

B&W-voorstel

Onderwerp: Paraplubestemmingsplan/beheersverordening
parkeren en wonen

1) Status

Het voorstel heeft betrekking op de voorbereiding van een (paraplu)bestemmingsplan/ (paraplu)beheersverordening, waarvoor het college bevoegd is. Het bestemmingsplan en beheersverordening zullen te zijner tijd aan uw raad ter vaststelling worden aangeboden.

2) Samenvatting

Bij het opstellen van bestemmingsplannen wordt gebruik gemaakt van een daarvoor opgesteld handboek met daarin standaardregelsets. Doordat dit handboek dynamisch van aard is (en dus met regelmaat wijzigt) kennen de bestemmingsplannen op onderdelen ook verschillen.

Sinds kort zorgen een aantal onderdelen in de regels van de bestemmingsplannen voor enige discussie over de interpretatie ervan. Het is wenselijk om in gelijke gevallen hetzelfde doel na te streven en regels op dezelfde wijze te kunnen uitleggen. Mede gelet op de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2022 wordt daarom nu voorgesteld over de betreffende onderdelen van de regels een paraplubestemmingsplan/beheersverordening op te stellen, zodat op die onderdelen, straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voor de hele gemeente de regels gelijk zijn.

Het gaat erom om op de volgende onderdelen de regels conform het beoogde doel te verduidelijken:

- Dynamische regeling parkeren
- Zelfstandige bewoning bijgebouwen
- Woningplitsing van grondgebonden woningen
- Term 'bijzondere woonvoorziening'

3) Besluit:

1. Het college besluit in te stemmen met de voorbereiding van de wijziging van de regels op de vier onderdelen genoemd in het voorstel via een paraplubestemmingsplan en paraplu-beheersverordening;
2. Het college besluit het voornemen tot wijziging van deze regels kenbaar te maken via het Gemeenteblad en via onze website.

Steller : Habraken

Tel. : 6155626



E-mail : t.habraken@s-hertogenbosch.nl

4) Aanleiding

Voor het opstellen van de vele bestemmingsplannen in onze gemeente wordt al jarenlang gebruikt gemaakt van een handboek. In het handboek staan standaardregelsets voor de verschillende bestemmingen. Dit handboek is opgesteld naar aanleiding van de wettelijk eisen van standaard vergelijkbare bestemmingsplannen, de zogenaamde SVBP. Het handboek is een dynamisch document. Door gewijzigde inzichten en jurisprudentie blijken er in het handboek zo nu en dan wijzigingen nodig, die hun beslag krijgen bij de vaststelling van alle daaropvolgende nieuwe bestemmingsplannen.

Aangezien de verschillende bestemmingsplannen nooit allemaal op een zelfde moment zijn vastgesteld, kennen deze plannen daardoor ook wat verschillen in regels. Door de looptijd van bestemmingsplannen van 10 jaar is dat ook onontkoombaar en over het algemeen levert dit in ruimtelijke zin weinig problemen op.

Sinds kort zorgt een aantal onderdelen in de regels toch voor enige discussie over de interpretatie ervan, hetgeen tot onwenselijke ruimtelijke gevolgen zou kunnen leiden. Het is wenselijk om in gelijke gevallen hetzelfde doel na te streven en regels op dezelfde wijze te kunnen uitleggen. Mede gelet op de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2022 wordt daarom nu voorgesteld om over de betreffende onderdelen van de regels een paraplubestemmingsplan/beheersverordening op te stellen, zodat op die onderdelen, straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voor de hele gemeente de regels gelijk zijn.

5) Inhoud

Wat is een paraplubestemmingsplan?

Een paraplubestemmingsplan is een bestemmingsplan dat als een paraplu over andere, reeds bestaande bestemmingsplannen heen hangt. Het paraplubestemmingsplan bevat regels op bepaalde onderdelen die als aanvulling en/of wijziging dienen op al bestaande bestemmingsplannen. Door een paraplubestemmingsplan kunnen de regels op een onderdeel voor de hele stad in één keer gelijk worden getrokken.

Een paraplubebeersverordening werkt op dezelfde manier, maar dan als aanvulling/wijziging op de bestaande beheersverordeningen. Verderop in deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

Onderwerpen van het paraplubestemmingsplan

In het beoogde paraplubestemmingsplan is het de bedoeling vier onderwerpen nader te regelen voor de hele stad. Hieronder zal ik de onderwerpen apart benoemen en aangeven tegen welk probleem nu in praktijk wordt aangelopen.

