



# GEMEENTE BOEKEL

## VOORSTEL AAN DE RAAD

**Datum** : 13 januari 2015

**Voorstel van** : college van burgemeester en wethouders

**Onderwerp** : Vaststelling kadernota bestemmingsplan Buitengebied 2016

---

### Samenvatting

Het college is begonnen met de voorbereidingen op een nieuw bestemmingsplan Buitengebied. Dit plan moet begin 2017 vastgesteld worden. Om tot een gedragen plan te komen en bij de besluitvorming door de gemeenteraad niet voor verrassingen te komen staan, heeft het college een kadernota voor het plan opgesteld. Hierin zijn de belangrijkste uitgangspunten voor het opstellen van het plan vastgelegd. Deze kadernota is met de werkgroep van de raad en de klankbordgroep besproken. Er is een aantal opmerkingen gemaakt die tot aanscherping van de nota hebben geleid. De gemeenteraad wordt gevraagd om de kadernota vast te stellen.

### Voorgesteld besluit:

De gemeenteraad van Boekel stelt de Kadernota voor het bestemmingsplan Buitengebied 2016, versie 2.2 van 13 januari 2015, vast.

---

### Inleiding/probleemstelling

De gemeente is begonnen met de voorbereidingen van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied. Dit plan moet begin 2017 door uw raad vastgesteld worden. Om tot een gedragen en werkbaar bestemmingsplan te komen en de besluitvorming in het proces te versoepelen heeft ons college er voor gekozen uw raad vanaf het begin in dit proces te betrekken. Uw raad zal uiteindelijk gevraagd worden om het plan vast te stellen. Daaraan ligt echter een aantal belangrijke keuzes ten grondslag. Deze zijn in de kadernota verwoord. De kadernota dient als handboek voor het bestemmen van het gebied en formuleren van de bijhorende regels. Het is de leidraad voor de planschrijvers en tekenaars om het plan uit te werken.

### Relatie met eerdere besluitvorming

- Bestemmingsplan Buitengebied 2005
- Structuurvisie Boekel 2011
- Beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel 2013
- Notitie *“Naar een verantwoorde veehouderij in Boekel”*

### Beoogd resultaat

Een vastgestelde kadernota waarmee de planmakers het bestemmingsplan Buitengebied inhoudelijk vorm kunnen geven en uiteindelijk een (grotendeels) gedragen en werkbaar

bestemmingsplan aan ons college en uw raad kunnen voorleggen voor de formele procedure. Dit moet eind 2016, begin 2017 resulteren in een vastgesteld bestemmingsplan buitengebied.

### **Keuzemogelijkheden**

Uw raad staat het vrij om bepaalde uitgangspunten aan te dragen. Wij denken met het voorbereidende proces de aandachtspunten uit uw raad duidelijk in beeld te hebben gekregen en stellen u voor de bijgevoegde kadernota aldus vast te stellen. Indien u nadere aandachtspunten heeft dan kunt u deze kenbaar maken via een amendement danwel een motie.

U kunt als alternatief ook aan ons college eventuele aandachtspunten meegeven in uw overwegingen. De kadernota is immers een handboek of leidraad, dus niet uitputtend en ook niet uitsluitend. Dat is gezien de tijdsperiode van het project ook niet wenselijk. Beleid kan gedurende het project nog veranderen. Zowel intern, als extern. Dat heeft ook mogelijk invloed op de kadernota.

Daar waar uw raad toch geheel andere uitgangspunten aan ons en de planmakers wenst mee te geven, vragen wij uw raad dat expliciet kenbaar te maken.

### **Argumenten**

*Wij verwijzen in hoofdzaak naar de Kadernota voor een nadere motivatie op onderdelen.*

#### **1. Uitgangspunten voor een omvangrijk plan**

Eens in de 10 jaar moet de gemeente haar bestemmingsplannen actualiseren. Soms zijn dat kleine (postzegel)plannen met concrete ontwikkeling, maar soms ook grootschalige gebiedsplannen waar meer algemene beleidsregels geformuleerd moeten worden. Als dat eens in de 10 jaar gebeurt, dan zijn er vaak ook veel inhoudelijke wijzigingen in het beleid. Zowel van de gemeente zelf, als van andere beleidsmakers waar rekening mee gehouden moet worden.

