

ADVIESNOTA B&W

Datum: 11 november 2015

Afdeling: Romte

Behandelend ambtenaar :

G. J. Rouwenhorst

Onderwerp:

Actualisatie bestemmingsplan buitengebied

Portefeuillehouder : L. Pen

Advies/ontwerpbesluit:

1. Onder voorbehoud van kredietverstrekking door de raad instemmen met het verlenen van de opdracht tot het actualiseren van het bestemmingsplan buitengebied aan BügelHajema;
2. Raad op 22 december 2015 voorstellen € 150.000,- beschikbaar te stellen, te dekken uit de bestemmingsreserve actualisering bestemmingsplannen;
3. Instemmen met de aanpak, de organisatie zoals verwoord in het Projectplan en de inhoudelijke speerpunten zoals benoemd in dit advies.

Besluit d.d.: 24 NOV 2015

Nummer: 14

i.2 en 3 conform advies besloten
aanwijzing: 4. het college nader informeren over
de financiële uitkomsten van de offertes

Volledigheid stukken, aanwezig:

- ☐ Uitgaande brief
☐ Raadsvoorstel
☐ Raadsbesluit

- ☐ Verslag
☐ Stukken in G/tekst/verzend
☐ Projectvoorstel

- ☐ Checklist rechtmatigheid
(i.g.v aanbesteding ≥ € 25.000)

Route :

Raad(scommissie)

- ☐ informatief
☐ mening vormend
☐ besluitvormend

Ondernemingsraad

- ☐ informatief
☐ advies
☐ instemming

- ☒ openbaar
☐ niet-openbaar
☐ communicatie

Akkoord advies afdelingshoofd

Akkoord advies portefeuillehouder

B&W	Akkoord	Bespreken	Opmerkingen
Burgemeester			
Wethouder Pen			
Wethouder Dijkstra			
Secretaris			

Voorstel

1. Onder voorbehoud van kredietverstrekking door de raad instemmen met het verlenen van de opdracht tot het actualiseren van het bestemmingsplan buitengebied aan BügelHajema;
2. Raad op 22 december 2015 voorstellen € 150.000,- beschikbaar te stellen, te dekken uit de bestemmingsreserve actualisering bestemmingsplannen;
3. Instemmen met de aanpak, de organisatie zoals verwoord in het Projectplan en de inhoudelijke speerpunten zoals benoemd in dit advies;

Inleiding

Ons bestemmingsplan buitengebied moet geactualiseerd worden. In dit advies en het bijbehorende raadsvoorstel ga ik in op alles dat er moet gebeuren om op tijd over een nieuw plan te beschikken.

Probleemstelling

Het bestemmingsplan buitengebied van Menameradiel komt op leeftijd en moet geactualiseerd worden. Concreet zijn de volgende aanleidingen te onderscheiden om daar nu mee te beginnen:

- Er is sinds 2007 de nodige wet- en regelgeving en beleid van andere overheden van kracht geworden die doorwerking in onze plannen moet krijgen. Met name de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Programmatische Aanpak Stikstofbeheer (PAS) hebben een behoorlijke invloed op de wijze van bestemmen en het bieden van mogelijkheden voor de verschillende functies in het buitengebied;
- Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en inzichten, bijvoorbeeld over schaalvergroting, functieverandering en aandacht voor landschappelijke inpassing verdienen doorwerking in een nieuw bestemmingsplan;
- Op een aantal onderdelen klopt het huidige plan niet meer, eenvoudigweg omdat er feitelijk-fysiek en functioneel sinds 2007 het nodige veranderd is in het buitengebied;
- Het huidige plan is nog opgesteld vòòr de grote digitaliseringsslag die de bestemmingsplannen hebben doorgemaakt. Zo is het niet digitaal raadpleegbaar;
- Sinds de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 zijn aan de plicht om bestemmingsplannen eens per 10 jaar te herzien sancties verbonden: een gemeente mag geen leges meer heffen voor activiteiten die vallen onder een bestemmingsplan dat ouder is dan 10 jaar.

