

TOELICHTING

BESTEMMINGSPLAN

Herstelplan Buitengebied

GEMEENTE WERKENDAM

Opdrachtnummer : 84.12
IDnr. : NL.IMRO.0870.05BP1137BgrepKorn-VA01
Datum : mei 2017
Versie : 2
Auteurs : mRO b.v.
Vastgesteld d.d. : 23 mei 2017

INHOUD VAN DE TOELICHTING

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding en doel	5
1.2	Ligging en begrenzing plangebied.....	6
1.3	Opzet van de toelichting.....	6
2	HERSTELPLAN.....	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Beroep en uitspraak bestemmingsplan 'Buitengebied'	7
2.3	Herstelplan	8
3	BELEIDSKADER EN MILIEUASPECTEN.....	11
3.1	Beleidskader	11
3.2	Milieu- en omgevingsaspecten.....	11
4	JURIDISCHE ASPECTEN	13
4.1	Algemeen	13
4.2	Verbeelding	13
4.3	Regels.....	14
5	UITVOERBAARHEID	15
5.1	Economische uitvoerbaarheid.....	15
5.2	Maatschappelijke uitvoerbaarheid.....	15

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

Op 6 oktober 2015 heeft de gemeenteraad van Werkendam het bestemmingsplan 'Buitengebied' vastgesteld. Tegen dit besluit is door vier appellanten beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De Afdeling heeft op 16 november 2016 uitspraak gedaan over de beroepen (zaaknummer 201601292/1/R2 en ECLI:NL:RVS:2016:3053). Eén beroep is gegrond verklaard, de overige ongegrond.

Vanwege het gegrond verklaarde beroep heeft de Afdeling het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad op twee onderdelen vernietigd:

1. het plandeel met de bestemming 'Agrarisch' en de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding uitgesloten – bebouwing' ter plaatse van het perceel Korn 31a;
2. het niet voorzien in een aanlegvergunningstelsel ter bescherming van de cultuurhistorische waarden van de dijkweg Korn.

Alle overige onderdelen van het bestemmingsplan 'Buitengebied' zijn in stand gebleven. Daarmee is het plan voor het overgrote deel overeind gebleven en onherroepelijk in werking getreden¹. Beroep daartegen bij de Afdeling is niet meer mogelijk.

De Afdeling heeft de gemeenteraad van Werkendam opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw plan vast te stellen met betrekking tot het onder 2 genoemde planonderdeel. Met het voorliggende herstelplan wordt beoogd om uitvoering te geven aan deze opdracht van de Afdeling door onderdeel 2 te repareren. Het herstelplan repareert uitsluitend dit onderdeel, aangezien de opdracht van de Afdeling alleen hierop gericht is. Onderdeel 1, het vernietigde plandeel met betrekking tot het perceel Korn 31a, wordt in het herstelplan daarom verder buiten beschouwing gelaten.

