld een wijkgebouw in de bestemming maatschappelijk terwijl de locatie altijd alleen maar in gebruik is geweest als school), over te nemen in het nieuwe plan. Om de gebruiks- en bouw mogelijkheden en de niet verwezenlijkte functies uit het vorige plan over te kunnen nemen, moet nader worden onderzocht wat de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn. In dit onderzoek moet worden uitgegaan van de maximale invulling van het bestemmingsplan (de zogenaamde "worst-case" benadering). Voor de actualisatiebestemmingsplannen betekent dit een aanzienlijke verzwarende van de onderzoeksverplichting (en).

Overwegingen

Bestaande planologische mogelijkheden hoeven niet altijd leidend te zijn. Bij het bepalen of er sprake is van planschade speelt o.a. de voorzienbaarheid een rol: was het te voorzien dat het beleid zou wijzigen? Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de Structuurvisie, beleidstukken en/of andere bestemmingsplannen waar op eenzelfde manier met bestaande planologische mogelijkheden is omgegaan. Ook kan er sprake zijn van 'passieve risico aanvaarding'. Omdat jarenlang geen gebruik is gemaakt van de bestaande planologische mogelijkheden, heeft men het risico genomen dat het beleid op den duur zou worden gewijzigd en bestaande mogelijkheden komen te vervallen. Door duidelijk kenbaar te maken wat het vigerende beleid is en eventueel bij het laten vervallen van planologische mogelijkheden alsnog de tijd te geven om van de bestaande planologische mogelijkheden gebruik te maken, kan het risico op planschade worden beperkt.

Bij het verruimen van de gebruiks- en bouw mogelijkheden ten opzichte van de feitelijke situatie zullen de ruimtelijke gevolgen hiervan moeten worden onderzocht. In eerste instantie gebeurd dit op hoofdlijnen. Wanneer er echter zienswijzen worden ingediend tegen de verruiming van de gebruiks- en bouw mogelijkheden kan er alsnog uitgebreider onderzoek plaatsvinden.

Advies

Bij het actualiseren van de bestemmingsplannen moeten de nog onbenutte planologische mogelijkheden duidelijk in beeld worden gebracht zodat er een duidelijke afweging kan worden gemaakt of deze mogelijkheden al dan niet worden meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Bij deze afweging speelt het risico op planschade een belangrijke rol. Het uitgangspunt blijft een flexibel en toekomstgericht bestemmingsplan. De ruimtelijke gevolgen van ruimere en niet verwezenlijkte bestemmingen worden in eerste instantie op hoofdlijnen onderzocht. Dit onderzoek maakt deel uit van de toelichting van het bestemmingsplan. In veel gevallen zal er geen algemene (ruime) bestemming kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan, maar zal per geval een afweging moeten worden gemaakt.

5. Ruime woonbestemming

Problematiek

In de bestemmingsplannen van de gemeente Nijmegen wordt een ruim woonbegrip gehanteerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt in de vorm van bewoning zoals eengezinswoningen, meergezinswoningen of kamerbewoning. Alleen voor de Kwakkenberg wordt een uitzondering gemaakt in verband met de te beschermen natuurwaarden en de ruime (vaak nog onbenutte) bouw mogelijkheden in het gebied. Hierover is bij de vaststelling van dit bestemmingsplan, een discussie gevoerd door de Raad.

De vorm van bewoning is ruimtelijk relevant voor, en van invloed op, het woon-en leefklimaat van de omgeving. Hierbij zijn factoren als parkeerdruk en (geluid)hinder van belang. De ruimtelijke uitstraling van een pand dat is bestemd voor bijvoorbeeld kamerverhuur verschilt van een eengezinswoning als er alleen al wordt gekeken naar de leeftijdssamenstelling en het levensritme van de bewoners. Als voorwaarde voor het hanteren van een ruime woonbestemming stelt de Raad van State (hierna: RvSt) dat, voor het hele plangebied, wordt onderzocht welke (ruimtelijke) gevolgen deze ruime bestemming heeft. Voor Nijmegen West heeft de RvSt bepaald dat dit niet voldoende is onderzocht. Als gevolg hiervan mogen er in het plangebied geen (nieuwe) woningsplitsingen en kamerbewoningen plaatsvinden. Om deze woonvormen mogelijk te maken dient dus altijd eerst een planologische procedure te worden doorlopen.

