

## Inleiding

### Doel visiedocument

Inmiddels hebben wij met het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen en beleidsnota's zoals de horecanota en de toeristische toekomstvisie belangrijke stappen gezet om heldere, integrale beleidskaders te creëren. Hierbij aansluitend willen we met dit visiedocument en de hierbij behorende beleidsregels (zie hieronder) de algemene uitgangspunten die wij zien voor de ruimtelijke ordening zodanig concretiseren dat deze eenduidig kunnen worden toegepast bij specifieke bouwplannen. Doel hiervan is om te komen tot een breed gedeeld beeld van wat wel en niet past in de bestemmingsplannen. Om te zorgen dat het algemeen belang dat in het ruimtelijke ordeningsbeleid is vastgelegd en niet het individuele belang van een vergunningaanvrager centraal staat bij vergunningaanvragen, schetsen wij in deze visie meer algemeen wat de gemeente Terschelling met de voorschriften in de bestemmingsplannen voor ogen heeft en waarom deze voorschriften worden gesteld.

Zo'n breed gedeeld, algemeen beeld geeft duidelijkheid aan alle betrokkenen, van raad, college en betrokken ambtenaren tot inwoners en mensen die bijvoorbeeld een vakantiehuis op Terschelling hebben. Door goed te communiceren over de geldende regels kan voorkomen worden dat aanvragen worden gedaan die niet binnen het bestemmingsplan passen.

Een heldere visie op de toepassing van bestemmingsplannen zorgt ook voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, omdat het hierdoor makkelijker en beter controleerbaar wordt dat alle aanvragen op dezelfde manier worden beoordeeld. Het zal een efficiëntere uitvoering mogelijk maken, omdat procedures sneller doorlopen kunnen worden. Motivaties waarom wel of niet kan worden afgeweken van het bestemmingsplan zullen onder verwijzing naar deze visie en de bijbehorende beleidsregels eenvoudiger opgesteld kunnen worden. Bovendien is de verwachting dat meer helderheid zal leiden tot een afname van het aantal en eenvoudiger behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.

De algemene leidraad die deze visie vormt is vervolgens uitgewerkt in concrete beleidsregels. Deze beleidsregels zijn onderverdeeld in de volgende stukken:

Beleidsnotitie over de verschillende mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan op basis van de Bor, de Wabo en de Wro.

Uitvoeringsbeleid waarin begrippen die veel voorkomen in de bestemmingsplannen en die bepalend zijn voor de besluitvorming bij individuele vergunningaanvragen worden uitgewerkt.

Coördinatieverordening waarmee de gelijktijdige afhandeling van ruimtelijke ordenings- en vergunningverleningsprocedures mogelijk wordt.

Naast bovenstaande regels wordt ook gewerkt aan regels voor het toepassen van de aanpassingsmogelijkheden van een bestemmingsplan op basis van artikel 3.6 Wro. Waar nodig willen we de komende tijd meer specifieke regelingen vaststellen. Daarnaast is het streven om op langere termijn de nu gekozen uitgangspunten ook te verwerken in een nieuwe structuurvisie en nieuwe bestemmingsplannen.

Beleidsregels en verordeningen hebben als voordeel dat deze gemeentebreed gelden en veel sneller dan bestemmingsplannen kunnen worden aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen waarop de gemeente wil sturen zoals economische en leefbaarheidsvraagstukken. We kiezen nu voor deze praktische stap. Op iets langere termijn blijft – ondanks deze tussenstap – een nieuwe structuurvisie het aangewezen instrument om op visieniveau de algemene uitgangspunten voor het ruimtelijke ordeningsbeleid te herijken.

### Landelijke ontwikkelingen

Het belang van dit visiedocument wordt versterkt door de landelijk ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn in het omgevingsrecht. De komst van de Wabo en de aanpassing van de Wro in 2010 hebben gezorgd voor een belangrijke integratieslag, die de complexiteit van het vakgebied expliciet heeft gemaakt: omdat in één procedure wordt getoetst op aspecten als bestemmingsplan, constructie, milieubelasting, natuurbescherming et cetera is de uitkomst van de procedure vooraf veel lastiger in te schatten dan voorheen. Vooral bij niet-professionele vergunningaanvragers leidt dit tot onbegrip, terwijl inzet van de Wabo was om de procedure eenvoudiger en logischer te maken.