Parkeren

Tot een aantal jaren geleden was de parkeereis bij nieuwe ontwikkelingen geregeld via een bepaling in de Bouwverordening. Sinds juli 2018 is deze bepaling vervallen en dienen parkeerregels te worden opgenomen in bestemmingsplannen. In 's-Hertogenbosch worden in de bestemmingsplannen al sinds lange tijd (al ver vóór 2018) parkeerregels opgenomen. Deze regels waren vergelijkbaar met de bepaling uit de Bouwverordening.

In 2014 is in de wet de mogelijkheid opgenomen om in bestemmingsplannen regels op te nemen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid (bv. verlening omgevingsvergunning) afhankelijk mag worden gesteld van beleidsregels. Dit wordt een zogenaamde dynamische verwijzing genoemd. Bij verandering van beleid mag getoetst worden aan het gewijzigde beleid. Sinds 2014 nemen wij in bestemmingsplannen voor het parkeren ook dynamische verwijzingen op. Over de wijze waarop zo'n parkeerregel (met dynamische verwijzing naar het vigerende parkeerbeleid) in het

bestemmingsplan is opgenomen, is inmiddels ook de nodige jurisprudentie ontstaan. Dit geeft helderheid over de wijze hoe een parkeerregel in het bestemmingsplan op te nemen.

Aangezien we zowel oudere als recentere bestemmingsplannen hebben, kennen die op dit moment verschillende parkeerregels. Het is wenselijk om deze regels te vervangen door één en hetzelfde systeem dat ook door de Raad van State wordt geaccepteerd. Een dergelijk systeem zal aansluiten op de parkeerregeling in de recent vastgestelde bestemmingsplannen.

Zelfstandige bewoning bijgebouwen

In onze bestemmingsplannen wordt in de woonbestemming een onderscheid gemaakt tussen hoofgebouwen (mogelijk binnen een bouwvlak) en aan/bijgebouwen bij een hoofdgebouw. Daarmee is beoogd dat bij een woning (hoofdgebouw) aan/bijgebouwen kunnen worden gebouwd, die functioneel verbonden zijn met de woning.

De toepassing van deze systematiek in de praktijk heeft onlangs vragen en onduidelijkheden opgeroepen. Het gaat dan om de vraag of binnen de regels van het geldende bestemmingsplan de aan/bijgebouwen ook gebruikt mogen worden voor zelfstandige woningen. De gemeentelijke bezwaarcommissie heeft deze vraag onlangs in een voorliggende casus bevestigend beantwoord, aangezien dat gebruik niet expliciet is uitgesloten.

Het realiseren van zelfstandige woningen in aan/bijgebouwen is in beginsel niet wenselijk, vanwege de grote impact die het kan hebben op belendende percelen (bv. aantasting privacy, overlast), op de omgeving (bv. parkeren, ontsluiting) en op de stedenbouwkundige structuur. Het gaat daarbij voornamelijk om de mogelijkheid woningen te realiseren op achtererven, waarbij de grip op de kwaliteit van de omgeving wordt verloren.

Met de huidige bestemmingsplansystematiek is dat ook beoogd te voorkomen. Nu blijkt dat deze systematiek in de praktijk dus toch discussie oproept en onvoldoende juridische houvast biedt, wordt voorgesteld de regels hierover te verduidelijken conform het beoogde doel.

Dat betekent overigens niet dat het toevoegen van zelfstandige woningen op percelen helemaal niet meer mogelijk is. Indien het toevoegen van zelfstandige woningen in aan/bijgebouwen op een specifieke plek ruimtelijk acceptabel wordt geacht, kan alsnog medewerking worden verleend middels een aparte planologische procedure. Daarbij kunnen dan ook omwonenden en andere belanghebbenden hun inbreng leveren via een omgevingsdialoog en eventueel bezwaar/beroep. Daarnaast zal een paraplubestemmingsplan/beheersverordening uiteraard geen gevolgen hebben voor de bestaande mogelijkheden voor tijdelijke mantelzorgwoningen.