Beleid onttrekking, samenvoegen en omzetting van woonruimte (2013)

Een ander deel van het probleem is dat de gemeente momenteel niet beschikt over (ander) beleid waarin de ruime woonbestemming afdoende wordt gereguleerd. Begin 2011 zijn door het college van burgemeester en wethouders, beleidsregels inzake onttrekking, samenvoeging en omzetting van woonruimte vastgesteld. In 2013 is dit beleid geactualiseerd. Op basis van dit beleid is bepaald dat samenvoegings- en onttrekkingsvergunningen in principe worden verleend mits de leefbaarheid van de omgeving niet in het gedrang komt. Het splitsen van een woning valt niet onder het omzettingsbeleid. Bij woningsplitsing wordt de zelfstandige woning omgezet naar twee zelfstandige woningen. Op basis van het huidige beleid is voor deze omzetting dus geen vergunning nodig, wel voor kamerbewoning (vanaf 3-5 personen, afhankelijk van de waarde van de woning).

Oplossingen

De eerste mogelijkheid is om alle ruimtelijke gevolgen van de verschillende woonvormen (o.a. geluid, parkeren, verkeer etc.) voor het gehele plangebied voortaan te onderzoeken en in beeld te brengen. Dit betekent een verzwaring van de onderzoekslasten voor de gemeente. Daarnaast is het de vraag of dit onderzoek wel tot concrete resultaten leidt, gelet op de grootte en diversiteit van de plangebieden. In het plangebied voor Nijmegen West vallen bijvoorbeeld zowel de wijk Neerbosch Oost als het (voormalige) dorp Hees. Ruimtelijk gezien zijn deze wijken totaal verschillend. De ruimtelijke gevolgen van de woonbestemming zou dan ook in beide wijken afzonderlijk beoordeeld moeten worden.

Een andere mogelijkheid is om ook de woonbestemming in het standaardplan in te perken en terug te vallen op de reguliere woonbestemmingen (eengezinswoningen, meergezinswoningen). Per woning (blok) kan worden aangegeven op welke wijze het bewoond mag worden zodat de benodigde onderzoeken beperkt blijven tot die woonfunctie. Een groot nadeel hiervan is dat de woonbestemming veel minder flexibel wordt. Traditionele woonvormen, zoals een eengezinswoning, komen nog veel voor, maar er zijn daarnaast ook samengestelde gezinnen en andere, minder traditionele woonvormen. Daarnaast bestaat er in Nijmegen, als studentenstad, grote behoefte aan kamerbewoning. Bovendien is in de meeste bestemmingsplannen van de gemeente Nijmegen al een ruime woonfunctie toegelaten zodat de mogelijkheden ten opzichte van de nu geldende bestemmingsplannen weer worden ingeperkt en er een risico op vergoeding van planschade ontstaat.

Als tussenoplossing kan ervoor worden gekozen om de ruime woonbestemming in de bestemmingsplannen zoveel mogelijk te handhaven. Indien er veel klachten bekend zijn of er zienswijzen worden ingediend tegen deze ruime bestemming, kan voor de omgeving waar deze klachten zich voordoen alsnog nader onderzoek worden verricht naar de ruimtelijke gevolgen van de ruime woonbestemming. Indien uit dit onderzoek blijkt dat de ruime bestemming leidt tot een aantasting van het woon-en leefklimaat voor de omgeving, kan de woonbestemming bij de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog worden ingeperkt.

Advies

Geadviseerd wordt om te kiezen voor de tussenoplossing. Deze tussenoplossing werkt niet als er in algemene zin bezwaar wordt gemaakt (dmv zienswijzen) tegen de ruime woonbestemming. In een dergelijk geval zal er voor het gebied alsnog naar een maatbestemming gezocht moeten worden (vgl. de Kwakkenberg).

