

Retouradres Postbus 511, 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de raad

Datum	11 juni 2013
Ons Kenmerk	2013/243099
Contactpersoon	J.A. Nupoort
Doorkiesnummer	023-5113542
E-mail	j.nupoort@haarlem.nl
Onderwerp	Vaststellen bestemmingsplan Oude Stad – advies stadsadvocaat

Geachte leden,

Tijdens de vergadering van de commissie Ontwikkeling van 30 mei 2013 heb ik met u, in beslotenheid, gesproken over het bestemmingsplan Oude Stad. Er is sprake van een relatief grote hoeveelheid ambtshalve wijzigingen tussen het ontwerp en het bestemmingsplan dat binnenkort ter vaststelling aan u wordt voorgelegd. Een klein deel van de wijzigingen komt direct voort uit de ingediende zienswijzen. Het overgrote deel heeft betrekking op een 'verbeterslag' die er toe moet leiden dat het beschermd stadsgezicht de juiste adequate bescherming krijgt, met name rondom de binnenterreinen.

De vraag doet zich voor of het bestemmingsplan gewijzigd door u kan worden vastgesteld of dat er een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage moet worden gelegd. Bij behandeling van dit onderwerp heb ik desgevraagd laten weten van mening te zijn dat gewijzigde vaststelling mogelijk is. Op uw verzoek hebben wij deze vraag ook nog voorgelegd aan de stadsadvocaat.

Uit het advies van Smithuijsen, Winters & De Vries advocaten (zie bijlage) blijkt dat zij, met mij, van mening zijn dat uw raad het bestemmingsplan inclusief de ambtshalve wijzigingen kan vaststellen. Immers, stellen zij, zijn de gevolgen van de wijzigingen, zowel per individueel perceel als voor het gehele plan beperkt, waardoor niet gesproken kan worden van een wezenlijk ander plan.

In het bovengenoemde advies wordt ook uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke speelruimte de raad wel of niet heeft tot gewijzigde vaststelling.



Haarlem

2

Gelezen het advies van de stadsadvocaat ga ik er van uit dat u ermee instemt het bestemmingsplan Oude Stad ter advisering te behandelen in de commissievergadering van 20 juni 2013. Dit ter voorbereiding op de mogelijke vaststelling van het bestemmingsplan in uw vergadering van 4 juli 2013.

Ik ga er hierbij vanuit u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

drs. Ewout P. Cassee

41637, Gemeente Haarlem / Bestemmingsplan "Oude Stad", 6 juni 2013

Advies bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013) van de gemeente Haarlem

Van Martin Brink / Marianne Biezenaar
Datum 6 juni 2013

Samenvatting

Met inachtneming van onderstaande aandachtspunten kunnen de ambtshalve wijzigingen overgenomen worden door de gemeenteraad in zijn besluit tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013). Wij menen dat de gemeenteraad het bestemmingsplan met de ambtshalve wijzigingen kan vaststellen en er niet een nieuw ontwerp hoeft te worden gemaakt. Het aantal ambtshalve wijzigingen is weliswaar relatief groot, maar de gevolgen van de wijzigingen zowel per individueel perceel als voor het gehele plan, zijn beperkt waardoor niet kan worden gesproken van een wezenlijk ander plan.

Inleiding

De gemeente Haarlem is bezig een nieuw bestemmingsplan voor een deel van het centrum op te stellen: het bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013). Het streven is dit bestemmingsplan voor 1 juli 2013 vast te stellen, in verband met inkomsten uit leges. Al in het voorbereidingsbesluit is aangekondigd dat het bestemmingsplan consoliderend van aard zou zijn; behoudens een paar grotere ontwikkelingen in het plangebied (bijv. Ambassador Hotel), zal de bestaande situatie duurzaam worden vastgelegd. Het behouden van het beschermde stadsgezicht van Haarlem is daarbij één zeer belangrijk uitgangspunt.

