Compositie 5 stedenbouw bv
Boschstraat 35
4811 GB Breda
telefoon 076 – 5225262
email info@c5s.nl
internet www.c5s.nl
kvk Breda 20083802

Gemeente Sluis

Beheersverordening
“Kom Oostburg” te Oostburg

Datum: 23 februari 2018
Projectnr. 172804

Gemeente Sluis

Beheersverordening
“Kom Oostburg” te Oostburg

Inhoud

1. Toelichting
2. Regels
3. Verbeelding

id.nr. : NL.IMRO.1714.bvoostburg18.VG01
d.d. : 08-02-2018

Projectleider: Dhr. drs. M.C.M. Reijnaars
Projectmedewerker: Dhr. mr. M.J.A.B. Elsman
Status: Vastgesteld

Toelichting

INHOUD

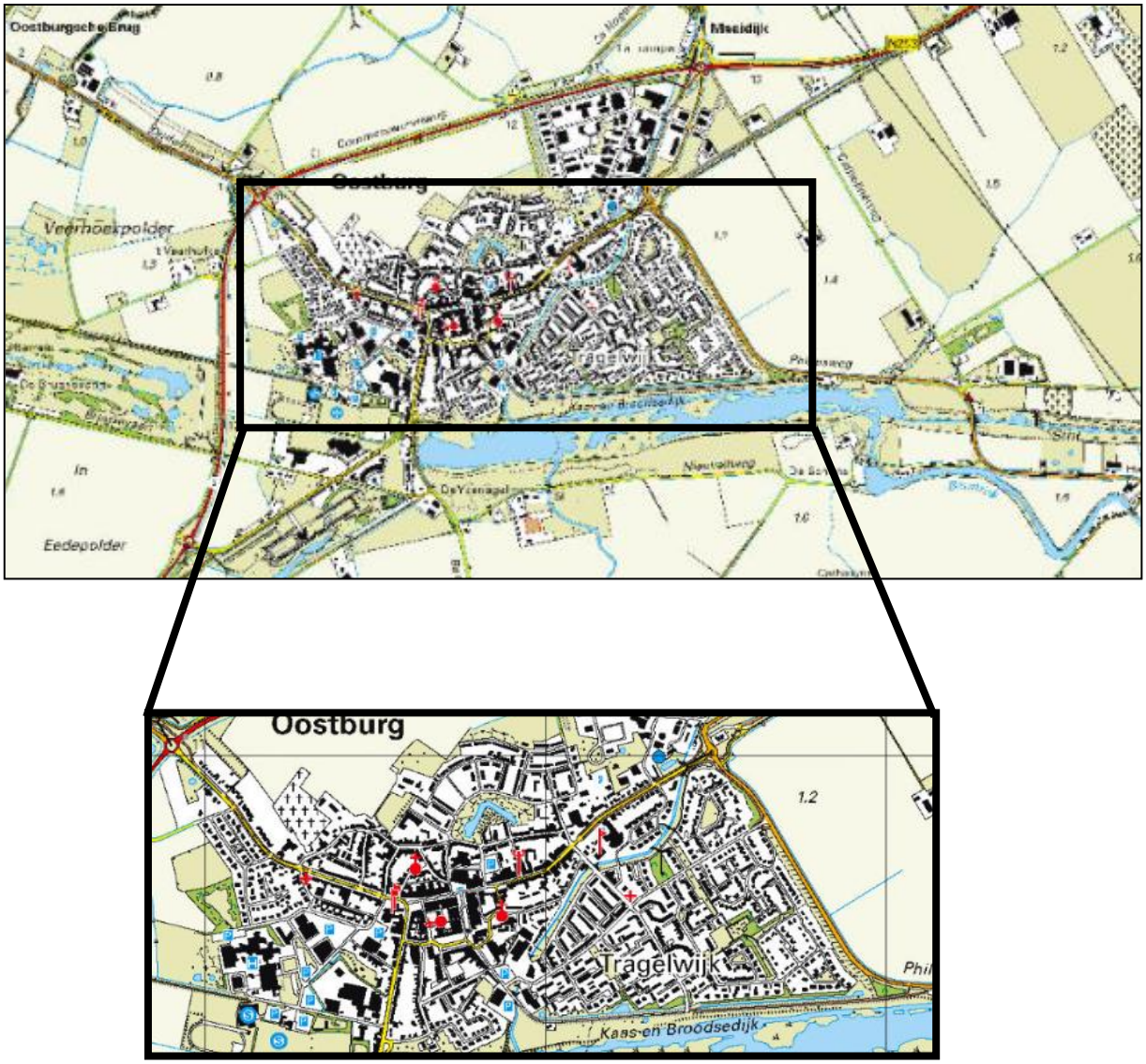
1 INLEIDING 3
1.1 Aanleiding ... 3
1.2 Ligging en begrenzing besluitgebied ... 3
1.3 Achtergronden beheersverordening ... 4
1.4 Leeswijzer ... 7

2 RUIMTELIJK BELEIDSKADER 9
2.1 Inleiding ... 9
2.2 Nationaal beleid ... 9
2.3 Provinciaal beleid ... 11

3 OMGEVINGSASPECTEN 13
3.1 Inleiding ... 13
3.2 Toetsing omgevingsaspecten ... 13

4 JURIDISCHE ASPECTEN 15
4.1 Inleiding ... 15
4.2 Artikelsgewijze toelichting ... 15

5 UITVOERBAARHEID 17
5.1 Economische uitvoerbaarheid ... 17
5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid ... 17
5.3 Handhaving ... 17