Momenteel loopt een traject waarbij, samen met een bewonersplatform (Platform Kamerbreed Nijmegen), wordt onderzocht welke beleidsvarianten er zijn voor kamerverhuur in Nijmegen. Hierbij worden effecten van het Nijmeegse kamerverhuurbeleid vergeleken met beleid in andere steden. Doelstelling is om medio maart 2014 de beleidsvarianten, inclusief effecten op bijvoorbeeld spreiding van kamerverhuur in de stad, leefbaarheid en handhavingsmogelijkheden, in beeld te hebben. Het

(nieuwe) college van B&W kan op basis hiervan beslissen of er behoefte is aan aanpassing van de huidige beleidsregels onttrekking, samenvoeging en omzetting 2013. Deze mogelijke nieuwe beleidsregels kunnen aanleiding zijn om woonbestemming (voor zover het kamerbewoning betreft) in de bestemmingsplannen weer aan te scherpen, bijvoorbeeld door een maximum percentage kamerverhuurpanden per straat, buurt of wijk op te nemen.

Het kan ook een keuze zijn om de verschillende woonvormen juist niet te reguleren/in te perken in het gemeentelijk beleid en dit zoveel mogelijk aan burgers zelf over te laten. Buren kunnen elkaar immers ook (privaatrechtelijk) aanspreken op het voorkomen van overlast, en het elkaar verschaffen van rustig woongenot. De vraag is of de gemeente hier wel een actieve rol in moet blijven spelen.

6. (mantel) Zorgwoningen

Problematiek

Onder de woonbestemming vallen in beginsel niet de woonvormen waarbij 24-uurs zorg en/of toezicht nodig is. Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State moeten dergelijke (onzelfstandige) woonvormen worden ondergebracht binnen de bestemming Maatschappelijk. Een voorbeeld van een maatschappelijke bestemming (waarbij wel sprake is van wonen/bewoning) is het Domushuis van het Leger des Heils (aan de Tarweweg 23).

De trend is echter dat traditionele vormen van maatschappelijke voorzieningen, bijvoorbeeld verzorgingstehuizen, verdwijnen ten behoeve van zorg op maat in de woning. Hierdoor wordt het onderscheid tussen de traditionele woonvormen en maatschappelijke voorzieningen steeds minder duidelijk. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld sprake van een (groeierende) behoefte aan mantelzorgwoningen. Dit zijn compleet verplaatsbare woningen met (zorg)voorzieningen. De woning wordt over het algemeen in de tuin van familieleden (de mantelzorgers) geplaatst.

De vraag is of het bestemmingsplan ruimte moet bieden voor de realisatie/gebruik van dit soort woonvormen.

Oplossing

Het standaardbestemmingsplan bevat een regeling ten behoeve van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Deze regeling geeft ruimere bouwmogelijkheden zodat er in de aan-uitbouw van de woning, bijvoorbeeld een mantelzorgwoning kan worden gerealiseerd.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft op 31 oktober 2013 een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) gepubliceerd. Deze wijziging heeft onder meer betrekking op het verruimen van de vergunningsvrije bouwmogelijkheden. Een van deze mogelijkheden voorziet in het (vergunningvrij) oprichten van een mantelzorgwoning.

De nieuwe regeling gaat ervan uit dat de obstakels voor de bouw van mantelzorgwoningen zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Per perceel mag (vergunningvrij) een mantelzorgwoning worden gebouwd mits de maximale bebouwingsmogelijkheden niet worden overschreden. Ook kan een bestaand bijgebouw worden verbouwd tot mantelzorgwoning. Degene die zorg behoeft mag in de mantelzorgwoning wonen. Ook is toegestaan dat de mantelzorger in die mantelzorgwoning woont en zorg verleent aan de persoon in het hoofdgebouw. Als mantelzorg niet meer nodig is (door overlijden of verhuizing naar een verpleeghuis) hoeft het gebouw niet te worden afgebroken, maar moeten wel de woonvoorzieningen worden verwijderd. Het gebouw mag daarna weer functioneel ondergeschikt worden gebruikt (als garage, berging).