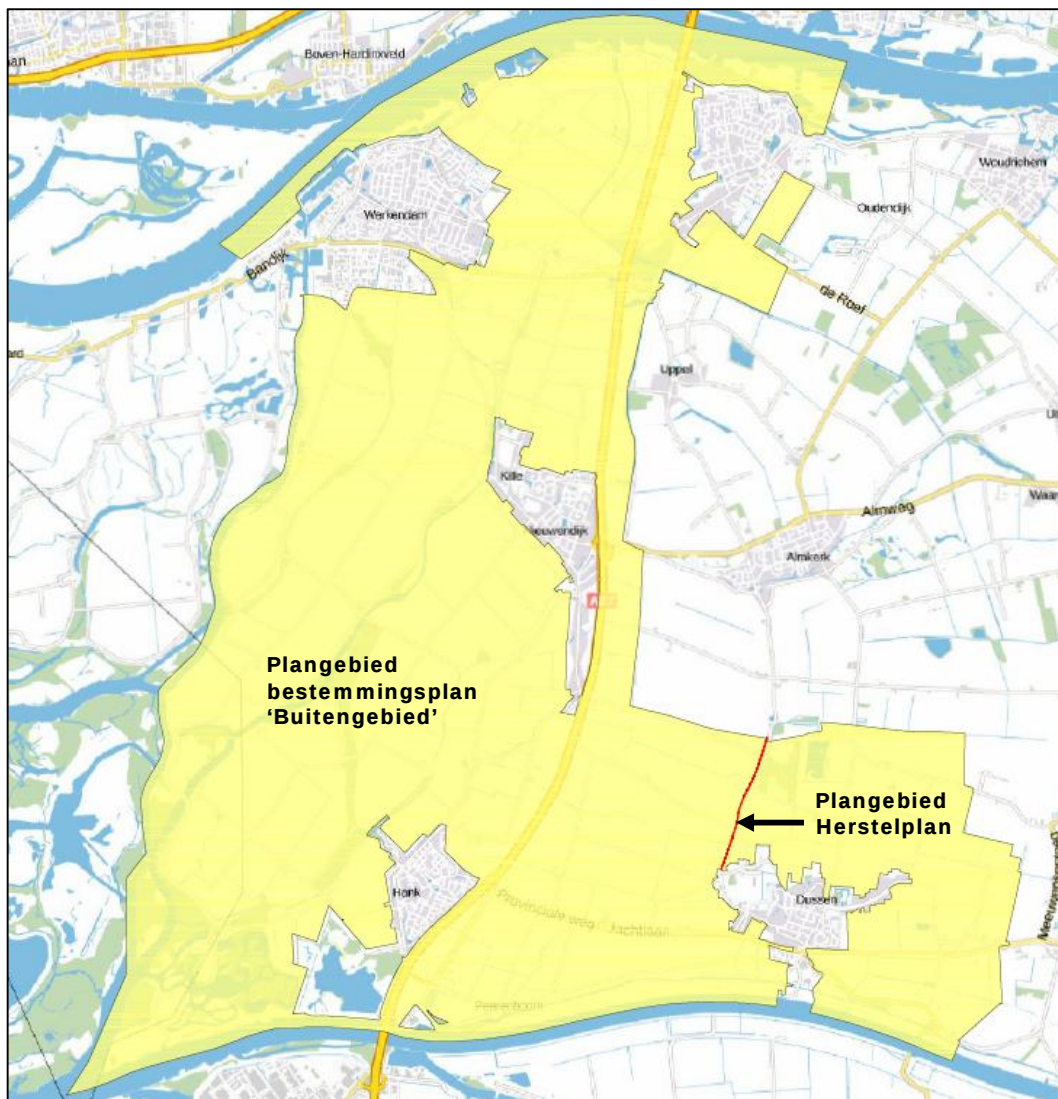
Omdat onderdeel 2 betrekking heeft op een relatief klein gebied binnen het bestemmingsplan 'Buitengebied' uit 2015 (het moederplan), namelijk alleen de dijkweg Korn, is ervoor gekozen om het moederplan gedeeltelijk te herzien. Het herstelplan heeft daarom de vorm van een partiële herziening.

Het herstelplan herziert het bestemmingsplan 'Buitengebied' uitsluitend met betrekking tot het ontbrekende aanlegvergunningstelsel voor de dijkweg Korn. Alleen deze dijkweg is daarom opgenomen op de verbeelding van dit plan. Tevens maken alleen de regels die hiervoor nodig zijn onderdeel uit van dit plan. Alle overige onderdelen van het bestemmingsplan 'Buitengebied', zoals dat luidt na de uitspraak van de Afdeling, blijven onverkort van kracht.

¹ Uiteraard zijn de onderdelen waartegen Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant op 15 december 2015 een reactieve aanwijzing hebben gegeven (een aantal woonpercelen met een oppervlakte groter dan 1.500 m²), voor zover die niet ingetrokken is bij de gedeeltelijke intrekking van deze aanwijzing op 20 december 2016, niet in werking getreden.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

Het plangebied van het herstelplan omvat de dijkweg Korn, voor zover deze is opgenomen in het bestemmingsplan 'Buitengebied'. De begrenzing van het plangebied is daarmee afgestemd op de dijkweg en de plangrenzen van het bestemmingsplan 'Buitengebied'. In de bijgaande figuur is de ligging en begrenzing van het plangebied weergegeven.