Topografische kaart van Oostburg met op de uitsnede het besluitgebied globaal weergegeven.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Op basis van art. 3.1, lid 2 Wro dient vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan binnen tien jaar een nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Voor de kom van Oostburg gelden diverse ruimtelijke plannen. De gemeente Sluis wenst voor de kom van Oostburg te komen tot een beheersverordening ex artikel 3.38 Wro voor die gronden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien en waar uitgegaan kan worden van de feitelijk bestaande (legale) situatie met bijbehorende planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden.

Aanleiding voor een beheersverordening betreft de lange duur van een planologische procedure, de daarbij behorende voorbereidingsperiode en de visie van de gemeente Sluis op het actualiseren van ruimtelijke plannen binnen de gemeente (beheersverordening bij laagdynamische gebieden). Bij dit juridische instrument is géén planologische voorbereidingsprocedure van toepassing.

Voor onderhavig besluitgebied gelden de volgende plannen:

- Bestemmingsplan “Kom Oostburg”, vastgesteld d.d. 18 december 2008;
- Bestemmingsplan “De Burght - Oostburg”, vastgesteld d.d. 23 juni 2011;
- Wijzigingsplan “Mr P.C. Hennequinstraat 7, Oostburg”, vastgesteld d.d. 14 juni 2016;
- Bestemmingsplan “BP Supermarkt Langestraat Oostburg”, vastgesteld d.d. 14 juli 2017.

In deze beheersverordening is het bestaande gebruik in ruime zin opgenomen. Dat wil zeggen dat de planologisch bestaande situatie ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening is vastgelegd. Gebieden waar wijzigingsbevoegdheden gelden die nog niet zijn benut, of waar een planologische procedure wordt doorlopen, die nog niet is afgerond, zijn niet in deze beheersverordening opgenomen. Aldus vervallen met onderhavige beheersverordening ongebruikte wijzigingsbevoegdheden uit het bestemmingsplan “Kom Oostburg” en het wijzigingsplan “Mr P.C. Hennequinstraat 7, Oostburg”.

1.2 Ligging en begrenzing besluitgebied

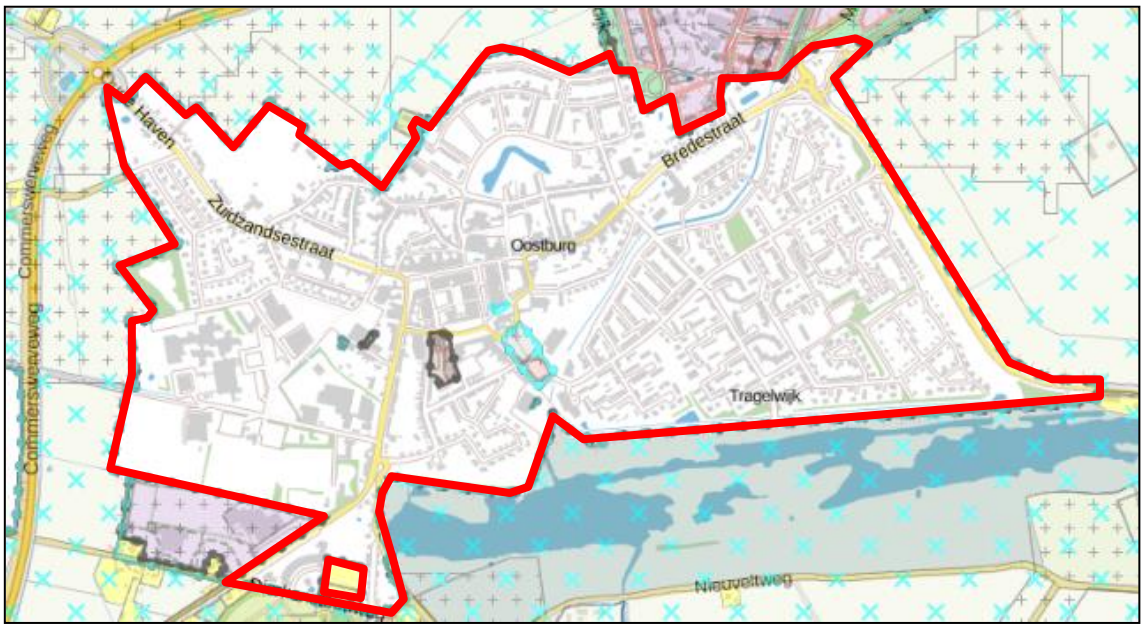
Ligging

Oostburg is een stad in de gemeente Sluis, gelegen in het westen van Zeeuws-Vlaanderen. Oostburg ligt oostelijk van de rijksweg N253 en op een afstand van ongeveer 4 km respectievelijk 6 km zuidwestelijk van Schoondijke en oostelijk van Sluis en 22 km westelijk van Terneuzen.