Advies

Gelet op de nieuwe regelgeving in het Bor heeft er in het bestemmingsplan geen aparte regeling te worden opgenomen voor mantelzorgwoningen. Dit soort woningen kunnen straks, ongeacht de regeling in het bestemmingsplan, immers vergunningvrij worden gerealiseerd. De handhaving van deze regeling (verwijderen van de woonvoorzieningen als de mantelzorg niet meer nodig is) is in de praktijk moeilijk handhaafbaar. Om te voorkomen dat er een enorme toename ontstaat in de huidige woningvoorraad zal de (vergunningvrije) bouw van deze woningen wellicht moeten worden geregistreerd.

Voor de overige combinaties van wonen en zorg moet steeds zorgvuldig gekeken worden naar de omvang van de zorgbehoefte. Naarmate de zorgbehoefte groter is zal er eerder sprake zijn van een maatschappelijke functie dan van een (reguliere) woonfunctie. Er wordt momenteel gewerkt aan gemeentelijk beleid over dit onderwerp. Zodra dit beleid is vastgesteld kan de huidige regeling in het bestemmingsplan hierop worden aangepast.

7. Parkeren (in combinatie met het wijzigen van gebruik)

Probleem

Tot 2012 was het in Nijmeegse bestemmingsplannen gebruikelijk om een parkeerartikel op te nemen, waarin eisen waren opgenomen ten aanzien van parkeren, stallen, laden en lossen. Deze eisen hadden betrekking op bouwplannen maar ook op wijziging van het bestaande gebruik van gronden en gebouwen (gebruikswijzigingen). In het bestemmingsplan stond voor wat betreft het wijzigen van het gebruik dat indien de wijziging van het feitelijk gebruik van gronden en/of bestaande bouwwerken daartoe aanleiding gaf, moet, voor wat betreft de toename in parkeer- of stallingsbehoefte, in voldoende mate ruimte zijn aangebracht op die gronden of op de bij die bouwwerken behorende en daartoe bestemde gronden.

In 2012 heeft uw raad de Nota Parkeernormen vastgesteld. Begin 2013 zijn door het college de beleidsregels 'parkeren' vastgesteld. In de bestemmingsplan worden sindsdien geen parkeernormen meer opgenomen, maar wordt verwezen naar de beleidsregels 'parkeren'.

De parkeernormen in de Nota Parkeernormen en de beleidsregels 'parkeren' hebben echter geen betrekking op gebruikswijzigingen. Dit betekent dat gebruikswijzigingen kunnen plaatsvinden zonder dat daarbij getoetst kan worden aan de parkeernormen die bij dit gewijzigde gebruik horen. Hiermee kunnen ongewenste situaties ontstaan.

Oplossing

Dit ontstane hiaat kan eenvoudig worden opgelost door in de bestemmingsplannen de bepaling over wijziging van gebruik weer op te nemen. Dit zou betekenen dat bij bouwplannen getoetst wordt aan de beleidsregels en dat bij gebruikswijzigingen getoetst wordt aan het bestemmingsplan. Daarmee is in beide situaties (nieuwbouw en wijziging bestaand gebruik) verzekerd dat voldaan moet worden aan de parkeernormen.

Advies

Geadviseerd wordt om in de bestemmingsplannen de bepaling over wijziging van gebruik weer op te nemen. Deze regeling kan worden opgenomen in de algemene regels of bijvoorbeeld als voorwaardelijke verplichting.

8. Internetwinkelen op bedrijventerreinen

Problematiek

De detailhandel is een dynamische sector: winkelformules komen en gaan, de schaalvergroting zet door, ketens streven naar netwerkverdichting en bij de grootste winkels is steeds meer sprake van branchevervaging. Bovendien verandert het consumentengedrag door bijvoorbeeld de economische crisis, de toenemende mobiliteit en de opkomst van internetwinkelen / webwinkelen.