Argumenten en kanttekeningen

De afgelopen maanden hebben wij ons verdiept in alles dat er komt kijken bij het herzien van een bestemmingsplan. Ons is duidelijk geworden dat het een flinke operatie is en veel meer inhoudt dan de actualisatie van de plannen voor de dorpen. De genoemde aanleidingen nopen tot een plan dat inhoudelijk behoorlijk zal afwijken van het huidige plan. Met name de gewijzigde wet- en regelgeving zal dwingen tot keuzes, onderzoek, onderbouwing en soms inperking van de nu vaak ruime mogelijkheden voor uitbreiding.

Als eerste de keuze voor de planvorm, vooral omdat er sinds een aantal jaren de figuur van beheersverordening is bijgekomen en dit op het eerste oog een eenvoudig alternatief voor een nieuw bestemmingsplan lijkt. Een beheersverordening in de eenvoudigste vorm is een nietje door het bestaande bestemmingsplan. Nadeel is dat bij bijna iedere verandering, bijvoorbeeld een uitbreiding van een agrarisch bedrijf, de genoemde wet- en regelgeving op het gebied van natuur en milieu om de hoek komt kijken en noodzaakt tot nader onderzoek en onderbouwing. Dat werkt verlamdend en kostenverhogend. Beter is het dergelijk onderzoek en onderbouwing voor de gehele gemeente te doen en dus een bestemmingsplan te maken. Overigens hebben onze buurgemeenten en fusiepartners de afgelopen jaren dezelfde keuze gemaakt; het Bildt, Franekeradeel en Littenseradiel hebben vrij recent hun bestemmingsplannen geactualiseerd of zijn daar nog mee bezig. In deze recente plannen zijn ook de (voor onze gemeente nog nieuwe elementen) Planmer (een milieu-effectrapportage voor een bestemmingsplan) en, sinds heel recent, PAS opgenomen.

Uitvraag

Nadat we ons hadden georiënteerd hebben we in een memo aan uw college (zie bijlage 1) ons dilemma ten aanzien van een keuze voor een stedenbouwkundig bureau voorgelegd. Dat dilemma bestaat eruit dat er in feite in alle redelijkheid slechts twee bureaus zijn die een dergelijke klus kunnen klaren en voldoende op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden, het provinciaal beleid en de streekeigen karakteristieken. Door twee bureaus te vragen een plan van aanpak en een prijs neer te leggen zouden we niet voldoen aan de regels voor gemeentelijke aanbesteding. Deze stellen immers dat bij een werk als dit, met een geschatte omvang van rond de € 100.000,-, drie partijen gevraagd moeten worden. Uw college heeft ingestemd met de praktische benadering en de uitvraag te beperken tot twee gerenommeerde bureaus: Rho Adviseurs uit Leeuwarden (voorheen Vijn te Oentsjerk) en BügelHajema, ook uit Leeuwarden.

We hebben beide bureaus gevraagd offerte uit te brengen en hun aanpak te verwoorden en te presenteren. Daaraan hebben beide voldaan: we hebben offertes en plannen van aanpak ontvangen en presentaties gekregen, in bijzijn van de collega's RO, het afdelingshoofd en de portefeuillehouder. Bij diensten en processen is de vergelijking van prijzen lastig; het is veelal appels met peren vergelijken omdat de aanpak en de daaraan gekoppelde prijzen verschilt en/of anders is verwoord. Uiteindelijk bleken de verschillen in prijs niet groot te zijn, in de wijze van aanpak zaten wel verschillen. Uiteindelijk ging onze voorkeur uit naar BügelHajema. Met hen hebben we vervolgbesprekingen gevoerd, onder de conditie dat zij in beginsel het werk mogen uitvoeren onder voorbehoud van instemming door uw college en beschikbaarstelling van een krediet.