Tijdens de Tachtigjarige Oorlog was Oostburg geheel verwoest en verlaten. Na de verovering door Prins Maurits in 1604 geraakte Oostburg weer geleidelijk bewoond en werd het uitgebouwd tot een vesting met een garnizoen. De grootschalige inpolderingen in het midden van de zeventiende eeuw en de afsluiting van enkele waterwegen maakten een einde aan de functie van Oostburg als havenstad. In 1747 en 1795 viel Oostburg in Franse handen. In de Franse tijd werd een begin gemaakt met de verbetering van het wegennet door de aanleg van de steenweg Breskens-Gent, waarvan Oostburg als stopplaats economisch wist te profiteren.

In september-oktober 1944 werd Oostburg gebombardeerd en volledig verwoest. Na de oorlog herrees een geheel nieuwe stad.

Begrenzing
Het besluitgebied omvat de gehele kom van Oostburg, uitgezonderd het bedrijventerrein ten noordoosten en zuidwesten van de kom. Voor deze gebieden geldt reeds een actueel planologisch regime in de vorm van bestemmingsplan “Bedrijventerreinen Sluis” zoals vastgesteld d.d. 24 september 2015. Voorts is zuidelijk in het besluitgebied, aan de Dierkensteenweg, de begrenzing van het besluitgebied opengebroken. Aldaar is thans bestemmingsplan “4 Woningen Dierkensteenweg Oostburg” in voorbereiding. Naar verwachting zal voor deze locatie op korte termijn aldus een actueel planologisch regime vigeren. De beheersverordening is niet van toepassing op deze locatie.



Besluitgebied van de beheersverordening “Kom Oostburg” weergegeven binnen het rode kader. Bron: ruimtelijkeplannen.nl, 2018.

1.3 Achtergronden beheersverordening

Toetsingskader
Op basis van art. 3.38, lid 1 Wro is het mogelijk om, in afwijking van art. 3.1 Wro, voor delen van het gemeentelijke grondgebied een beheersverordening vast te stellen. Ten aanzien van deze bevoegdheid geldt dat aan een aantal voorwaarden dient te worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden betreffen:

- *op het deel van het gemeentelijk grondgebied mag ‘geen ruimtelijke ontwikkeling’ worden voorzien*
  Uit de wetsgeschiedenis van de Wro is niet duidelijk op te maken wat dient te worden verstaan onder een ‘ruimtelijke ontwikkeling’. Aangegeven is onder andere wel dat ‘geen ruimtelijke ontwikkeling’ moet worden opgevat als ‘geen ruimtelijk relevante veranderingen in het planologisch toegestane gebruik van gronden of opstallen alsmede bouwkundige wijzigingen van bouwwerken’ (Handelingen TK 26 september 2007, nr. 5, p. 313 en TK

2007-2008, 30 218, nr. 24, p. 7). Ook wordt betekenis toegekend aan de rol die de structuurvisie kan vervullen (TK 2007-2008, 30 218, nr. 24, p. 7): als uit een structuurvisie blijkt dat in het gebied ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, dan zal minder snel aangenomen mogen worden dat van een beheersverordening gebruik kan worden gemaakt. Hier komt de gedachte naar voren dat niet zozeer per bouwwerk of functieverandering moet worden beoordeeld of dit een ruimtelijke ontwikkeling is, maar dat het gaat om het gebied als geheel. De opstellers van het amendement waarmee de beheersverordening in de Wro terecht is gekomen (TK 2005-2006, 28 916, nr. 26) zijn namelijk uitgegaan van laagdynamische gebieden: voor dergelijke gebieden, waar 'niets' gebeurt, is de beheersverordening een geschikt instrument. In dergelijke gebieden bestaat geen behoefte aan ruimtelijke ontwikkelingen en hoeft alleen datgene wat er al is, geregeld te worden (voorzien te worden van een beheersregeling). Daarvoor is een met veel waarborgen omklede procedure niet nodig. Als wél ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn en mogelijk gemaakt worden, zal ook rechtsbescherming geboden moeten worden.

- *het beheer van het deel van het gemeentelijk grondgebied dient overeenkomstig 'het bestaande gebruik' te worden geregeld*
  Ten aanzien van het begrip 'het bestaande gebruik' geldt dat de redactie van art. 3.38, lid 1 Wro evenmin duidelijkheid geeft over wat hiermee wordt bedoeld. Ten aanzien hiervan kunnen uit de wetsgeschiedenis echter twee verschillende benaderingen worden herleid, zo blijkt uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) van 21 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1821, r.o. 5.3). Door de ABRvS wordt overwogen dat uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, blz. 10-12) valt op te maken dat 'het bestaande gebruik' in zowel 'enge zin' als in 'ruime zin' kan worden toegepast.

  - *'het bestaande gebruik' in 'enge zin'*
    Het bestaande gebruik in enge zin betreft het feitelijke gebruik van gronden en bouwwerken ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening. Het feitelijk bestaande gebruik moet worden geïnventariseerd en aldus worden vastgelegd.

  - *'het bestaande gebruik' in 'ruime zin'*
    Het bestaande gebruik in ruime zin betreft de 'planologisch bestaande situatie' ten tijde van vaststelling van de beheersverordening. De 'planologisch bestaande situatie' wordt dan vaak gevormd door hetgeen op basis van het geldende bestemmingsplan is toegestaan. Het kan hierbij dus ook ontwikkelingen betreffen die wel in het bestemmingsplan zijn opgenomen en dus zijn toegestaan, maar die nog niet zijn gerealiseerd.