Vervolgens zijn de regionale uitvoeringdiensten (rud's) opgericht met als doel om de kwaliteit van de uitvoering sterk te verbeteren, om te beginnen op gebied van milieu. Op dit moment ligt er ook een concept-omgevingswet. Daarbij worden beleid en vergunningverlening op gebied van ruimtelijke ordening en milieu steeds meer met elkaar geïntegreerd. Daarbij is een flinke kwaliteitsslag gaande. Momenteel loopt het landelijk implementatietraject VTH-kwaliteitscriteria. Daarbij worden zeer hoge eisen gesteld aan gemeenten ten aanzien van de uitvoering. Zo moeten – onafhankelijk van de omvang van een gemeente – ten minste zes verschillende experts beschikbaar zijn om de verschillende onderdelen van de vergunningverlening uit te voeren. Om voldoende ervaring te houden moeten deze mensen ook

nog voor twee derde deel van hun functie met deze taken bezig zijn. Dit alles betekent dat zelfs gemeenten van rond de 50.000 inwoners straks niet meer in staat zullen zijn om op betaalbare wijze aan de gestelde normen te voldoen.

De termijn waarop deze wet- en regelgeving formeel gaat gelden is nog niet duidelijk. Er wordt gesproken over 2015 tot 2020. Maar toch komt dit nu al dichtbij. Alle gemeenten is dit voorjaar gevraagd om een zelfevaluatiETOOL in te vullen waarmee ze kunnen aangeven in hoeverre ze aan de gestelde normen denken te kunnen voldoen. Deze zomer moeten zij een verbeterplan opstellen waarin staat hoe zij aan de nieuwe normen willen gaan voldoen. Ook Terschelling heeft samen met de andere VAST-gemeenten de zelfevaluatie ingevuld. Terschelling was naar aanleiding van het eerder genoemde onderzoek naar de toekomst van VTH al bezig om de nodige voorwaarden te scheppen om de uitvoering van de VTH-taken te professionaliseren, waar deze visie onderdeel van uitmaakt.

### **Terschellings perspectief**

Van oudsher verwacht Terschellingse gemeenschap een actieve rol van de gemeente. Het is dan ook vanuit het verleden de gewoonte om bestemmingsplannen tot in detail in te vullen en om als gemeente een grote betrokkenheid te tonen en bij te sturen in alles wat er gebeurt. Dit is logisch en op zichzelf prima op een eiland van beperkte omvang met een grote (economische) activiteit. Binnen de hechte gemeenschap is het ook niet verwonderlijk dat inwoners het belangrijk vinden dat de regels voor de anderen gelden, maar zelf graag de grenzen opzoeken. Sinds jaar en dag heeft de gemeente een soort scheidsrechtersrol, waarbij zij niemand wil teleurstellen. Deze rol maakt de gemeente zeer betekenisvol en plaatst haar midden in de samenleving. Dat is goed zo lang dit niet ten koste gaat van de onafhankelijke, professionele uitvoering van taken. Daarom is juist in deze situatie een gedeelde visie op de toepassing van het ruimtelijke ordeningsbeleid en de rol van de gemeente daarbij van groot belang. Dit helpt ons om een positie te creëren waarin de gemeente Terschelling ook in de toekomst in staat zal zijn om te sturen op de ruimtelijke ordening in de gemeente en de bevoegd gezag-rol waar te kunnen blijven maken.

### **Uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening van Terschelling**

Aansluitend bij het structuurplan 'Terschelling voorbij 2000' visie staat een duurzame inrichting en duurzaam gebruik van het Terschellingse grondgebied voorop. Dit wil zeggen dat wordt gestreefd naar een goede balans in ruimtegebruik tussen menselijke activiteiten en natuur. Voor de verschillende delen van het eiland geeft dat het volgende beeld:

Voor de dorpen West en Midland en hun directe omgeving en voor de recreatiever verblijfsconcentraties Heel/Halfweg, Midland-Noord en Formerum-Noord met hun directe omgeving ligt het primaat bij menselijke activiteiten. Deze menselijke activiteiten worden begrensd door het behoud van de kwaliteit van het landschap, de natuur en de herkenbaarheid (cultuurhistorie).

In de overige dorpen en recreatieve verblijfscomplexen en in de polder staat een gelijkwaardige en harmonieuze ontwikkeling van natuur, landschap, herkenbaarheid en menselijke waarden voorop. Voor de overige delen van het eiland ligt het primaat bij de natuur en het landschap. Menselijke activiteiten zullen daarin alleen worden toegelaten als deze geen schade toebrengen aan natuur- en landschapswaarden.