Om invulling te kunnen geven aan het nieuwe bestemmingsplan, moet het in ieder geval voor de planmakers, maar ook voor andere betrokkenen, helder zijn wat de uitgangspunten daarvoor zijn. Hiervoor wordt een kadernota (ook wel Nota van uitgangspunten) opgesteld.

Het college is bevoegde gezag voor het voorbereiden van een bestemmingsplan. Maar de raad is het bevoegde gezag om het vast te stellen. Het is dus wel zaak dat de uitgangspunten voor het plan door zowel de raad als het college worden gedragen. Vooral als je 2-3 jaar aan een plan werkt. De stuurgroep én ons college willen voorkomen dat bij de vaststelling het plan niet wordt gedragen door de gemeenteraad. Daarom wordt de kadernota aan uw raad voorgelegd ter vaststelling. De stuurgroep weet dan wat de hoofdlijnen zijn en kan aan de slag met de uitwerking en de details.

#### **2. Vooroverleg**

De kadernota is in concept (versie 1.3) besproken met de klankbordgroep en de raads werkgroep voor het bestemmingsplan. Hieruit zijn enkele aanpassingen en aandachtspunten naar voren gekomen. In de bijlagen zijn de verslagen van deze bijeenkomsten opgenomen.

- a. Klankbordgroep: organisaties die algemene belangen in Boekel vertegenwoordigen. Zij worden in het vervolgtraject ook betrokken bij de inhoud van het voorontwerp en ontwerp bestemmingsplan.
- b. Raads werkgroep: een werkgroep uit uw raad die betrokken wordt bij de voorbereidingen van het bestemmingsplan. Twee man per fractie komen in meerdere overleggen bijeen om hun mening te geven over kadernota en straks (onderdelen van) het plan.

Er zijn schriftelijke reacties ingediend door de ZLTO Boekel-Venhorst, waterschap Aa & Maas en de Brabantse Milieu Federatie (verder: BMF). Ook deze zijn in de bijlagen bijgevoegd.

Daar waar het overleg of de reacties aanleiding zijn geweest voor aanpassingen is dat in bijlage 2 aangegeven. Het strekt hier te ver om per partij hun reactie te gaan beschrijven en beantwoorden. Op sommige onderdelen is bevestigend gereageerd, hetgeen het gewenste draagvlak op dat onderdeel veronderstelt. Op andere onderdelen is de reactie van partijen in het kader van de kadernota niet relevant of niet gepast. Bijvoorbeeld als het gaat om flankerend beleid of ontwikkelingen die niet met het plan worden beoogd. Enkele specifieke reacties / onderdelen hebben wij in bijlage 8 voor u opgenomen.

### **3. Kadernota inhoudelijk**

De kadernota is verdeeld in 4 delen. Deel 1 geeft een inleiding op de nota zelf en diens functie. Deel 2 gaat in op het proces van totstandkoming van het bestemmingsplan. En de rollen van partijen. Enkele primaire onderwerpen komen hierin terug. In deel 3 wordt het technische gedeelte besproken: de plansystematiek. Dit deel volgt eigenlijk helemaal uit de Wet ruimtelijke ordening. Tot slot worden in deel 4 bevat de inhoudelijke uitgangspunten van het plan voorgelegd. Hier vinden echte keuzes plaats.