Beoordeling
De onderhavige beheersverordening beoogt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Door het geldende bestemmingsplan opnieuw op de gronden toe te passen (consoliderende werking), wordt immers geen andere ruimtelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt dan hetgeen nu reeds feitelijk aanwezig is op grond van het vigerend planologisch regime.

Ten aanzien van de rol van de structuurvisie als in het toetsingskader benoemd, geldt dat de gemeente Sluis voor het gebied een structuurvisie heeft vastgesteld. Dit betreft de visie "Krachtig verbonden, Visiedocument 2016-2020", vastgesteld d.d. 17 december 2015.

Het visiedocument onderscheidt zes thema's waarbij per thema de beleidskoers van de gemeente wordt uitgestippeld. De onderscheidde thema's betreffen:

- Wonen;
- Voorzieningen;
- Recreatie en toerisme;
- Landbouw en landschap;
- Verkeer en vervoer;
- Ondersteuning en begeleiding.

Met betrekking tot wonen wordt in de visie geconstateerd dat zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens in de gemeente afneemt. Hierdoor is er een overcapaciteit op de woningmarkt. Er is een overschot aan goedkope kwalitatief verouderde woningen en juist een tekort aan woningen die specifiek geschikt zijn voor (zorgbehoevende) ouderen. Gelet hierop heeft de gemeente Sluis geen concrete woningbouwplannen. Wel blijft er beperkt ruimte voor levensloopbestendige woningen, starterswoningen en kleinschalige particuliere nieuwbouw voor eigen inwoners of mensen die van elders bewust naar de gemeente komen om te wonen. Bij nieuwbouwplannen dient dan echter nadrukkelijk onderbouwd te worden dat er in een specifieke behoefte voor een bepaalde doelgroep voorzien wordt.

Met betrekking tot voorzieningen wordt geconstateerd dat de uitgifte van bedrijventerreinen de afgelopen jaren beperkt is geweest, waardoor er momenteel meer dan voldoende uitgeefbare ruimte is op de bestaande bedrijventerreinen. Door een dalend aantal inwoners en huishoudens is het voorzieningenniveau toereikend om te voorzien in de vraag naar detailhandel.

Met betrekking tot recreatie en toerisme wordt geconstateerd dat er binnen de gemeente sprake is van een overaanbod aan recreatiewoningen, terwijl de kwaliteit van de woningen in veel gevallen te wensen overlaat. Uitbreiding van recreatieterreinen is daarom slechts beperkt en onder voorwaarden mogelijk. Met betrekking tot het aanbod aan clubs en verenigingen voorziet het huidige aanbod ruim in de behoefte.

Met betrekking tot landbouw en landschap kan worden gesteld dat deze niet binnen de kom plaatsvinden, maar gericht zijn op het buitengebied van de gemeente Sluis. Relevante ontwikkelingen binnen de kom zijn niet te verwachten.

Met betrekking tot verkeer en vervoer geldt dat de afgelopen jaren reeds fors is geïnvesteerd in het hoofdwegennetwerk. De aanleg van de N61 en de Sluiskiltunnel is afgerond. Rond alle kernen zijn rondwegen gerealiseerd, waardoor doorgaand verkeer uit de centra wordt geweerd. Om die reden zijn met betrekking tot het aspect verkeer thans geen ontwikkelingen te verwachten.

Met betrekking tot ondersteuning en begeleiding zijn geen ruimtelijke ontwikkelingen te verwachten nu dit aspect binnen het visiedocument vooral ziet op te hanteren beleid en menselijk handelen.

Conclusie
Ter plaatse van het besluitgebied wordt 'geen ruimtelijke ontwikkeling' voorgestaan in relatie tot het bestaande planologische regime. Voor het besluitgebied van de beheersverordening wordt uitgegaan van de planologisch bestaande situatie en wordt er géén wijziging in de geboden

planologische mogelijkheden voorzien. Het is derhalve reëel een beheerregeling op deze gronden toe te passen. Om die reden wordt het begrip ‘het bestaande gebruik’ in ‘ruime zin’ geïnterpreteerd, inhoudende dat de planologische mogelijkheden als geboden in de geldende bestemmingsplannen onverkort van toepassing blijven.

1.4 Leeswijzer

Een beheersverordening bestaat uit een verbeelding met de daarbij behorende regels. Deze twee onderdelen vormen de juridisch bindende elementen van de beheersverordening. Daarnaast gaat een beheersverordening vergezeld van een toelichting. De onderhavige toelichting bestaat uit vijf verschillende hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de relevante wet- en regelgeving op rijksniveau en op provinciaal niveau. In hoofdstuk 3 wordt beknopt ingegaan op de afzonderlijke omgevingsaspecten die van invloed zijn op de haalbaarheid van de onderhavige regeling. Hoofdstuk 4 geeft een korte toelichting op de juridische regeling. In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid van de beheersverordening uit economisch en maatschappelijk oogpunt.