Het webwinkelen heeft een grote vlucht genomen en heeft ook ruimtelijke consequenties. De bestelde artikelen worden niet alleen bezorgd, maar steeds vaker wordt ook de mogelijkheid geboden de goederen af te halen. Dit gebeurt bij woningen, winkels maar soms ook bij opslag- en/of distributiefaciliteiten op bedrijventerreinen. Vanuit supermarktorganisaties wordt momenteel gewerkt aan een netwerk van afhaalpunten, deels bij winkels en deels op bedrijventerreinen of andere locaties. De verwachting is dat het internet zich de komende jaren als volwaardig aankoopkanaal gaat ontwikkelen waardoor de online detailhandelsbestedingen verder zullen gaan stijgen. Hoewel de effecten nog moeilijk te overzien zijn, staat het buiten kijf dat hierdoor minder detailhandelsomzet in de winkels terecht gaat komen en dat er een toenemende vraag zal zijn naar internetafhaalpunten.

Overwegingen

In principe bestaat er geen bezwaar tegen internetafhaalpunten en –winkels op bedrijventerreinen mits ze ruimtelijk goed in te passen zijn, ze geen overlast veroorzaken voor de omgeving en er geen fysieke winkel ontstaat. In sommige gevallen wordt het afhaalpunt namelijk gecombineerd met een showroom en verkoop van de aangeboden goederen ter plekke. Dit laatste kan negatieve effecten hebben op de (beoogde) winkelstructuur.

Op grond van de jurisprudentie van de Raad van State wordt internetverkoop op bedrijventerreinen toegestaan mits:

- er geen uitstalling ten behoeve van de verkoop plaatsvindt;
- er geen showroom en/of verkoopruimte aanwezig is;
- er geen mogelijkheden aan personen wordt geboden voor het afhalen van goederen.

Gelet op de ontwikkelingen en het temp waarin deze plaatsvinden, wordt gezocht naar mogelijkheden om het internetwinkelen (planologisch) te verruimen. In de Structuurvisie van de Provincie Gelderland bijvoorbeeld wordt wel de mogelijkheid geboden om de door particulieren bestelde goederen op het bedrijventerrein af te komen halen. De gemeente heeft echter nog geen eenduidig beleid op het gebied van internetwinkelen.

Advies

Het is belangrijk om de laatste ontwikkelingen over dit onderwerp goed te blijven volgen en hier (op korte termijn) gemeentelijk beleid voor op te stellen. Zodra dit beleid is vastgesteld, kan dit ook worden opgenomen in de bestemmingsplanregeling. Tot die tijd wordt voor de bestemmingsplannen aangesloten bij de voorwaarden die zijn geformuleerd in de jurisprudentie. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in bestemmingsplan Bijsterhuizen.

9. Evenementenlocaties

Probleem

Op grond van de APV kan een vergunning voor evenementen worden aangevraagd. In het bestemmingsplan is een algemene regeling opgenomen waardoor binnen alle bestemmingen evenementen zijn toegestaan, mits hiervoor een vergunning is verleend. In de APV is tevens een festiviteitenregeling voor inrichtingen opgenomen waarmee vanuit geluid voorschriften voor

festiviteiten worden gesteld. Evenementenlocaties worden in het bestemmingsplan niet apart aangeduid. Uitzondering vormt het bestemmingsplan Ruimte voor de Waal waarin voor het evenemententerrein wel een aanduiding is opgenomen. In een recente uitspraak van de Raad van State (gemeente Bergeijk) is echter aangegeven dat het gegeven dat evenementen mede worden gereguleerd door de APV geen reden kan zijn om een ruimtelijke afweging van een evenemententerrein en de gevolgen daarvan voor de omgeving achterwege te laten. De vraag is nu of alle (mogelijke) evenementenlocaties in het bestemmingsplan moeten worden aangeduid en onderbouwd.

Overwegingen/argumenten

Regeling in het bestemmingsplan heeft als nadeel dat dan voor alle (mogelijke) evenementenlocaties een aanduiding met bijbehorende regels moet worden opgenomen en ruimtelijk onderbouwd. Behalve dat hier veel tijd mee is gemoeid, is een dergelijke regeling ook niet flexibel. Wanneer er bijvoorbeeld toch meer evenementen of een evenement op een andere locatie plaatsvindt dan in het bestemmingsplan is aangegeven, dient hiervoor van het bestemmingsplan te worden afgeweken. Met de huidige regeling in de APV kan echter flexibel worden ingespeeld op de vraag om een evenement mogelijk te maken en kunnen hieraan (geluids-)voorschriften worden verbonden. De regeling door middel van de APV functioneert op dit moment goed zodat een nadere regeling in het bestemmingsplan op zich niet nodig is.