#### **Deel Inhoud**

- 1 Gaat in op het ruimtelijke beleid van de gemeente en het voorlopige plangebied. Dit zijn niet echt nieuwe kaders of keuzes, maar wel belangrijke uitgangspunten die eigenlijk altijd bij zo'n plan vastgelegd moeten worden. Al is het maar om praktische redenen in relatie tot de planmaker.
- 2 De kaders voor het inventariseren en overleg met klankbordgroep en werkgroep worden vastgelegd. Wie doet wat of juist niet? Vervolgens komt het proces voor meelifters, illegale situaties, latente ruimte en een eventueel voorbereidingsbesluit aan de orde. Hier moeten enkele keuzes gemaakt worden. Deze zaken hebben allemaal met de voortgang van het proces te maken: voorkom allerlei "*late verassing*en"! Specifiek wordt ingegaan op het opnemen van motorcrossterrein Bezuidenhout in het plan als onderdeel van de opdracht.
- 3 In dit meer technische deel worden niet echte keuzes gemaakt. De methodiek van het bestemmen wordt verankerd. Waar wel een keuze gemaakt wordt is het intekenen van de bouwvlakken: zuinig ruimte gebruik, tegengaan van verstening en de regels van de provincie. Er wordt "zo zuinig mogelijk" ingetekend. In die gevallen waar het strakker intekenen van bouwvlakken ook tot echt minder bouwmogelijkheden leidt kan dat tot reacties leiden en tot juridische behandeling in zienswijzen en beroep leiden. Een zorgvuldig proces als beschreven in deel 2 is hierbij van belang.
- 4 Hier komen de diverse thema's aan de orde. Inhoudelijk de meest interessante kaders. De structuurvisie Boekel en Vitaal Buitengebied zijn verwoord in een visie op hoofdlijnen: bestaand beleid. Daarnaast worden de kaders per aspect benoemd. Belangrijkste daarbij zijn de kaders voor:
  - landbouw (paragraaf 21.3);
  - omgevingskwaliteit (paragraaf 22);
  - uitgangspunten voor het plan-MER (paragraaf 23);
  - handhaving van de regels (paragraaf 24).Deze kaders hebben de meest tastbare gevolgen voor het op te stellen plan.

### **Financiële gevolgen en dekking**

Vaststelling van de kadernota heeft op zichzelf geen directe financiële gevolgen. Het kan wel zo zijn dat bepaalde afwijkende keuzes een extra investering vraagt in de opdracht voor het bestemmingsplan. Indien uw raad bijvoorbeeld vraagt om extra scenario's in het plan-MER te onderzoeken, dan heeft dit hoge onvoorziene kosten tot gevolg en kan dat leiden tot een budgetoverschrijding. Op het moment dat die extra kosten inzichtelijk zijn, zal uw raad ook om aanvullend budget gevraagd worden.

Recentelijk hebben wij u onze memo van 27 augustus 2014 ( memo 2014/61) aangeboden met betrekking tot de dekking en het krediet voor het bestemmingsplan. Als aanvulling hierop kunnen wij u mededelen dat de opdracht voor het maken van het plan inmiddels aan Rho Adviseurs voor leefomgeving is gegund. De opdracht gaat over een bedrag van ca € 73.000, verdeeld over het hele proces.

## **Risico's**

### **1. Proces en draagvlak**

Het vaststellen van een kadernota met algemene uitgangspunten draagt bij aan het draagvlak voor en de rechtsgelijkheid in het plan. Algemene beleidslijnen en keuzes worden helder vastgelegd voor een ieder. Dit is ook met de raads werkgroep en klankbordgroep zo besproken. Dit heeft z'n doorwerking op het verdere proces met beide werkgroepen: de basis is voor iedereen helder neergelegd.

### **2. Juridisch**

Door het vastleggen van algemene uitgangspunten van beleid heeft dit ook rechtskracht bij het bestemmen straks. Individuele gevallen zullen met goede argumenten moeten komen bij de rechter om aanspraak te kunnen maken op vermeende rechten die daarvan afwijken: dat wat je bij iedereen toepast is de regel, tenzij er gegronde redenen of bestaande rechten zijn om daar van af te wijken. Dit voorkomt een hoop discussie tijdens inspraak, zienswijzen en zelfs de beroepsprocedure. Een kadernota biedt juridische motivatie voor de gemeente.

Anderzijds moet ook de gemeente houdbare argumenten hebben om van de kadernota af te wijken. Als je dat doet, dan is dat onderbouwd voor het specifieke geval, of pas je de algemene regel aan, zodat die ook voor anderen moet worden toegepast.

### **3. Omgevingsplan – Verbreed bestemmingsplan**

De kadernota zoals nu voorligt kan grotendeels ongewijzigd gehanteerd worden als de gemeente er voor kiest om met een pilot-omgevingsplan te gaan werken. De hoofdlijnen van de keuzes die in de kadernota staan blijven overeind. Deze worden aangevuld met nieuwe onderdelen die in zo'n pilot-omgevingsplan worden toegevoegd. Er zal kan dan mogelijk een aanvulling op de kadernota komen. Slechts op details zal er mogelijk iets wijzigen. Gedacht moet worden aan de techniek van de vormgeving en het formuleren van regels.