Die vervolgbesprekingen hadden vooral te maken met het verfijnen van de offerte en het over en weer helder maken wie wat gaat doen. Een plan als dit vraagt veel inventarisatiewerk van bestaande situaties, grenzen, vergunningen en dergelijke. Veel van deze informatie is digitaal beschikbaar en te ontsluiten, maar dit vergt kennis van systemen, pakketten, ambtelijke capaciteit enzovoorts. Daarover moeten op voorhand duidelijke afspraken gemaakt worden, zowel over wat het bureau doet en wat de gemeente als over de kosten daarvan en de termijnen waarbinnen. Dit heeft geleid tot een verfijnde offerte die u als bijlage 2 aantreft. Deze offerte is gebaseerd op het maken van een voorontwerp-bestemmingsplan; dat is de eerste versie van een plan dat officieel naar buiten gaat voor inspraak van burgers en overleg met instanties. Omdat op voorhand niet in te schatten is hoeveel reactie het plan oproept en tot welke werkzaamheden dat leidt, is bepaald dat voor de fases daarna afzonderlijke ramingen worden gedaan. Dit is een gebruikelijke manier van werken bij bestemmingsplannen. Zie ook onder het kopje "Financiën". Bij de offerte is het opstellen van een plan-mer inbegrepen.

Organisatie

We hebben ruim een jaar om dit bestemmingsplan te herzien. Dat vraagt naast een strakke planning een heldere organisatie. Bijgaand treft u als bijlage 3 een Projectplan aan. Hierin staan onder meer omschreven de projectorganisatie met het urenbeslag en de mogelijke risico's met de bijbehorende beheersmaatregelen. Ik verwijs u voor de inhoud naar de bijlage.

Financiën

Zoals genoemd gaat de offerte over het maken van een voorontwerp-bestemmingsplan en een plan-mer. De kosten hiervoor (aanneemsom) is € 75.000,-. Daarnaast zal de Commissie Mer kosten in rekening brengen; deze bedragen circa € 19.000,-. Voor het totale proces, tot en met een vastgesteld plan, kan nu slechts een schatting worden gemaakt. Zodra de reacties op het voorontwerp-plan en de plan-mer bekend zijn kan BügelHajema een raming doen voor de volgende fase en hetzelfde gebeurt nogmaals na de reacties op het ontwerp, in de aanloop na de vaststelling van het plan. Het is aan de projectorganisatie om dit te bewaken. Verder zullen er nog kosten worden gemaakt voor het uitvoeren van een planschaderisico-analyse, voor die onderdelen van het plan die ten opzichte van de huidige regeling wijzigen. De omvang daarvan is niet op voorhand in te schatten.

Om het proces werkbaar en op tempo te houden adviseer ik u aan de raad voor te stellen een krediet van

€ 150.000,- beschikbaar te stellen voor het totale proces. Dit bedrag kan ten laste worden gebracht van de bestemmingsreserve actualisering bestemmingsplannen. Hierin bevond zich per 1 januari 2015 € 225.000,-. In de laatste begrotingswijziging wordt uit eenmalige grondverkoop € 210.000,- toegevoegd. De raad heeft deze reserve eerder gemaximeerd op € 300.000,-. Het is dus verantwoord hiervan € 150.000,- aan te wenden voor de herziening van het bestemmingsplan buitengebied.

Inhoudelijke doorkijk

Gelet op ons buitengebied, de dynamiek, de vraagstukken en de gemeentelijke benadering lijkt een slank, praktisch plan, zonder al te veel pretenties voor de hand te liggen. Aandachtspunten daarin zijn de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en milieu (a.), het borgen van ruimtelijke kwaliteit (b.), functiewijziging (c.) en het bepalen van waardevolle (landschaps)elementen en cultuurhistorie (d.)