2 RUIMTELIJK BELEIDSKADER

2.1 Inleiding

Uit jurisprudentie van de ABRvS van 14 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2467, r.o. 5) blijkt dat, ondanks dat uitsluitend 'het bestaande gebruik' van gronden en bouwwerken wordt vastgelegd, daaraan een deugdelijke planologische afweging ten grondslag moet liggen. Ten aanzien van de beleidsmatige aspecten geldt dat op basis van art. 4.3, lid 1 Wro getoetst dient te worden aan de in AMvB neergelegde regels. Tevens dient op basis van art. 4.1, lid 1 Wro te worden getoetst aan regels als neergelegd in een provinciale ruimtelijke verordening. In dit hoofdstuk wordt getoetst aan de relevante vigerende nationale en provinciale ruimtelijke regels.

2.2 Nationaal beleid

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), 2012

Toetsingskader

Het Rijk heeft in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (SVIR) vastgesteld dat voor een beperkt aantal onderwerpen de bevoegdheid om algemene regels te stellen zou moeten worden ingezet. De SVIR bepaalt welke kaderstellende uitspraken zodanig zijn geformuleerd dat deze bedoeld zijn om beperkingen te stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ten aanzien daarvan is een borging door middel van normstelling, gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, gewenst. Die uitspraken onderscheiden zich in die zin dat van de provincies en de gemeenten wordt gevraagd om de inhoud daarvan te laten doorwerken in de ruimtelijke besluitvorming. Zij zijn dus concreet normstellend bedoeld en worden geacht direct of indirect door te werken tot op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmings- en wijzigingsplannen.

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevestigt in juridische zin die kaderstellende uitspraken. Op 30 december 2011 is het Barro in werking getreden met daarin een regeling voor een beperkt aantal onderwerpen. Op 1 oktober 2012 is het besluit aangevuld met regels voor de andere beleidskaders uit de SVIR en tevens uit het Nationaal Waterplan en het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Door de nationale belangen vooraf in bestemmingsplannen te borgen, wordt met het Barro bijgedragen aan versnelling van de besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen en vermindering van de bestuurlijke drukte. Een aantal onderwerpen is geregeld in de bij het Barro behorende Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro).

Beoordeling

Op 1 juli 2016 is een wijziging van het Rarro (periodieke actualisatie en herstel van enkele gebreken, 6^{e} wijziging) in werking getreden. Volgens de kaarten behorende bij het Rarro is het besluitgebied gelegen binnen het radarverstoringsgebied van het radarstation op de locatie Woensdrecht. In een gebied rondom dit radarstation moet rekening worden gehouden met de functionele bruikbaarheid daarvan. Rondom het radarstation mogen geen bestemmingen opgenomen worden die het oprichten van bouwwerken mogelijk maken die door hun hoogte onaanvaardbare gevolgen kunnen hebben voor de werking van de radar. De onderhavige verordening voorziet niet in het oprichten van bouwwerken van deze hoogte. Daarnaast wordt niet in een ontwikkeling voorzien (die raakt aan een van de nationale belangen).

Conclusie
Geconcludeerd kan worden dat het Barro en Rarro niet van toepassing zijn op onderhavige verordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6 lid 2 Bro), 2012
Toetsingskader
Op 1 oktober 2012 is art. 3.1.6, lid 2 toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro); dit artikel bevat de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Met de toevoeging van dit artikel in het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren (ECLI:NL:RVS:2017:353, r.o. 18.5). Op 1 juli 2017 is een wijziging van art. 3.1.6, lid 2 Bro in werking getreden. Het Bro regelt thans dat 'de verantwoording van een juridisch verbindend ruimtelijk besluit van een decentrale overheid dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving dient te bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling. Tevens is geregeld dat indien het ruimtelijk besluit die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, de verantwoording een motivering dient te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien'. De definiëring van enkele van de in het artikel genoemde begrippen in art. 1.1.1 Bro laat onverlet dat de 'ladder voor duurzame verstedelijking' als een 'open norm' is te kwalificeren. Dit houdt in dat de norm inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden. Sinds de inwerkingtreding van het artikel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) in haar jurisprudentie de norm veelvuldig ingevuld en daardoor verder begrensd. Op 28 juni 2017 heeft de ABRvS een zogenoemde 'overzichtsuitspraak' gedaan (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 2 t/m 12.8), waarin de dan geldende en op basis van de voornoemde wijziging te behouden jurisprudentielijnen nader uit een worden gezet. Op basis van deze jurisprudentielijnen kan de 'ladder voor duurzame verstedelijking' concreet worden toegepast.

Beoordeling
De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is uitsluitend van toepassing op 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen'. Bij beantwoording van de vraag of sprake is van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling, moet volgens de ABRvS in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het besluit, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende besluit mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan (o.m. 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3488, r.o. 6.2). In onderhavig geval gaat de beheersverordening uit van de feitelijk bestaande situatie op basis van het bestaande planologische regime. Gelet hierop is geen sprake van een functiewijziging of van een nieuw planologisch beslag op de ruimte. Om die reden is geen sprake van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling en behoeft daarom niet te worden getoetst aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

Conclusie
Geconcludeerd kan worden dat, gelet op het opnieuw van toepassing verklaren van het bestaande planologische regime, er geen sprake is van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling. Om die reden behoeft niet te worden getoetst aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

2.3 Provinciaal beleid

Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018, 2012

Toetsingskader

Op 28 september 2012 hebben Provinciale Staten van de provincie Zeeland het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 vastgesteld. Op 11 maart 2016 is bovendien een herziening van het Omgevingsplan Zeeland 2012 - 2018 vastgesteld ter verbetering en aanvulling van het provinciale omgevingsbeleid.