Concreet wordt de invloed van een pilot-omgevingsplan pas duidelijk naarmate dat proces zich vordert. Dit is voor alle betrokkenen nog niet helemaal duidelijk. Indien nodig zal uw raad daarin betrokken worden.

## **Communicatie**

De concept kadernota is met de klankbordgroep en de raads werkgroep besproken. Enkele partijen hebben ook schriftelijk gereageerd. Deze reacties zijn bijgevoegd. Na de vaststelling van de kadernota is deze openbaar beschikbaar voor een ieder. De nota zal via de gemeentelijke website digitaal aangeboden worden voor geïnteresseerden. In het lokale weekblad zal een korte publicatie worden opgenomen met een verwijzing naar de digitale vindplaats van de nota.

## **Uitvoering en evaluatie**

De stuurgroep voor het bestemmingsplan Buitengebied neemt de kadernota mee in de verdere uitwerking van het plan. Geregeld zal de nota worden geraadpleegd bij het "vullen van de inhoud".

Als de stuurgroep concludeert dat bepaalde uitgangspunten tot problemen leiden en aanpassing nodig is, dan zal dat in eerste instantie via ons college lopen. Het strekt te ver om voor elke hobbel tijdens de voorbereiding van het plan uw raad te gaan belasten. De raads werkgroep en klankbordgroep zullen hierin worden geïnformeerd, danwel geraadpleegd.

## **Voorstel**

Wij stellen uw raad voor om de Kadernota voor het bestemmingsplan Buitengebied 2016, versie 2.2 van 13 januari 2015 vast te stellen.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Boekel  
De secretaris                                      de burgemeester

J.G. Marcic

P.M.J.H. Bos

### Bijlagen ter inzage:

1. Kadernota bestemmingsplan Buitengebied 2016, versie 2.2, d.d. 13 januari 2015;
2. Kadernota bestemmingsplan Buitengebied 2016 met opgenomen wijzigingen t.o.v. het concept, versie 2.1, d.d. 13 januari 2015;
3. Verslagen raads werkgroep bestemmingsplan Buitengebied, d.d. 15 en 29 oktober 2014;
4. Reactie ZLTO Boekel-Venhorst op de concept Kadernota, d.d. 26 oktober 2014;
5. Verslag van de Klankbordgroep Buitengebied, d.d. 19 november 2014;
6. Reactie Brabantse Milieu Federatie op de concept Kadernota, d.d. 19 november 2014;
7. Reactie Waterschap Aa & Maas op de concept Kadernota, d.d. 20 november 2014;
8. Beoordeling van enkele specifieke onderdelen uit de reacties;

### Bijlagen die zijn bijgevoegd:

## Bijlage 8. Beoordeling van enkele specifieke onderdelen uit de reacties

<b>Partij</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Inhoudelijk</b>
<b>ZLTO</b>	Deregulering (§ 4)	ZLTO onderschrijft de deregulering en een regie voerende organisatie. Zij koppelen hier bepaalde verwachtingen aan. <ul style="list-style-type: none"><li>- Tijd en kosten zijn veelal afhankelijk van de ontwikkeling. Dit is niet op voorhand te formuleren en wordt mede bepaald door (de kwaliteit van) de aanvraag.</li><li>- Er gelden geen wettelijke termijnen binnen de Wro. Omgevingsvergunningen hebben dat wel. De “van rechtswege vergunde aanvraag” komt straks ook te vervallen.</li><li>- Ontwikkelingen in de Wro zijn altijd maatwerk. De inhoud en afwijking van beleid bepaalt de noodzaak tot meer of mindere onderbouwing. Boekel gaat hier al ruimhartig mee om.</li></ul>
	Inventarisatie: beleid (§7, sub 5)	ZLTO spreekt van koehandel-planologie. <ul style="list-style-type: none"><li>- Als iets illegaals is geconstateerd, dan schrijft de wet voor om te bekijken of dat gelegaliseerd kan worden. Dat kan eventueel ook op grond van beleid dat verder gaat dan het bestemmingsplan. Hier gelden dan wel de voorwaarden die iedereen tegenkomt die met dat beleid iets wil realiseren. Als het rechtsreeks vergunbaar is, dan is dat beleid ook niet aan de orde. Wil men niet voldoen aan het beleid, dan volgt er handhaving.</li></ul>
	Verbreiding agrarisch bedrijf (§ 21.3.9)	Men vraagt aandacht voor de rechtszekerheid en doorgroei van verbrede landbouw takken. <ul style="list-style-type: none"><li>- De gemeente kan alleen maar aan ondernemers meegeven dat zij tegen juridische zaken kan aanlopen als de verbrede tak het overneemt van de landbouw. Dit moet inzichtelijk zijn bij de ondernemer als men er aan begint. De gemeente acht dit een verantwoordelijkheid van die ondernemer. Verbrede takken die hoofdactiviteit worden kunnen tegen dergelijke belemmeringen aan lopen. Doorgaans gaat het dan over de lange termijn, waarbij regelgeving ook kan veranderen in de tussentijd.</li></ul>
	Archeologie (§ 21.9)	ZLTO stelt dat de provinciale archeologiekarta niet zowaar overgenomen kan worden en de gemeente goed moet onderbouwen <ul style="list-style-type: none"><li>- De gemeente heeft recentelijk eigen archeologiebeleid vastgesteld dat 1-op-1 zal worden overgenomen. Er is geen sprake van een provinciale kaart en het beleid is voldoende onderbouwd en overlegd.</li></ul>
	Beperkingen veehouderij (§ 23.4.2)	Uitbreiding van het gebied “beperkingen veehouderij” door de gemeente vindt de ZLTO alleen aanvaardbaar als daar actief en flankerend beleid bij ontwikkeld. <ul style="list-style-type: none"><li>- De gemeente onderschrijft dit deels, maar is ook van mening dat de komgebieden en omliggende zones dynamisch zijn. De begrenzing is achterhaald.</li><li>- Alvorens het gebied te verleggen, zal de gemeente met partijen in overleg treden.</li></ul>
<b>BMF</b>	Legalisatie (§ 10) en latente ruimte (§ 11)	Welke visie voor goede ruimtelijke ordening ligt hieronder? <ul style="list-style-type: none"><li>- Het is niet zozeer een kwestie van visie, maar rechten die zijn vergeving met het huidige plan en het voorkomen van juridische procedures. Je kunt niet zomaar rechtstreekse (bouw)rechten ontnemen.</li></ul>
	EHS, groenblauwe mantel, gebiedswaarden	Gevraagd wordt om deze gebieden aan te duiden. <ul style="list-style-type: none"><li>- Dit komt terug in de verschillende waarde-aanduidingen die opgenomen gaan / moeten worden. EHS, groenblauwe mantel en specifieke gebiedswaarden zijn niet expliciet als onderwerp in de nota opgenomen.</li></ul>
	Landschappelijke deelgebieden	BMF vraagt om ontwikkelingsmogelijkheden te specificeren naar (landschappelijke) deelgebieden.

- Ook dit komt terug in de regels en de diverse waarde-aanduidingen, maar is niet overal expliciet benoemd in de nota. De systematiek zit ook in het huidige plan, via artikel 31 en 32 (algemene toetsingscriteria)
- (niet EHS) Kleine bosgebieden (§ 20.2)
- Kleine bos- en natuurgebieden buiten de EHS moeten ook bestemd te worden t.b.v. natuurlijke stapstenen.
- Deze overweging maakt de gemeente in overleg met de eigenaren. Het bestemmen kan alleen op grond van feitelijke waarden en/of verplichtingen die op die kleinere gebieden rusten.
- Opnemen dieraantallen
- BMF stelt dat in het bestemmingsplan dieraantallen begrensd kunnen en mogen worden.
- Dit is alleen aan de orde als er sprake is van een concreet postzegelplan voor een ontwikkeling. In een integrale herziening is dit echter niet houdbaar en praktisch niet in te vullen. Het soort en aantal dieren is planologisch nog steeds niet relevant. Het gaat dan om emissie op de omgeving.