Achteraf is gebleken dat bij de ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan verschillende (inventarisatie)data nog niet compleet waren, hetgeen onder meer veroorzaakt is door tijdsdruk, alsmede de omvang en complexiteit van het plangebied. Hierdoor is aan verschillende panden en binnenterreinen (ook wel: 'achtererven') in het oude centrum een verkeerde 'beschermingskwalificatie' toegekend. De beschermingskwalificatie heeft gevolgen voor de bouwmogelijkheden. Ook goot- en bouwhoogten moeten in overeenstemming gebracht worden met de bestaande situatie. Mede naar aanleiding van een enkele zienswijze en aanvullende data is de gemeente Haarlem na de ter inzage legging een 'verbeterslag' gestart, die er toe moet leiden dat het beschermde stadsgezicht een adequatere bescherming krijgt. Dit heeft geleid tot een groot aantal, veelal ambtshalve wijzigingen (ruim 500), met dien verstande dat de wijzigingen veelal dezelfde strekking hebben (bijvoorbeeld 'Tuin 2' wordt 'Tuin 3', of de goot- / bouwhoogte wordt bijgesteld naar de huidige situatie). Alvorens het bestemmingsplan wordt vastgesteld, heeft de raadscommissie advies gevraagd over de mogelijkheid het bestemmingsplan 'gewijzigd' vast te stellen: hoever

reikt deze bevoegdheid? De onderzoeksvraag is dan ook als volgt: 'in hoeverre mag de gemeenteraad het bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013) ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan ambtshalve gewijzigd vaststellen en wanneer moet een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd?'.

Gewijzigd vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft ex art. 3.8 lid 4 Wro de bevoegdheid het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen ten opzichte van het ontwerp. De gemeenteraad komt discretionaire bevoegdheid toe. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gebruikt in haar jurisprudentie over het gewijzigd vaststellen van een bestemmingsplan de volgende standaardoverweging om de speelruimte van de gemeenteraad te definiëren: '(...) de raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerpplan. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen'. Deze formulering is dermate ruim, dat er niet in algemene zin gezegd kan worden onder welke omstandigheden de gemeenteraad te ver gaat bij het doorvoeren van ambtshalve wijzigingen bij vaststelling van een bestemmingsplan. Hieruit volgt dat de gemeenteraad ruime bevoegdheid heeft om een bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen en dat die bevoegdheid aan tamelijk vage grenzen gebonden is.

Niettemin verschaft de jurisprudentie enkele handvatten.

- Het is niet ongevoen dat een bestemmingsplan gewijzigd wordt vastgesteld. 'Een aantal wijzigingen' komt vaker voor. Dit geldt eveneens voor 'een groot aantal wijzigingen'. Op zichzelf is een hoog aantal wijzigingen dus geen reden om opnieuw een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Het gaat om de aard en de omvang van die wijzigingen.
- De raad moet daarbij vooral 'een goede ruimtelijke ordening' en 'het recht' als uitgangspunten nemen bij zijn besluitvorming. Ambtshalve wijzigingen moeten hiermee in overeenstemming zijn.
- Ambtshalve wijzigingen moeten zonder meer goed gemotiveerd kunnen worden door de gemeenteraad. Hij moet kunnen uitleggen waarom zijn handelen niet in strijd is met 'een goede ruimtelijke ordening' en 'het recht'. Gemeentelijk beleid kan hierbij als leidraad dienen.

Bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013)

Juist omdat de standaardoverweging van de Afdeling veel ruimte laat, zal zij telkens de omstandigheden van het geval mede in aanmerking nemen om te oordelen of er een 'wezenlijk ander plan' is vastgesteld. Dit is in hoge mate casuïstisch en biedt daardoor weinig houvast. Gezien de aard en de omvang van de ambtshalve wijzigingen, menen wij

dat het goed verdedigbaar is dat er in dit geval geen wezenlijk ander bestemmingsplan wordt vastgesteld. Hiertoe kan het volgende in overweging genomen worden.

De aard van de wijzigingen

Ten eerste is in algemene zin van belang dat hier slechts sprake is van een 'verbeterslag': op basis van de meest recente data worden de reeds bestaande situaties beter beschreven en daardoor meer adequaat beschermd. Deze 'verbeterslag' geldt niet alleen voor de situatie op de binnenterreinen, maar bijv. ook voor de 'orde-categorieën' die aan historische panden worden toegekend.

Ten tweede is van belang dat deze gewijzigde beschrijvingen niets nieuws inhouden, maar een uitvoeren zijn van bestaand gemeentelijk (monumenten)beleid.