Op dit moment wordt er locatiegebonden evenementenbeleid opgesteld. Met dit beleid zal voor de bestaande evenementenlocaties worden bekeken welke voorzieningen benodigd zijn en welke voorschriften moeten worden gesteld. Voor incidentele locaties zullen algemene voorschriften worden geformuleerd. Wanneer dit beleid is vastgesteld zal opnieuw worden bekeken of een aanvullende regeling in het bestemmingsplan noodzakelijk is. Bij het opstellen van nieuwe (actualisatie) bestemmingsplannen kan het noodzakelijk zijn dat een ruimtelijke afweging moet plaatsvinden en een regeling in het bestemmingsplan moet worden opgenomen. Dit is vooral het geval wanneer er sprake is van regelmatig terugkerende evenementen met grote ruimtelijke impact. Vooralsnog zal echter terughoudend om worden gegaan met regeling in het bestemmingsplan. Wanneer er veel klachten en/of bezwaren zijn kan alsnog worden overwogen om een (tijdelijke) omgevingsvergunning te verlenen of alsnog een regeling in het bestemmingsplan op te nemen.

Advies

Vooralsnog zal terughoudend om worden gegaan met regeling van evenementenlocaties in het bestemmingsplan. Nadat het locatiegebonden evenementenbeleid is vastgesteld zal opnieuw worden bekeken of aanvullende regeling in het bestemmingsplan noodzakelijk is. Ook bij nieuwe evenementenlocaties zal bekeken worden of een regeling in het bestemmingsplan noodzakelijk is.

10 Lastendruk

Het actualiseren van bestemmingsplannen is een wettelijke taak. Bestemmingsplannen moeten om de 10 jaar worden geactualiseerd. De actualisatie van bestemmingsplannen is dan ook een continu proces. Het doel van de actualisatie is dat er steeds een actueel overzicht bestaat van de bouw-en gebruiksmogelijkheden in een gebied.

De kosten voor de actualisatie van bestemmingsplannen worden voldaan uit de post "actualisatie bestemmingsplannen" uit de productgroep Planologie en Ruimtelijke Ordening binnen het programma Ruimte en Cultuurhistorie.

In de laatste actualisatieronde (afgerond op 1 juli 2013) zijn de bestemmingsplannen geactualiseerd die nog dateerden uit de jaren '60 en '70. Daarnaast is het aantal bestemmingsplannen van de gemeente flink gereduceerd. Het uitgangspunt voor de nieuwe actualisatieronde is dat er minder, maar wel meer recente bestemmingsplannen zijn die moeten worden geactualiseerd. De verwachting is dat de komende actualisatieronde hierdoor gemakkelijker en sneller kan worden doorlopen waardoor de lasten wellicht lager zijn.

Aan de andere kant blijft de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening voortdurend in beweging. Net als de jurisprudentie en de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid. Al deze wet- en regelgeving en jurisprudentie moet worden opgenomen in de bestemmingsplannen. Hierbij is een duidelijke trend merkbaar dat, hoe globaler de gemeenten de bestemmingsplannen maken, hoe strenger de Raad van State de bestemmingsplannen uiteindelijk toetst. De Raad van State hecht hierbij groot belang aan de rechtszekerheid.

Ook deze trend is van invloed op de keuzes die in de bestemmingsplannen worden gemaakt. Bij de keuze op welke wijze moet worden omgegaan met de (nog) onbenutte planologische mogelijkheden en de ruime woonfunctie (par. 4 en 5 van dit hoofdstuk) speelt dit aspect bijvoorbeeld een duidelijke rol. Bij het verruimen van de gebruiks- en bouw mogelijkheden in het bestemmingsplan ten opzichte van de feitelijke situatie en/of het opnemen van ruime (flexibele) bestemmingen, moeten de ruimtelijke gevolgen hiervan (o.a. geluid, parkeren, verkeer etc.) voor het gehele plangebied, worden onderzocht. Om de onderzoekslasten zoveel mogelijk te beperken wordt in deze notitie voorgesteld om dit onderzoek in eerste instantie zoveel mogelijk op hoofdlijnen te doen en pas wanneer er zienswijzen worden ingediend tegen de verruiming van de gebruiks- en bouw mogelijkheden en/of ruime (flexibele) bestemmingen, alsnog uitgebreider onderzoek te verrichten. Dit onderzoek maakt deel uit van de toelichting van het bestemmingsplan. In veel gevallen zal er geen algemene (ruime) bestemming kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan, maar zal per geval een afweging moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt blijft een flexibel en toekomstgericht bestemmingsplan.