In het Omgevingsplan is aangegeven dat Zeeland zich onderscheidt van andere provincies door de strategische ligging aan diep vaarwater, een sterk landelijke karakter en de uitgestrekte kust en deltawateren. De Provincie wil Zeeland duurzaam verder ontwikkelen en de economische veerkracht versterken. Dit dient bewerkstelligd te worden door een vernieuwde vorm van samenwerking tussen burgers, (mede)overheden, onderwijs- en kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke instanties. De Provincie Zeeland opereert hierbij als de stuwende kracht, door vanuit een visie te werken en beleid en randvoorwaarden te geven aan ontwikkelingen; in de praktijk zijn gemeenten, burgers en maatschappelijke instanties aan zet.

Bijna de helft van de inwoners van Zeeland woont in het landelijk gebied, in dorpen tot 5.000 inwoners. De leefbaarheid is hoog en elk gebied kent haar eigen kenmerken, kwaliteiten en aandachtspunten. Geconstateerd wordt dat bijzondere aandacht nodig is voor veranderingen in de bevolking door minder groei, vergrijzing, ontgroening en de toenemende trek naar de steden. Van belang hierbij zijn de sterke afname van het aantal mensen in de leeftijdsgroep 30 – 65 jaar en de sterke toename van het aantal ouderen. Hierdoor ontstaan flinke verschuivingen in vraag en aanbod op onder andere het gebied van woningvoorraad en voorzieningen. De provincie constateert in dezen dat de woonomgeving minstens zo belangrijk is voor de aantrekkelijkheid van Zeeland als de kwaliteit van de woningen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lokale woonomgeving; de provincie ziet toe op een optimale scheiding tussen woningen en hindergevende bedrijvigheid.

De provincie Zeeland ziet het als provinciaal belang dat de regionale woningmarkten goed zorgvuldig ruimtegebruik hoog op de agenda zetten. Deze doelen gaan boven exacte woningbouwpercentages. Dit houdt niet in dat woningbouw zonder meer kan plaatsvinden. De provincie ziet het toepassen van de ‘ladder van duurzame verstedelijking’, geïntroduceerd door het Rijk, als een provinciaal belang. Er worden daartoe regionale kaders opgesteld die ingaan op het woonbeeld van de regio, de huidige woningvoorraad en de bevolkings- en huishoudenssamenstelling en de te verwachten ontwikkelingen daarin. Daarnaast wordt een indicatie gegeven van de kwalitatieve woningbehoefte.

Beoordeling

Het provinciaal beleid is vooral gericht op de visie en kaders waarbinnen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan. Onderhavige beheersverordening ziet toe op het consolideren van de feitelijk bestaande situatie. Derhalve is toetsing aan het Omgevingsplan niet relevant.

Conclusie

Onderhavige beheersverordening heeft, gelet op het ‘bevriezen’ van de feitelijk bestaande situatie, geen raakvlakken met het Omgevingsplan Zeeland.

Verordening Ruimte, 2012

Toetsingskader

Op 28 september 2012 hebben Provinciale Staten van de provincie Zeeland, gelijktijdig met het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018, de Verordening Ruimte Provincie Zeeland vastgesteld. In de verordening zijn, ‘indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken’, regels opgenomen waar bestemmingsplannen aan moeten voldoen. Bij de vaststelling van het Omgevingsplan is besloten dat slechts een select aantal provinciale belangen (onderdelen uit het Omgevingsplan) worden geregeld in de verordening. Het betreft een aantal concreet geformuleerde provinciale beleidsdoelen waarvoor, met het oog op het gewicht dat vanuit het provinciaal belang daaraan wordt toegekend en met het oog op een goede ruimtelijke ordening, regeling bij verordening noodzakelijk wordt geacht (en niet de inzet van lichtere instrumenten). Tevens wordt beoogd ten aanzien van de in de verordening geregelde onderwerpen een bepaalde mate van rechtszekerheid te bieden. Bij het 'vertalen' van de beleidsdoelen uit het Omgevingsplan in de verordening is getracht zoveel mogelijk 'beleidsneutraal' te werken; in de verordening staan derhalve geen onderwerpen die niet ook in het Omgevingsplan staan. Op 11 maart 2016 is de eerste wijziging van de Verordening Ruimte Provincie Zeeland vastgesteld. Deze wijziging had als doel om het omgevingsbeleid te verbeteren en aan te vullen. De belangrijkste inhoudelijke besluiten van deze wijziging gaan over zonneparken, kustbebouwing en bedrijventerreinen.

Beoordeling

De onderwerpen die in de Verordening Ruimte zijn geregeld, zijn ook onderdeel van het Omgevingsplan Zeeland. Het is derhalve niet relevant om aan de Verordening Ruimte te toetsen.

Conclusie

Gelet op het feit dat in onderhavig besluitgebied geen nieuwe ontwikkelingen worden toegestaan en er ook niet wordt getoetst aan het Omgevingsplan Zeeland, is het niet relevant om te toetsen aan de Verordening Ruimte.