Ligging en begrenzing plangebied Herstelplan en plangebied bestemmingsplan 'Buitengebied'

1.3 Opzet van de toelichting

De toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wijzigingen die met het onderhavige herstelplan worden doorgevoerd in het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Daarna wordt in hoofdstuk 3 kort ingegaan op het beleidskader en milieuaspecten, waarna in hoofdstuk 4 'Juridische aspecten', een toelichting op de verbeelding (plankaart) en de regels volgt. Tot slot komt in hoofdstuk 5 de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid aan bod.

2 HERSTELPLAN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze het bestemmingsplan 'Buitengebied' middels het voorliggende herstelplan wordt herzien om aan de opdracht van de Afdeling te voldoen. Hiertoe wordt allereerst in paragraaf 2.2 ingegaan op de inhoud van het beroep en de uitspraak. Daarna komt in paragraaf 2.3 aan de orde hoe het door de Afdeling vernietigde onderdeel in het herstelplan wordt gerepareerd.

2.2 Beroep en uitspraak bestemmingsplan 'Buitengebied'

Beroep

Appellant heeft in zijn beroep tegen het bestemmingsplan 'Buitengebied' betoogd dat de dijkweg Korn onderdeel uitmaakt van de cultuurhistorisch waardevolle dijk tussen Dussen en Werkendam. Ten onrechte is bij de vaststelling van het plan nagelaten het karakter van deze dijk voldoende te beschermen.

Uitspraak

In zijn verweer heeft de raad erop gewezen dat aan de dijk de aanduiding 'zeekleilandschap – eerste aanwaspolders' is gegeven en is gesteld dat voor dit dijktraject ter borging van de cultuurhistorische kwaliteiten van het oude dijklichaam een aanlegvergunningstelsel van kracht is.

Naar aanleiding van het beroep en verweer overweegt de Afdeling in zijn uitspraak het volgende:

"Ingevolge artikel 32, lid 32.2.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn ter plaatse van de aanduiding "zeekleilandschap - eerste aanwaspolders" de gronden mede bestemd voor de instandhouding, herstel en ontwikkeling van het zeekleilandschap, subtype eerste aanwaspolders, met de volgende kernkwaliteiten: openheid, grootschalig karakter, doorschemerend (micro)reliëf, kades en dijken en bijbehorende taluds.

Ter zitting heeft de raad erkend dat in de planregels een koppeling met een aanlegvergunningstelsel ontbreekt. Nu de raad zich in zoverre kennelijk op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, voor zover niet bij artikel 32, lid 32.2.1, van de planregels is voorzien in een aanlegvergunningstelsel, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid".

De Afdeling verklaart daarom het beroep gegrond, vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Werkendam van 6 oktober 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied' voor zover niet bij artikel 32, lid 32.2.1 van de planregels is voorzien in een aanlegvergunningstelsel en draagt de raad van de gemeente Werkendam op om binnen 26 weken na de verzending

van de uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw plan vast te stellen ten aanzien van dit planonderdeel.

2.3 Herstelplan

Op de verbeelding van het bestemmingsplan 'Buitengebied' zijn aanduidingen opgenomen voor het ter plaatse aanwezige landschapstype. Ter hoogte van de dijkweg Korn betreft dit de aanduiding 'overige zone – zeeleilandschap-eerste aanwaspolders'. In artikel 32.2 van de planregels van het plan zijn de bepalingen opgenomen die horen bij de aangeduide landschapstypen. In lid 32.2.1 onder b, is daartoe bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - zeeleilandschap-eerste aanwaspolders' de gronden mede bestemd zijn voor de instandhouding, herstel en ontwikkeling van het zeeleilandschap, subtype eerste aanwaspolders, met de volgende kernkwaliteiten: openheid, grootschalig karakter, doorschemerend (micro)reliëf, kades en dijken en bijbehorende taluds. Lid 32.2.2 bepaalt vervolgens dat voor de in lid 32.2.1 genoemde gronden specifieke regels gelden en dat deze regels zijn opgenomen in de bestemmingen waarbinnen deze gelden. De plansystematiek van het bestemmingsplan 'Buitengebied' is daarmee zodanig dat in de regels van de afzonderlijke enkelbestemmingen, bijvoorbeeld van de bestemming 'Agrarisch' of 'Bos', is aangegeven welke regels binnen die betreffende bestemming verbonden zijn aan de aldaar aanwezige aanduidingen voor de landschapstypen. In de regels van de enkelbestemmingen is op die wijze onder meer bepaald of ter plaatse van het aldaar aangeduide landschapstype een aanlegvergunningstelsel geldt. De koppeling van een aanduiding voor een landschapstype met een aanlegvergunningstelsel is dus gelegd in de regels van de enkelbestemmingen.