Bij het actualiseren van de bestemmingsplannen speelt het risico op planschade een belangrijke rol. Dit risico wordt zoveel mogelijk vermeden door steeds een goede afweging te maken tussen de (nog onbenutte) planologische mogelijkheden en de nieuwe wet- en regelgeving en het gemeentelijk beleid. Hier kan sprake zijn van een spanningsveld/tegenstrijdige belangen. Het is immers heel goed mogelijk dat bepaalde gebruik- of bouw mogelijkheden (vanuit bijvoorbeeld de Structuurvisie) niet meer gewenst zijn maar dat deze mogelijkheden nog wel, als recht, zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Door duidelijk kenbaar te maken wat het vigerende beleid is en eventueel bij het laten vervallen van planologische mogelijkheden alsnog de tijd te geven om van de bestaande planologische mogelijkheden gebruik te maken, kan het risico op planschade worden beperkt.

De Omgevingswet zorgt straks voor minder regels en onderzoekslasten. Het is de bedoeling van de wetgever om alle (gemeentelijke) regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving op te nemen in een omgevingsplan. Naast de regels op het gebied van de ruimtelijke ordening, worden in dit plan o.a. de regels uit de APV (bijvoorbeeld mbt het kappen van bomen en het aanleggen van in-uitritten) en de gemeentelijke monumentenverordening opgenomen. Het omgevingsplan wordt min of meer een bestemmingsplan(+). Naar verwachting treedt de nieuwe Omgevingswet in 2018 in werking. Aan deze inwerkingtreding gaat een traject van implementatie in de gemeentelijke organisatie vooraf. De invoering en inwerkingtreding van deze wet zal in eerste instantie dan ook niet leiden tot een lastenverlichting maar wel tot een andere manier van werken.

Rekening houdend met alle bovengenoemde aspecten zal de lastendruk vanwege de (verplichte) actualisatie van bestemmingsplannen de komende jaren dan ook nagenoeg hetzelfde blijven.

H4 Vervolgacties

De wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening blijft in beweging. Net als de jurisprudentie en de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid. Het standaardbestemmingsplan is een dynamisch instrument dat al deze ontwikkelingen volgt en, indien nodig, opneemt. Meestal gaat dit om kleinere/redactionele wijzigingen (zoals het aanpassen van een definitie, het opnemen van een bouwmogelijkheid voor een erker/dakkapel). Soms gaat het om meer principiële wijzigingen, zoals opgenomen in deze notitie, waaraan een (beleids)keuze ten grondslag ligt.

Zo is er bijvoorbeeld recent gemeentelijk beleid ontwikkeld op het gebied van het cultureel erfgoed. De doelstellingen van dit beleid worden meegenomen in de bestemmingsplannen zodat het beleid juridisch afdwingbaar wordt en, op grond van de algemene regels in de bestemmingsplannen, in alle gevallen op dezelfde manier moet worden toegepast. Met betrekking tot het archeologisch beleid wordt momenteel een facetbestemmingsplan voorbereid zodat dit onderwerp in alle bestemmingsplannen voortaan op dezelfde manier wordt geregeld.

Niet alle (mogelijke) situaties/bestemmingen kunnen bij voorbaat in het bestemmingsplan worden opgenomen. Vaak worden gedurende de looptijd van het bestemmingsplan concrete initiatieven ontwikkeld die niet in het bestemmingsplan blijken te passen. Als dit soort initiatieven zich voordoen moet er een afweging worden gemaakt of een afwijking van het bestemmingsplan wenselijk en/of haalbaar is. Als een afwijking van het bestemmingsplan wenselijk is (en het bestemmingsplan voorziet zelf niet in een afwijkingsmogelijkheid, zie H3, par 3) kan er een procedure (postzegelbestemmingsplan of projectafwijkingbesluit) worden doorlopen om het initiatief mogelijk te maken.