3 OMGEVINGSASPECTEN

3.1 Inleiding

Op basis van art. 3:4 Awb dient een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Uit de aard van de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheersverordening vloeit geen beperking voort, zo blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 16 september 2015 (ECLI:NL:RBNHO:2015:8368, r.o. 4.10). Gelet hierop wordt in onderhavig hoofdstuk getoetst aan de betrokken belangen. Bij de vervaardiging van de onderhavige beheersverordening is als uitgangspunt gehanteerd dat de situatie zoals die zich tot op heden heeft ontwikkeld en als zodanig manifesteert, als een gegeven wordt geaccepteerd. Daarnaast wordt als uitgangspunt gehanteerd dat reeds in het bestemmingsplan “Kom Oostburg” alle belangen zijn geïnventariseerd. Dit betekent dat een uitgebreid onderzoek naar deze belangen achterwege kan blijven. Niettemin is het wenselijk om voor de betrokken belangen, allen omgevingsbelangen, te beschouwen of er aanleiding is tot het maken van een andere afweging dan de afweging die ten tijde van het vaststellen van het vigerende bestemmingsplan is gemaakt.

3.2 Toetsing omgevingsaspecten

Bodem

Het beleid van de provincie Zeeland gaat uit van het principe dat de bodem geschikt dient te zijn voor de beoogde functie. De gewenste functie bepaalt als het ware de gewenste bodemkwaliteit. Voor alle bestemmingen waar een functiewijziging of herinrichting wordt voorzien, dient ten minste het eerste deel van het verkennend bodemonderzoek, het historisch bodemonderzoek te worden verricht. Indien op grond van historische informatie blijkt dat in het verleden activiteiten hebben plaatsgevonden met een verhoogd risico op bodemverontreiniging dan dient een volledig verkennend bodemonderzoek te worden uitgevoerd. Op basis van geconstateerde belemmeringen uit dit onderzoek, kan vervolgens worden nagegaan welke maatregelen moeten worden genomen om die belemmeringen weg te nemen (functiegericht saneren). Ter plaatse van het besluitgebied wordt geen functiewijziging of herinrichting voorzien. Bodemonderzoek is aldus niet noodzakelijk.

Water

Het Waterschap Scheldestromen is verantwoordelijk voor het waterbeheer in de gemeente. Het waterschap baseert haar beleid op de Waterverordening Zeeland en het Omgevingsplan Zeeland, waarin de provinciale kaders zijn vastgelegd. Het Rijk is verantwoordelijk voor de buitendijks gelegen rijkswateren. Ter plaatse van onderhavig besluitgebied worden geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Derhalve worden er geen gevolgen voorzien voor de waterhuishouding binnen het besluitgebied.

Cultuurhistorie en archeologie

In Oostburg zijn diverse Rijksmonumenten aanwezig. Dit betreft bijvoorbeeld een vrijstaande villa en een watertoren. Ten aanzien van het aspect archeologie geldt dat er ten behoeve van het bestemmingsplan “Kom Oostburg” de archeologische verwachtingen in beeld zijn gebracht. Dit heeft geresulteerd in een op de plankaart opgenomen dubbelbestemming ‘Waarden-Archeologische waarden’ met bijbehorende archeologische onderzoeksplicht indien bepaalde

drempelwaarden wordt overschreden. Voor cultuurhistorische waarden geldt een regeling van dezelfde strekking. Het bestemmingsplan “Kom Oostburg” wordt van toepassing verklaard in onderhavige beheersverordening. Verder is het archeologiebeleid niet relevant voor onderhavige beheersverordening.

Flora en fauna en natuurgebieden
Per 1 januari 2017 zijn de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 tezamen met de Boswet opgegaan in de Wet natuurbescherming. Deze wet voorziet in een uitputtend toetsingskader voor soortenbescherming en gebiedsbescherming. Ten aanzien van soortenbescherming geldt dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen inzichtelijk dient te zijn gemaakt dat geen soorten (opzettelijk) worden verstoord. Daarnaast blijft de algemene zorgplicht gelden. Ten aanzien van het aspect gebiedsbescherming geldt dat in de nabije omgeving natura 2000-gebied ‘Groote Gat’ is gelegen. Onderhavige beheersverordening legt uitsluitend het bestaande planologische gebruik vast. Onderhavig planvoornemen leidt aldus niet tot significante negatieve gevolgen voor dit gebied.

Akoestiek wegverkeerslawaai
Ten behoeve van bestemmingsplan “Kom Oostburg” is voor diverse ontwikkellocaties akoestisch onderzoek uitgevoerd om ter plaatse de aanvaardbaarheid van het geluidsniveau inzichtelijk te maken. In een aantal gevallen zijn extra gevelmaatregelen genomen om de vereiste binnenwaarde van 33 dB te kunnen garanderen.

Verkeer en parkeren
Onderhavige beheersverordening legt uitsluitend het bestaande planologische gebruik vast en leidt aldus niet tot verhoging van parkeerdruk of verkeersintensiteit.

Bedrijven en milieuzonering
Binnen bestemmingsplan “Kom Oostburg” zijn verschillende bedrijven gevestigd. De percelen waar relevante milieuaspecten aan de orde zijn, blijven deel uitmaken van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Verder zijn er binnen de beheersverordening geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorzien. Nabij het besluitgebied zijn geen bedrijven gelegen met een dusdanige milieucategorie, dat deze hinder veroorzaken binnen het besluitgebied.