Ten derde is geen sprake van een verandering van het gebruik van de percelen, dat blijft immers in het gros van de gevallen 'Tuin'. In de jurisprudentie is geoordeeld dat een plan naar de aard niet wijzigt als het gebruik van het perceel niet wijzigt.

Ten vierde doen de ontwikkelingen in dit plan (waar het plan dus niet conserverend van aard is) zich elders in het plangebied voor: hierover is de gemeente al in gesprek getreden met de desbetreffende belanghebbenden. Er zijn dan ook geen onderzoeken of financiële bebouwingen die met de ambtshalve wijzigingen gedateerd raken. Dit is belangrijk, omdat de Afdeling strikter lijkt te toetsen als een ambtshalve wijziging van invloed is op bijvoorbeeld een concreet bouwproject of investering (rechtszekerheid).

De ambtshalve wijzigingen beogen ten slotte niet het bestemmingsplan compleet te veranderen. Hoewel het veel wijzigingen zijn, betreffen deze telkens één individueel perceel en zien daarbij ten hoogste op één of twee aspecten van dat perceel, bijvoorbeeld de categorie 'Tuin' of de bouw- en goothoogte. Het bestemmingsplan noch de individuele percelen veranderen hierdoor wezenlijk van aard.

De omvang van de wijzigingen

Gezien de omvang van de afzonderlijke wijzigingen, die zich telkens op individueel perceelsniveau afspelen, is de ook omvang van de wijzigingen gezien de totale omvang en complexiteit van het plangebied beperkt. Dit geldt zowel voor de wijzigingen per perceel gezien, als gezien in het grotere geheel.

Voor zover het plangebied als één geheel moet worden gezien geldt dat de Afdeling zich al eerder heeft uitgelaten over een enigszins vergelijkbare casus in Haarlem. Het betrof een grotendeels conserverend bestemmingsplan nabij de binnenstad. Na de ter inzage legging daarvan waren de goothoogten die in het ontwerp onjuist waren opgenomen aangepast: de Afdeling oordeelde niettemin dat dit niet leidde tot een wezenlijk ander plan.

Grenzen van de discretionaire bevoegdheid

Uiteraard is de discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad aan grenzen gebonden: zoals in het voorgaande bleek mag er geen sprake zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening en strijd met het recht, zoals bijv. de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als de raad geen rekening houdt met de economische uitvoerbaarheid van het plan als hij ambtshalve wijzigingen gaat doorvoeren, of als ambtshalve wijzigingen ertoe leiden dat onderzoeksgegevens niet langer juist zijn. Dergelijke problematiek ~~spekt~~ is een hoofdzakelijk conserverend bestemmingsplan minder snel aan de orde en voor zover wij hebben kunnen zien is daarvan hier geen sprake.

Overige aandachtspunten

- Het is na gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan mogelijk dat belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend, in beroep gaan bij de Afdeling. De kans bestaat dat de Afdeling hen zal ontvangen, omdat zij zich 'op het verkeerde been gezet voelen' en op basis van het ontwerpbestemmingsplan geen zienswijze hebben ingediend. Het is aan te bevelen hiervoor een kosten / baten analyse te maken.
- Het verwerken van de grote hoeveelheid ambtshalve wijzigingen dient nauwgezet te gebeuren: de uiteindelijke regels zijn juridisch bindend, niet het raadsbesluit.
- De raad moet in zijn vaststellingsbesluit motiveren waarom hij akkoord gaat met de voorgestelde ambtshalve wijzigingen.

Conclusie

Met inachtneming van voornoemde aandachtspunten kunnen de ambtshalve wijzigingen overgenomen worden door de gemeenteraad in zijn besluit tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan 'Oude Stad' (2013). Wij menen dat de gemeenteraad het bestemmingsplan met de ambtshalve wijzigingen kan vaststellen en niet een nieuw ontwerp hoeft te worden gemaakt. Het aantal ambtshalve wijzigingen is weliswaar relatief groot, maar de gevolgen van de wijzigingen zowel per individueel perceel als voor het gehele plan, zijn beperkt waardoor niet kan worden gesproken van een wezenlijk ander plan.