De dijkweg Korn heeft in het bestemmingsplan 'Buitengebied' de bestemming 'Verkeer'. Gronden met deze bestemming zijn onder meer bestemd voor wegen, straten en paden. In de regels van de bestemming 'Verkeer' ontbreekt een aanlegvergunningstelsel waarin een koppeling is gelegd met het op de Korn aanwezige landschapstype 'zeeleilandschap – eerste aanwaspolders'. Om dit te repareren wordt middels het voorliggende herstelplan een aanlegvergunningstelsel toegevoegd aan de bestemming 'Verkeer' waarin deze koppeling wel is opgenomen. Met de toevoeging van dit aanlegvergunningstelsel wordt voldaan aan de opdracht van de Afdeling. Een dergelijk aanlegvergunningstelsel, wordt sinds de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ook wel een omgevingsvergunningstelsel voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden genoemd.

Door de toevoeging van het aanlegvergunningstelsel is voor diverse werken en werkzaamheden die afbreuk zouden kunnen doen aan de cultuurhistorische waarden van de dijk een vergunning vereist. Een dergelijke vergunning kan alleen worden verleend indien de betreffende werken of werkzaamheden de cultuurhistorische waarden van de dijk niet onevenredig aantasten. Op deze wijze wordt een adequate bescherming geboden aan het karakter van de dijk. Een uitzondering van de vergunningplicht geldt voor werken en werkzaamheden die voortvloeien uit het normale onderhoud en beheer van de dijkweg. Zo is bijvoorbeeld reparatie of vervanging van het wegdek zonder vergunning mogelijk.

De toevoeging van het aanlegvergunningstelsel aan de bestemming 'Verkeer' krijgt gestalte door op de verbeelding ter plaatse van de Korn de aanduiding 'specifieke vorm van waarde – korn' op te nemen en aan de regels van de bestemming 'Verkeer', die opgenomen zijn in artikel 13 van het bestemmingsplan 'Buitengebied', een lid 13.5 toe te voegen, dat als volgt luidt.

13.5 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

13.5.1 Verbod

Het is verboden om ter plaatse van de aanduiding 'overige zone – zeekeilandschap-eerste aanwasvelden', voor zover deze gronden tevens zijn voorzien van de aanduiding 'specifieke vorm van waarde – korn', zonder of in afwijking van omgevingsvergunning van het bevoegde gezag de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, en/of werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- a. het verlagen, vergraven, verhogen of egaliseren van de bodem, tenzij daarvoor een vergunning is vereist krachtens de Ontgrondingenwet of provinciale ontgrondingenverordening;
- b. het graven, dan wel verdiepen, vergroten of anderszins herprofiëren van waterlopen, sloten, greppels en andere waterpartijen;
- c. het dempen van waterlopen, sloten en greppels of andere waterpartijen;
- d. het kappen, vellen of rooien van bomen en ander houtgewas;
- e. het beplanten van gronden met houtgewas, waaronder begrepen bebossen, het aanplanten van fruitbomen en het aanbrengen van laanbeplanting en bosschages;
- f. het aanleggen van oppervlakteverhardingen, waaronder begrepen het aanleggen en verharderen van paden, met een oppervlakte van meer dan 20 m², tenzij het de vervanging van bestaande verharding betreft;
- g. het aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur.