Externe veiligheid en kabels en leidingen
Nabij het besluitgebied zijn geen relevante buisleidingen, kabels en overige leidingen gelegen die invloed hebben op het ruimtegebruik binnen het besluitgebied. Wel zijn er binnen het besluitgebied enkele inrichtingen gelegen met een potentieel veiligheidsrisico. Er geldt geen PR^{-6} risicocontour. Bij de realisatie van (beperkt) kwetsbare objecten dient een vast afstand te worden aangehouden tot deze inrichtingen. In het kader van onderhavige beheersverordening wordt de realisatie van (beperkt) kwetsbare objecten niet voorzien.

Luchtkwaliteit
Binnen de beheersverordening worden geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan. Derhalve wordt niet in betekenende mate bijgedragen aan de luchtverontreiniging.

4 JURIDISCHE ASPECTEN

4.1 Inleiding

Een beheersverordening kan naar zijn aard uitsluitend worden vastgesteld voor gebieden waarvoor wordt beoogd het bestaande gebruik te reguleren. De inhoud van een beheersverordening betreft dan ook een beheerregeling. Zoals voornoemd in de inleiding bestaan er twee verschillende visies op het begrip 'het bestaande gebruik'. Dit begrip kan in 'enge zin' worden begrepen (uitgaande van de feitelijk bestaande situatie) of in 'ruime zin' worden begrepen (uitgaande van de planologisch bestaande situatie). Bij de voorliggende beheersverordening geldt als uitgangspunt 'het bestaande gebruik' in ruime zin. In de regels van de beheersverordening worden dan ook de regels en de verbeelding van de geldende bestemmingsplannen opnieuw toegepast. Daarnaast zijn ook de afwijkingen die onder meer het gevolg zijn van verleende vrijstellingen / ontheffingen / afwijkingen en overige wijzigingen van overeenkomstige toepassing.

Een beheersverordening bestaat uit een verbeelding (bestaande uit een weergave van het besluitgebied), regels en een toelichting. De verbeelding en regels zijn juridisch bindend, de toelichting is juridisch niet bindend, maar helpt bij de interpretatie van de verbeelding en de regels. In het volgende artikel wordt ingegaan op de indeling van de regels.

4.2 Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen
De vormgeving van verbeelding en regels van een bestemmingsplan wordt ingegeven door de RO-Standaarden 2012. Een beheersverordening behoeft niet aan deze standaarden te voldoen, maar dient wel digitaal te worden ontsloten. Gelet hierop zijn de 'standaard-begripsbepalingen' zoals die zijn opgenomen in de SVBP 2012 (onderdeel van de RO-Standaarden 2012) in aangepaste vorm overgenomen in de begrippen. Het betreft dan de bepalingen ten aanzien van wat onder 'verordening' en 'beheersverordening' moet worden verstaan. Voorts zijn ter verduidelijking begripsbepalingen opgenomen over de positie van het bestemmingsplan en over de werkingssfeer van de beheerregels.

Hoofdstuk 2 Beheerregels

Artikel 2 Algemene regels
In artikel 2 wordt voor de gronden die zijn gelegen binnen het 'besluitvlak', dit betreft alle gronden binnen het werkingsgebied van de beheersverordening, bepaald hoe het beheer van het bestaande gebruik van gronden en bouwwerken moet worden toegepast. Het beheer en gebruik zijn geregeld in de regels en de bijbehorende verbeeldingen van de ter plaatse vigerende bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 3 Algemene regels

Artikel 3 Anti-dubbeltelregel
In dit artikel is bepaald dat grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing blijft.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels

Artikel 4 Overgangsrecht
In dit artikel is geregeld in hoeverre en onder welke voorwaarden bestaande gebouwen en het bestaand gebruik van gronden en bouwwerken mogen afwijken van de beheersverordening.

Artikel 5 Slotregel
In de slotregel is aangegeven op welke wijze de regels van de beheersverordening kunnen worden aangehaald, in onderhavig geval: Regels van de beheersverordening “Kom Oostburg”.

5 UITVOERBAARHEID

5.1 Economische uitvoerbaarheid

De beheersverordening regelt het bestaande gebruik in het besluitgebied, waarbij wordt uitgegaan van het planologisch bestaande gebruik. Gelet hierop brengt de beheersverordening geen financiële consequenties met zich mee voor de gemeente. Omdat er geen nieuw bouwplan als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening wordt mogelijk gemaakt, behoeft er geen exploitatieplan te worden opgesteld.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

De onderhavige beheersverordening brengt geen verandering ten opzichte van het geldende planologische beleid binnen het besluitgebied met zich mee. Tevens is in de Wro geen voorbereidingsprocedure voor de beheersverordening opgenomen. Gelet hierop is er geen noodzaak om een ontwerp van de beheersverordening ter inzage te leggen. Tegen het besluit tot vaststelling van de beheersverordening kan tevens geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

5.3 Handhaving

Voor bouwen en gebruik gelden de voorheen geldende bestemmingsplannen in het besluitgebied van deze beheersverordening. Wat betreft handhaving wordt aangesloten bij de voorgeschreven vorm van handhaving als opgenomen in deze bestemmingsplannen.