- a. Dilemma over het opnemen van het PAS in het plan, in relatie tot het plan-mer: volgen we de jurisprudentie die op basis van de beroepszaken over bestemmingsplannen is ontstaan, waarbij op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in het bestemmingsplan eigenlijk moet worden bepaald dat de toename van ammoniakemissie niet mogelijk is of proberen we de depositieruimte die in het kader van de PAS-regels in de Natuurbeschermingswet is opgenomen voor het kunnen verlenen van vergunningen, ook voor het bestemmingsplan te benutten? De PAS maakt meer mogelijk dan de starre regel dat de ammoniakemissie niet mag toenemen, maar is niet bedoeld voor bestemmingsplannen. Bestemmingsplanregelingen die al wel rekening houden met de PAS-ruimte zijn nog onvoldoende rechtszeker. Er is inmiddels een praktische en zekere insteek ontwikkeld: in de regels opnemen dat de ammoniakemissie niet mag toenemen (lid 1) en bovendien de ruimte die in het kader van de PAS is geboden, toestaan (lid 2). Haalt de Raad van State een streep door lid 2 dat op de PAS is gebaseerd, dan staat in ieder geval nog lid 1 overeind en sneuvelt het plan niet.
- b. Systematiek bouwvlakken: in het huidige bestemmingsplan staan geen bouwvlakken, maar indicatieve aanduidingen op de kaart met omschrijvingen in de regels. Dit heeft geleid tot een vrij moeilijk te lezen bestemmingsplan. Een voorstel voor het nieuwe plan is om contouren, gebaseerd op kadastrale informatie, te leggen om bestaande erven en daar regels voor bebouwingsmogelijkheden bij te bepalen. Voor het bouwen buiten de contouren kunnen eenvoudige, voor iedere agrarische ondernemer werkbare richtlijnen opgesteld worden, met specifieke aandacht voor erfinpassing. Bij grote uitbreidingen komt dan de inmiddels bekende en door de provincie Fryslân voorgeschreven Nije Pleats-methode in beeld.
- c. Om functiewijziging, bijvoorbeeld na beëindiging van een boerenbedrijf, waar mogelijk eenvoudig realiseerbaar te maken en waar nodig de vinger aan de pols te houden zullen keuzes gemaakt moeten worden die vertaald moeten worden in de regels.
- d. Op basis van bestaande bronnen (bijvoorbeeld de provinciale beleidsnota Grutsk op 'e romte, de provinciale Natuurwaardenkaart, cultuurhistorische kaarten en eigen gemeentelijke wensen en voorkeuren) kan bepaald worden waar landschappelijke en/of cultuurhistorische en/of ecologische waarden liggen die op een zo eenvoudig mogelijke wijze (bijvoorbeeld een aanduiding op de verbeelding of een dubbelbestemming) kunnen worden aangeduid. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting en kunnen deze waarden op een praktische manier worden beschermd.

Aanpak

Het maken van een bestemmingsplan gaat volgens een vaste procedure die u bekend is. Hieronder de eerste stappen; een in tijd gezette planning volgt later.

1. Uw college stemt onder voorbehoud van kredietverstrekking door de raad in met het verlenen van de opdracht tot het herzien van het bestemmingsplan buitengebied aan BügelHajema;
2. Uw college doet bijgaand voorstel aan de raad, waarin opgenomen het beschikbaar stellen van een krediet (zie onder "Financiën");
3. Uw college stemt in met de aanpak, de organisatie als verwoord in het Projectplan en de inhoudelijke speerpunten zoals benoemd in dit advies;

Zoals benoemd zijn de ambtelijke voorbereidingen al gestart. Wanneer de raad op 22 december een krediet beschikbaar stelt kan de opdracht worden verstrekt en kunnen bureau en ambtelijke organisatie op volle snelheid verder. Als eerste inhoudelijke zou dan een informatieve avond gehouden kunnen worden voor college en raad, waarop een algemene inleiding wordt gehouden over de planherziening, met specifieke aandacht voor de voor ons nieuwe fenomenen plan-mer, PAS en de andere aspecten op het gebied van natuur- en milieuregelgeving die van invloed zullen zijn op het plan. De concept-presentatie van die avond zal vooraf in het Opdrachtgeversoverleg worden besproken. Een datum voor deze avond zal in overleg met de griffie worden bepaald.

Juridische grondslag

De noodzaak tot het beschikken over actuele bestemmingsplannen is te vinden in artikel 3.1 van de Wro.

Communicatie

De communicatie is eerst beperkt tot uw college en de raad. In een later stadium worden op nader te bepalen wijze belanghebbenden en burgers betrokken.

Bijlagen

1. Memo aan college, april 2015
2. Offerte BügelHajema, aangepaste versie november 2015
3. Projectplan, november 2015