Woningsplitsing van grondgebonden woningen

Binnen de woonbestemming worden verschillende woontypologieën gehanteerd: vrijstaand, twee aaneen / halfvrijstaand, aaneengebouwd (rijwoningen) en gestapeld (appartementen). Een aantal jaren terug zijn de definities van vrijstaande, twee aaneen / halfvrijstaande en aaneengebouwde woning in het handboek aangevuld met de tekst 'niet zijnde gestapelde woning', zodat deze in de regels duidelijker te maken dat het in beginsel niet wenselijk is dat grondgebonden woningen kunnen worden gesplitst in appartementen (boven en beneden woningen). Een dergelijke woningsplitsing kan een behoorlijke negatieve impact hebben op de omgeving en de stedenbouwkundige structuur. Ook hier geldt dat woningsplitsing op bepaalde plekken ruimtelijk wel acceptabel kan zijn en dat dat dan via een aparte planologische procedure geregeld kan worden.

Op dit moment is er in de oude bestemmingsplannen (van vóór de hierboven aangegeven wijziging in het handboek) dus nog een andere definitie opgenomen voor de verschillende woningtypologieën dan in de nieuwe bestemmingsplannen. Via het paraplubestemmingsplan kan dit worden gelijk getrokken.

Term 'bijzondere woonvoorziening'

Tot enkele jaren terug was in het handboek onder de woonbestemming opgenomen dat er binnen deze bestemming ook bijzondere woonvoorzieningen mogelijk waren. Via een bijzondere woonvoorziening was het mogelijk om woningaanpassingen te realiseren, die binnen de gangbare bouwregels niet mogelijk waren. Bv. een aanbouw in strijd met de erfbebouwingsregels voor een badkamer op de begane grond. Daarmee konden mensen met een fysieke beperking in hun eigen woning blijven wonen.

De term 'bijzondere woonvoorziening' leidt in de praktijk (o.a. door de extramuralisatie) echter steeds meer tot onduidelijkheden. Door sommigen wordt geoordeeld dat er daardoor ook zorgwoningen binnen de woonbestemming zijn toegestaan, hetgeen niet is beoogd. Volgens bestendige jurisprudentie verdraagt bewoning met een overwegend verzorgend karakter zich ook niet met een woonbestemming. Om die reden is destijds in het handboek de term 'bijzondere woonvoorziening' al verwijderd, maar deze komt in oudere plannen nog wel voor. Daarbij speelde eveneens een rol dat door de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het gemakkelijker is om voor aanbouwen aan de woning een afwijking van het bestemmingsplan te verlenen indien nodig (zogenaamde kruimelgevallenregeling).

Ook hier geldt dus dat de bestemmingsplannen van vóór en na wijziging van het handboek op dit onderdeel verschillend zijn. Het paraplubestemmingsplan kan ook hier weer voor eenheid zorgen.

Paraplubeheersverordening

Hierboven wordt steeds gesproken van een paraplubestemmingsplan, waarmee alle bestemmingsplannen op de vier onderdelen een zelfde regeling krijgen. In 's-Hertogenbosch geldt voor een aantal gebieden een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan: Maaspoort, Bokhoven, 't Zand en Muntel De Vliert. Ook in deze gebieden geldt de problematiek van de hierboven besproken vier onderdelen.

In de Wet ruimtelijk ordening (art 3.39 lid 2) is vastgelegd dat een beheersverordening vervalt bij de inwerkingtreding van een bestemmingsplan. Dat betekent dat via een paraplubestemmingsplan de beheersverordening op genoemde vier onderdelen niet kan worden aangevuld/gewijzigd. Conform recente jurisprudentie dient dat te gebeuren via een paraplubeheersverordening. Deze zal tegelijk met het paraplubestemmingsplan in procedure worden gebracht. Inhoudelijk zal in beide ruimtelijke instrumenten hetzelfde worden geregeld.

6) Financiële paragraaf / risicoparagraaf

Het bekend maken van het voornemen om een paraplubestemmingsplan en een paraplubeheersverordening op te stellen, heeft geen financiële consequenties. Het doel van dit bestemmingsplan en beheersverordening is bestaande regels aan te vullen / te wijzigen, zodat het doel van de regel duidelijker wordt.

7) Communicatie

Het voornemen om de regels op de vier onderdelen te wijzigen via een paraplubestemmingsplan en paraplubeheersverordening publiceren we via het Gemeenteblad en op onze website.

Bijlagen: