

Zienswijzennota facetbestemmingsplan Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen

Het ontwerp van het facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen' heeft met ingang van 7 februari 2018 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Tijdens deze periode kon eenieder een zienswijze indienen. Binnen de termijn zijn tijdig twee zienswijzen binnengekomen. Dit verslag bevat een verkorte weergave van de ingediende zienswijzen en de wijze van afhandeling.

ZIENSWIJZE 1:

Door BMD Advies is een zienswijze ingediend namens KPN. Reclamante is het niet eens met de maximale bouwhoogte die is opgenomen in het ontwerp facetbestemmingsplan voor overige bouwwerken, geen gebouw zijnde. De in artikel 4.5 opgenomen maximale bouwhoogte voor deze bouwwerken bedraagt 3,00 meter. Op het adres Honigmannstraat 42 staat een zendmast van KPN met een hoogte van circa 45 meter. Daarom verzoekt reclamante om de maximale hoogte van 45 meter op te nemen voor overige bouwwerken, geen gebouw zijnde.

Reactie gemeente

Een facetbestemmingsplan is een overkoepelend bestemmingsplan dat voorziet in een algemeen geldende juridische regeling van een bepaald onderwerp. Het voorliggend facetbestemmingsplan geldt voor het grootste deel van het Heerlens grondgebied en heeft een aanvullende werking op de vigerende bestemmingsplannen. De aanvullende werking betekent dat het facetbestemmingsplan niet voor alle locaties en onderwerpen geldt.

In artikel 3 van de regels van het ontwerp facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen' is geregeld wanneer het facetbestemmingsplan van toepassing is. Hierin is opgenomen dat het facetbestemmingsplan als toetsingskader geldt, indien ten tijde van de vaststelling van het plan:

1. geen rechtsgeldig bestemmingsplan of beheersverordening beschikbaar is, of
2. een rechtsgeldig bestemmingsplan beschikbaar is, waarin de stedenbouwkundige bouwvoorschriften geheel ontbreken, of
3. een rechtsgeldig bestemmingsplan beschikbaar is, waarin de stedenbouwkundige bouwvoorschriften deels ontbreken; de in dit plan opgenomen stedenbouwkundige bouwvoorschriften zijn aanvullend voor wat betreft die onderwerpen waarvoor in een rechtsgeldig bestemmingsplan geen uitputtende regeling is opgenomen.

Voor de locatie Honigmannstraat 42 geldt op dit moment het bestemmingsplan 'City-West'. Dit betekent dat op dit moment een rechtsgeldig bestemmingsplan beschikbaar is.

De locatie heeft de bestemming 'Centrumvoorzieningen en/of Wonen C/W'. In artikel 6 lid 4 van de voorschriften zijn bouwvoorschriften opgenomen voor bouwwerken, geen gebouw zijnde, waarbij ook een maximale bouwhoogte is opgenomen. In dit voorschrift is ook voorzien in een maximale bouwhoogte ten behoeve van de zendmast.

Omdat het bestemmingsplan 'City-West' voorziet in een uitputtende standaardregeling voor 'bouwwerken, geen gebouw zijnde' op de locatie Honigmannstraat 42, is er géén sprake van een van de hierboven onder 1 tot en met 3 vermelde situaties. Dit heeft tot gevolg dat de toegestane maximale hoogte voor de locatie Honigmannstraat 42 voor bouwwerken, geen gebouw zijnde, *niet* wordt bepaald door het facetbestemming, maar door het bestemmingsplan 'City-West'.

De gevraagde aanpassing van de bouwhoogte voor overige bouwwerken, geen gebouw zijnde in het facet bestemmingsplan is dan ook niet nodig, noch wenselijk. De bijzondere hoogte van de zendmast leent zich niet voor een algemene regeling en is met maatwerk gelegitimeerd via een verleende vergunning.

Conclusie

Het bestemmingsplan zal niet worden gewijzigd zoals gevraagd in de zienswijze.

ZIENSWIJZE 2:

Aelmans Ruimte, Omgeving & Milieu BV heeft een zienswijze ingediend namens reclamant 2. Reclamant kan zich niet volledig verenigen met hetgeen bepaald is in artikel 4.8 van de regels van het facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen'. De term 'legale woningen' niet is gedefinieerd in het facetbestemmingsplan. Reclamant beschikt over drie onherroepelijke omgevingsvergunningen voor de bouw van totaal 21 woningen op de locatie Heerlerbaan 232. Daarom is het toevoegen van een begrip 'legale woning' van belang voor de rechtszekerheid van reclamant.

Daarnaast merkt reclamant op dat in het ontwerpplan 'Heerlerbaan 232-240' geen aanduiding 'maximaal aantal wooneenheden' is opgenomen, waardoor er onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid tot de bouw van de 21 vergunde woningen.

Reactie gemeente

Er is inderdaad sprake van een drietal rechtsgeldige vergunningen voor 21 woningen op de locatie Heerlerbaan 232. Dit betekent dat daarmee bij de vaststelling van het facetbestemmingsplan rekening moet worden gehouden. Uit de jurisprudentie volgt dat een planologisch passende aanvraag en een vergund initiatief positief moet worden bestemd in een bestemmingsplan¹.

Naar aanleiding van de zienswijze is afgewogen of met het opnemen van een definitie voor het begrip 'legale woningen' wordt voldaan aan de bedoelingen van het facetbestemmingsplan. Uitgangspunt bij het opstellen van dit plan is om de werking van de stedenbouwkundige bepalingen ook na 1 juli 2018 te laten voortduren, als aanvulling op de op dit moment geldende planologische regimes. Gezien de ruimtelijke impact van het toevoegen van woningen is artikel 4.8 opgenomen in het bestemmingsplan.

De bedoeling van deze bepaling was om niet méér woningen mogelijk te maken, dan toegestaan in het onderliggende planologisch regime en om het opsplitsen van woningen in meerdere wooneenheden te voorkomen. Uit de zienswijze blijkt dat het bepaalde in artikel 4.8 er toe kan leiden dat onbenutte bouwmogelijkheden, na vaststelling van het facetbestemmingsplan niet meer kunnen worden gebruikt. Het facetbestemmingsplan heeft een ander karakter dan de actualiserende bestemmingsplannen, omdat het ziet op bepaalde delen of onderwerpen van het ruimtelijk beleid én daarnaast van toepassing is op het héle grondgebied van de gemeente Heerlen.

In de actualiserende bestemmingsplannen worden onbenutte titels weg bestemd, maar daarbij is duidelijk om welke specifieke locaties het gaat, en kunnen de eigenaren van deze locatie ageren. Voor het facetbestemmingsplan is het echter ondoenlijk om dit in beeld te brengen.

Om onwenselijke gevolgen van deze bepaling te voorkomen, wordt artikel 4.8 sub a verwijderd uit het vast te stellen facetbestemmingsplan. Het verbod om woningen te splitsen wordt tekstueel verduidelijkt en blijft in aangepaste bewoordingen gehandhaafd in artikel 4.8.

Omdat het bepaalde van artikel 4.8 onder a niet wordt overgenomen in het vast te stellen facetbestemmingsplan hoeft de relatie tussen deze bepaling en hetgeen zal worden geregeld in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan 'Heerlerbaan 232-240' verder niet te worden besproken.

Conclusie

Naar aanleiding van deze zienswijze wordt het bestemmingsplan gewijzigd.

¹ ABRvS 3 juli 2013, nr. 201206694/1/R2.en ABRvS 7 mei 2014, nr. 201307731/1/R1.

ZIENSWIJZE 3:

Reclamante 3

Het facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen' voldoet niet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Het enkel overhevelen van algemeen verbindende voorschriften is onvoldoende om aan de wettelijke vereisten van zorgvuldigheid of goede ruimtelijke ordening te voldoen. Het plan is onzorgvuldig voorbereid en tot stand gekomen, er heeft geen of een ondeugdelijke afweging van belangen plaatsgevonden en de nieuwe regels berusten niet of onvoldoende op draagkrachtige motivering. Omdat de gemeente meer vrijheid geniet t.o.v. andere overheden en met steeds grotere machtsconcentratie burgers kan beperken, is meer inzichtelijkheid aan de orde. De regels uit het bestemmingsplan hebben verstrekkende gevolgen voor de burgers en daarom dient aan eenieder voldoende duidelijkheid te worden gegeven over het hoe en waarom van deze verbindende regels. Als voorbeeld waar de onderbouwing ontbreekt verwijst reclamante naar de artikelen 3, 4.3.3, 4.7.1, 4.7.2, 4.10.2, 4.10.4, 4.10.5, 4.11.

Reactie gemeente

Goede ruimtelijke ordening en zorgvuldige totstandkoming

Het facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen' is opgesteld omdat de stedenbouwkundige bepalingen van de Bouwverordening met ingang van 1 juli a.s. gaan vervallen. Reclamante is van mening dat het plan niet voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Het doel van het facetbestemmingsplan is echter juist om te voorkomen dat na bovengenoemde datum -indien het vigerende bestemmingsplan nog geen of geen volledige regeling heeft- woningen of andere gebouwen of bouwwerken worden gebouwd, die niet passen binnen de kaders van een goede ruimtelijke ordening. De stedenbouwkundige bepalingen van hoofdstuk 5 van de Bouwverordening worden al sinds jaar en dag toegepast en hebben hun belang en werking bewezen.

Bij het opstellen van het facetbestemmingsplan is alle zorgvuldigheid betracht en zijn alle stedenbouwkundige bepalingen uit de Bouwverordening nogmaals tegen het licht gehouden. Er heeft aldus opnieuw een stedenbouwkundige afweging plaatsgevonden. Hierbij is getoetst aan de bestuurlijk geaccordeerde beleidskaders zoals de 'Parkeernota Heerlen 2010' en de 'Beleidsregel inritvergunningen'. Daarnaast is ook getoetst aan de stedenbouwkundige 'Beleidsregel uitbreiding van een woning' en de 'Notitie Flexibel bestemmen'. Deze stedenbouwkundige uitgangspunten zijn bij raadsbesluit van 12 november 2013 opgenomen in het geactualiseerde 'Handboek ruimtelijke plannen' van de gemeente Heerlen. Dit handboek vormt het gemeentelijke kader voor de op te stellen bestemmingsplannen in de gemeente Heerlen. Bij de afweging zijn ook de ervaringen van de vergunningverleners van Heerlen meegenomen m.b.t. het toepassen van de stedenbouwkundige bepalingen van de Bouwverordeningen.

De afweging heeft er toe geleid dat enkele bepalingen m.b.t. de bereikbaarheid van gebouwen niet overgenomen, omdat dit (inmiddels) is geregeld in een andere regeling, het Bouwbesluit. De overige bepalingen zijn overgenomen. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek en de formuleringen zoals deze worden gebruikt voor de nieuw op te stellen bestemmingsplannen in de gemeente Heerlen en zijn vastgelegd in het Handboek ruimtelijke plannen. De regeling in het facetbestemmingsplan is nu duidelijker en beter leesbaar dan de oorspronkelijke regeling in de Bouwverordening.

Het voldoen aan een goede ruimtelijke ordening betekent dat een planologische regeling zorgt voor een goed woon- en leefklimaat. De stedenbouwkundige bepalingen, zoals die zijn opgenomen in het facetbestemmingsplan, dragen daar aan bij door rekening te houden met reeds aanwezige functies en gebouwen op naastgelegen percelen van een bouwplan. Dat gebeurt op de volgende manieren:

- artikel 4.2

De bepalingen van het facetbestemmingsplan zijn met name gericht op de situering van gebouwen en andere bouwwerken. In artikel 4.2 zijn regels opgenomen met betrekking tot het

bouwen met in achtneming van (ander) gebruik van het openbaar gebied in de vorm van wegen, hoogspanningsverbindingen en hoofdtransportleidingen. Dit om te voorkomen dat deze functies worden belemmerd door een nieuw te bouwen bouwwerk.

- Artikelen 4.3 tot en met 4.7 en 4.9

In deze artikelen worden de situering, grootte en hoogte van gebouwen en bouwwerken geregeld. Deze artikelen zijn van toepassing als in het vigerend bestemmingsplan geen bouwvlak of situering van bouwwerken, en/of geen oppervlakte en/of geen hoogte van de bouwwerken is geregeld. Hierdoor wordt voorkomen dat een bouwwerk te dicht op de weg of een buurperceel wordt gebouwd, en wordt rekening gehouden met o.a. privacy en bezonning van omliggende percelen. Daarnaast zorgt deze regeling er voor dat percelen niet helemaal kunnen worden vol gebouwd, wat ten goede komt aan de ruimtelijke kwaliteit van het betreffende perceel en de omgeving.

- artikel 4.8

In dit artikel wordt geregeld dat woningen niet kunnen worden gesplitst. Hierdoor wordt, gezien het overschot aan woningen in de regio, het onwenselijk toevoegen van woningen voorkomen. Het toevoegen van woningen kan leiden tot een toename van de leegstand en bij het opsplitsen van woningen is vaak sprake van een verslechtering van de kwaliteit van de woningen.