13.5.2 Uitzonderingen op het verbod

Het in lid 13.5.1 genoemde verbod geldt niet voor werken en/of werkzaamheden:

- a. die tot het normale onderhoud en beheer worden gerekend;
- b. die op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan in uitvoering waren of waarvoor op dat tijdstip reeds een vergunning was verleend.

13.5.3 Toetsingscriteria

De in lid 13.5.1 genoemde vergunning wordt slechts verleend indien:

- a. de werken en/of werkzaamheden nodig zijn voor de realisering of handhaving van de aan de gronden gegeven bestemming, functies of waarden, en;
- b. als gevolg van deze werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan, hetzij direct hetzij indirect te verwachten gevolgen, de cultuurhistorische waarden van de dijk niet onevenredig worden aangetast.

3 BELEIDSKADER EN MILIEUASPECTEN

3.1 Beleidskader

Een bestemmingsplan mag niet in strijd zijn met het ruimtelijk beleid op nationaal, provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau. Daarom is er in de toelichting van elk bestemmingsplan een hoofdstuk opgenomen waarin het bepaalde in het bestemmingsplan getoetst wordt aan de geldende beleidskaders.

Het onderhavige herstelplan heeft uitsluitend betrekking op de opname van een aanlegvergunningstelsel voor de dijkweg Korn en is een gevolg van een opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die voortvloeit uit de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2016 inzake het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Derhalve kan er vanuit worden gegaan dat de herziening in overeenstemming is met de geldende beleidskaders. Om die reden wordt een uitgebreide uiteenzetting en toetsing aan de beleidskaders achterwege gelaten.

3.2 Milieu- en omgevingsaspecten

In een bestemmingsplan dient aangetoond te worden dat er sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'. Onderdeel hiervan is dat het plan niet in strijd is met een aantal milieu- en omgevingsaspecten, bijvoorbeeld op het gebied van bodem, geluid, geur, externe veiligheid, luchtkwaliteit, water, flora- en fauna, archeologie, etc.

Het onderhavige herstelplan heeft alleen betrekking op de opname van een aanlegvergunningstelsel voor de dijkweg Korn ter bescherming van de cultuurhistorische waarden van de dijk. De herziening heeft daardoor geen gevolgen voor andere milieu- en omgevingsaspecten. Een uitgebreide toetsing aan milieu- en omgevingsaspecten is daarom niet nodig.

4 JURIDISCHE ASPECTEN

4.1 Algemeen

Het onderhavige herstelplan heeft de vorm van een partiële herziening. Met deze herziening wordt uitsluitend een aanlegvergunningstelsel voor de dijkweg Korn toegevoegd aan het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Op de verbeelding wordt daartoe binnen de bestemming 'Verkeer' ter plaatse van de dijkweg de aanduiding 'specifieke vorm van waarde – korn' toegevoegd. De regels van de bestemming 'Verkeer' worden aangevuld met bepalingen voor het aanlegvergunningstelsel (omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden).

De opbouw en inhoud van de regels (alook de verbeelding) is afgestemd op het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Vanaf 1 juli 2013 zijn de RO Standaarden 2012, als opvolger van de RO Standaarden 2008, verplicht geworden. Concreet betekent dit dat nieuwe bestemmingsplannen vanaf die datum volgens deze nieuwe standaard opgesteld en gepubliceerd moeten worden. Het voorliggende plan is overeenkomstig deze vereisten opgesteld. Inhoudelijk heeft dit geen wijzigingen tot gevolg in vergelijking met het bestemmingsplan 'Buitengebied' (het moederplan).

4.2 Verbeelding

De plangrens van dit herstelplan is gelijk aan de plangrens van het vastgestelde bestemmingsplan 'Buitengebied'. Daarmee is het plan afgestemd op de landelijke afspraken die gelden voor een partiële herziening van een bestemmingsplan overeenkomstig de Wro (o.a. de Praktijkrichtlijn Bestemmingsplannen). De plangrens is wel op enkele plekken aangepast. Sinds de vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied' zijn er namelijk enkele postzegelbestemmingsplannen vastgesteld die geheel of gedeeltelijk binnen het plangebied van het bestemmingsplan 'Buitengebied' liggen. De plangebieden van deze postzegelbestemmingsplannen zijn ten behoeve van dit herstelplan uit de plangrens gehaald. Daardoor heeft het herstelplan uitsluitend betrekking op de gronden waar het plan 'Buitengebied' nog steeds van toepassing is.