In de bestemmingsplannen die nu worden geactualiseerd (er wordt nu gewerkt aan Nijmegen Midden en Nijmegen Oud West) wordt alvast rekening gehouden met de nieuwe regelgeving die medio 2014 inwerking treedt (zie H2).

Daarnaast wordt nagedacht over de gevolgen van de verruiming van de gebruiksmogelijkheden. Dit soort gebruikswijzigingen kunnen voor de omgeving immers verstrekkende gevolgen hebben. Deze gevolgen moeten bij de beoordeling van het initiatief zorgvuldig worden onderzocht. Daarnaast is het wenselijk om beleid te ontwikkelen zodat de kaders, waaraan het initiatief wordt getoetst, vooraf duidelijk zijn. Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid.

Tot slot veranderen ook de digitale verplichtingen/standaarden waaraan de bestemmingsplannen moeten voldoen, regelmatig. Ook deze wijzigingen moeten worden meegenomen om de bestemmingsplannen via internet te kunnen blijven inzien.

Ondanks (of dankzij?) al deze voortdurende veranderende wet-en regelgeving, jurisprudentie etc. is het belangrijk dat de bestemmingsplannen voor iedereen begrijpelijk en leesbaar blijven. De bestemmingsplannen worden tenslotte gemaakt voor de burgers/bedrijven in de stad die iets willen bouwen en/of ontwikkelen. Het bestemmingsplan moet hen in de eerste plaats duidelijkheid geven over deze mogelijkheden. Om dit belangrijke doel te bereiken, wordt de komende tijd, behalve naar de inhoud ook kritisch gekeken naar de opzet en lay-out van de bestemmingsplannen. Suggesties zijn welkom!



Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 329 96 99
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Datum
28 januari 2014

Ons kenmerk
SO10/14.0000831

Contactpersoon
Lucienne Hoenselaar

Onderwerp
Aanbieding startnotitie uitgangspunten
bestemmingsplannen

Datum uw brief

Doorkiesnummer
(024) 3292804

Geachte leden van de Raad,

Bijgaand bieden wij u de startnotitie uitgangspunten bestemmingsplannen aan ter bespreking in de eerstvolgende raadskamer. Deze startnotitie bevat een aantal uitgangspunten voor de nieuwe actualisatieronde van de bestemmingsplannen en is bedoeld als discussiestuk. Het doel van de notitie is dat op een aantal onderwerpen vooraf discussie wordt gevoerd zodat er in de nieuwe bestemmingsplannen een duidelijke keuze gemaakt kan worden.

Aan het begin van deze nieuwe actualisatieronde, kijken we terug op de vorige ronde (die is afgerond op 1 juli 2013). Wat hebben we geleerd uit deze actualisatieronde? Welke vragen/knelpunten kwamen we tegen en hoe zouden we deze in de nieuwe bestemmingsplannen kunnen oplossen? Dit soort vragen/knelpunten zijn opgenomen in deze startnotitie.

Het doel van de notitie is dat op een aantal onderwerpen (uitgangspunten) vooraf discussie wordt gevoerd. Niet alle onderwerpen die in de bestemmingsplannen worden geregeld, komen in deze notitie aan bod: er is een selectie gemaakt van een aantal belangrijke onderwerpen waaraan bovendien een meer principiële keuze ten grondslag ligt.

Het is natuurlijk heel goed mogelijk dat er nog meer (of andere) onderwerpen zijn waarover uw Raad een discussie wil voeren. Daarnaast is het heel goed mogelijk dat uw Raad zich niet kan vinden in de voorgestelde oplossingen en liever een andere keuze maakt. Wij wisselen dan ook graag met u van gedachten over de inhoud van deze notitie.

Hoogachtend,
College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De gemeentesecretaris,

Drs. H.M.F. Bruls

drs. B. van der Ploeg