- artikel 4.10

Hierin wordt geregeld dat er voldoende auto- en fietsparkeerplaatsen aanwezig zijn en voldoende laad- en losmogelijkheden, bij een nieuw initiatief. Op deze manier wordt voorkomen dat er parkeeroverlast ontstaat voor de omgeving.

- artikel 4.11

Omdat het mogelijk is dat de bepalingen zoals opgenomen in de bovengenoemde artikelen te strikt zijn, is het mogelijk om af te wijken van de regelingen. In artikel 4.11 zijn de voorwaarden opgenomen om van de afwijkingsmogelijkheid gebruik te kunnen maken. Deze voorwaarden zijn opgenomen om te waarborgen dat, ook bij het afwijken van een regeling, sprake blijft van een goede ruimtelijke ordening. Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State volgt dat de raad deze wijzigingsbevoegdheid kan opnemen.²

Toepassingsbereik

Het facetbestemmingsplan 'Stedenbouwkundige bepalingen Heerlen' geldt niet altijd en niet voor alle locaties. In artikel 3 is geregeld wanneer het facetbestemmingsplan geldt. Uit dit artikel volgt dat:

- aanhef artikel 3

Het facetbestemmingsplan alleen van toepassing is op plannen die gelden, vóórdat het facetbestemmingsplan is vastgesteld. Dit blijkt uit de aanhef van dit artikel waarin staat 'ten tijde van de vaststelling van dit voorliggend plan'.

Bestemmingsplannen, die daarna worden vastgesteld, vallen niet meer onder de werking van het facetbestemmingsplan. De regeling van het facetbestemmingsplan zal in deze plannen worden ingebed.

- artikel 3.1

Als er een locatie is waar géén bestemmingsplan en géén beheersverordening geldt, dan wordt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke locatie getoetst aan alle bepalingen van het facetbestemmingsplan.

- artikel 3.2

Als er wel een bestemmingsplan geldt, maar in dat bestemmingsplan zijn géén voorschriften of regels opgenomen (m.b.t. het bouwen in openbaar gebied, de situering en hoogte van bouwwerken, het splitsen van woningen, het parkeren en laden en lossen), ook dan wordt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke locatie getoetst aan alle bepalingen van het facetbestemmingsplan.

- artikel 3.3

Als er wel een bestemmingsplan geldt, en in dat bestemmingsplan zijn wel voorschriften of regels opgenomen (m.b.t. het bouwen in openbaar gebied, de situering en hoogte van

² ECLI:NL:RVS:2018:658

bouwwerken, het splitsen van woningen, het parkeren en laden en lossen) dan wordt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke locatie alléén getoetst aan die bepalingen van het facetbestemmingsplan, die níét geregeld zijn in het geldende bestemmingsplan.

Er is bijvoorbeeld wel een bouwvlak opgenomen in het geldende bestemmingsplan, waaruit blijkt waar het gebouw mag worden gesitueerd, maar er is géén bouwhoogte opgenomen. Dan wordt de omgevingsvergunning getoetst aan het bouwvlak van het geldende bestemmingsplan én aan de bouwhoogte die is opgenomen in het facetbestemmingsplan.

Het is dus ook mogelijk dat in geldende bestemmingsplan een volledige regeling is opgenomen en geen toets aan het facetbestemmingsplan hoeft plaats te vinden.

Uit het bovenstaande volgt dat het bij de scenario's van artikel 3.2 en 3.3 van belang is om zowel naar het geldende bestemmingsplan, als naar het facetbestemmingsplan te kijken, om te bepalen welke regels voor een locatie gelden en wat hier planologisch mogelijk is.

De regeling van het facetbestemmingsplan verschilt niet ten opzichte van de stedenbouwkundige bepalingen van de Bouwverordening en de bestuurlijk geaccordeerde stedenbouwkundige beleidsuitgangspunten. Uiteraard vormt de regeling, net als alle bestemmingsplannen, een beperking van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van een perceel. Zoals hier boven beschreven is er echter geen sprake van nieuwe beperkingen en is de regeling nodig om een goede ruimtelijke ordening te bewerkstelligen.

Conclusie

Naar aanleiding van deze zienswijze wordt de juridische regeling van het bestemmingsplan niet gewijzigd.

In de toelichting zal een uitgebreidere beschrijving worden opgenomen m.b.t de van toepassing verklaring van het facetbestemmingsplan.