Binnen de plangrens ligt één 'eiland', bestaande uit de bestemming 'Verkeer', ter plaatse van de dijkweg Korn, waar middels dit herstelplan aanpassingen plaatsvinden. Met andere woorden, uitsluitend het gebied waar wijzigingen plaatsvinden is op de verbeelding weergegeven. Voor die gronden wordt de verbeelding van het bestemmingsplan 'Buitengebied' vervangen door de verbeelding van het herstelplan.

Op de verbeelding is ten behoeve van het herstelplan alleen de aanduiding 'specifieke vorm van waarde – korn' toegevoegd. De bestemming 'Verkeer' is overgenomen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied', evenals de dubbelbestemmingen 'Waarde – Archeologie 1' en 'Waarde – Ecologie' en de aanduidingen, zoals 'overige zone – zeeleilandschap-eerste aanwasvelden'.

Daar waar tussen het 'eiland' en de plangrens verder geen bestemmingen zijn opgenomen ('witte vlekken'), blijft de verbeelding van het bestemmingsplan 'Buitengebied' ongewijzigd van kracht.

4.3 Regels

Met het herstelplan wordt een wijziging aangebracht in de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied'. De aanpassing betreft alleen de toevoeging van een lid 13.5 aan artikel 13, welke voorziet in een omgevingsvergunningstelsel voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden (aanlegvergunningstelsel). Voor het overige blijven de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied' ongewijzigd van kracht.

In de regels zijn ook enkele standaardbegrippen (plan en bestemmingsplan) opgenomen, evenals standaardregels die volgens het Besluit ruimtelijke ordening moeten worden opgenomen in elk bestemmingsplan. Dat betreft de anti-dubbeltelregel, het overgangsrecht en de slotregel.

5 UITVOERBAARHEID

5.1 Economische uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 6.12 van de Wro is het verplicht voor gronden waarvoor een bestemmingsplan wordt opgesteld een exploitatieplan vast te stellen. Een exploitatieplan hoeft niet te worden opgesteld als er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld in artikel 6.2.4, onderdelen b tot en met f, van het Bro. Dit is bij het onderhavige herstelplan het geval, aangezien er uitsluitend een aanlegvergunningstelsel ter bescherming van de dijkweg Korn wordt toegevoegd aan het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Het opstellen van een exploitatieplan is daarom niet nodig.

Met het herstelplan wordt beoogd om de bestaande situatie te beschermen. Dit betekent dat het plan in feite al is uitgevoerd en niet noopt tot fysieke ingrepen om het tot uitvoering te brengen. De economische uitvoerbaarheid is daarmee gewaarborgd.

Geconcludeerd kan worden dat het vaststellen van een exploitatieplan niet nodig is en het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de gemeenteraad in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opnieuw te doorlopen. Zie hiervoor onder meer de uitspraken van de Afdeling van 7 september 2011 met zaaknummer 201107073/2/R3 en 25 juni 2014 met zaaknummer 201307347/1/R2.

Aangezien het onderhavige herstelplan een gevolg is van een vernietiging van een besluit door de bestuursrechter en een daarbij gegeven opdracht, is ervoor gekozen om niet opnieuw afdeling 3.4 van de Awb te doorlopen, maar terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag. Dit betekent dat het herstelplan rechtstreeks door de raad van de gemeente Werkendam wordt vastgesteld en voorafgaand daaraan niet ter visie wordt gelegd. Hier ligt de overweging aan ten grondslag dat het gaat om de afronding van een eerdere procedure, waarvan de uitkomst was dat alleen een aanlegvergunningstelsel moet worden opgenomen ter bescherming van de cultuurhistorische waarden van de dijkweg Korn. Met het plan worden derhalve geen onvoorziene of nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Het betreft louter het beschermen van de bestaande situatie.