Deze uitgangspunten zijn in de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd en dat geeft deze uitgangspunten extra kracht. De uitgangspunten zijn verwerkt in de bestemmingsplannen die recent zijn vastgesteld of herzien. Met de nieuwe bestemmingsplannen is dan ook al een zeer belangrijke stap gemaakt in het stellen van duidelijkere regels over wat wel en niet kan.

Toch zijn wel nieuwe accenten zichtbaar ten opzichte van het structuurplan. Inmiddels is de visie op diverse beleidsthema's aangescherpt en vastgelegd in beleidsnota's, zoals de horecanota. Demografische ontwikkelingen maken dat leefbaarheidsvraagstukken steeds prominenter op de agenda staan. Wat betekenen vergrijzing en krimp voor de toekomst van maatschappelijke voorzieningen als scholen? Hoe wordt voorkomen dat recreatiefuncties woonfuncties verdringen? Daarnaast spelen economische ontwikkelingen een belangrijke rol. In tegenstelling tot veel andere gemeenten in Nederland is het aantal bouwplannen op Terschelling niet afgenomen in de laatste jaren, maar ook hier hebben veel ondernemers het moeilijk. Ons uitgangspunt is dat wij ondernemersrisico bij de ondernemer laten. Wel vinden wij het onze taak om leegstand tegen te gaan en de leefbaarheid te bevorderen door specifieke vormen van bijvoorbeeld detailhandel mogelijk te maken. Wij zien het ook als belangrijke gemeentelijke taak om alle betrokkenen goed te informeren over wat wel en niet kan volgens de geldende regels. Hieronder werken wij concreter uit wat die geldende regels zijn.

### **Mogelijkheden om af te wijken van bestemmingsplannen**

Er zijn grofweg twee verschillende mogelijkheden om binnenplannen af te wijken van een bestemmingsplan en drie verschillende mogelijkheden om buitenplannen af te wijken. Hieronder geven wij aan hoe wij met deze mogelijkheden omgaan en waarom.

#### **Binnenplanse afwijking**

De binnenplanse afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a sub 1 Wabo) is een mogelijkheid die binnen het bestemmingsplan zelf wordt gegeven om in bepaalde gevallen af te wijken de regels die in het bestemmingsplan worden gesteld. Als algemeen kader wordt gesteld dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de milieusituatie en de verkeersveiligheid.

Dit is een bevoegdheid van het college. Voorwaarde is dat aan de in het bestemmingsplan gestelde voorwaarden wordt voldaan, maar ook in dat geval kan het college besluiten om hier geen gebruik van te maken. Wij kiezen voor de algemene lijn om binnenplanse afwijkingen die geheel binnen het kader passen ook mogelijk te maken. Deze mogelijkheid is niet voor niets gegeven.

#### **Binnenplanse wijziging**

De Wro (artikel 3.6) geeft de mogelijkheid om een bestemmingsplan onder voorwaarden aan te passen als voorziene ontwikkelingen realiteit worden. Deze mogelijkheid moet in het bestemmingsplan zelf zijn vastgelegd. De manier waarop deze wijzigingsmogelijkheid in de Terschellingse bestemmingsplannen is toegepast is zo sterk afhankelijk van de situatie en dus divers, dat hiervoor op een later moment specifieke uitvoeringsregels zullen worden vastgelegd.

#### **Buitenplanse beperkte afwijking**

De buitenplanse beperkte afwijking is beter bekend als de 'kruimellijst' (artikel 2.12, lid 1 onder a sub 2 Wabo). Dit wil zeggen dat bij AMvB een lijst is vastgesteld met specifieke bouwwerken waarbij een gemeente ervoor kan kiezen om deze met een reguliere vergunningsprocedure mogelijk te maken. Wij hebben de overtuiging dat wij met de bestemmingsplannen en de hierboven genoemde binnenplanse afwijkingmogelijkheden voldoende ruimte bieden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarom zullen wij de mogelijkheden van de buitenplanse planologische afwijking in beginsel niet toepassen. Met deze expliciete keuze willen wij zorgen dat de grenzen die in het bestemmingsplan worden gesteld ook serieus worden gehandhaafd. Alleen in hele zeldzame gevallen waar sprake is van een onvoorziene ontwikkeling óf uitzonderlijke situatie kan het college ervoor kiezen om van de algemene lijn af te wijken. Dit wordt verder uitgewerkt in de beleidsregels.

#### **Buitenplanse ruime afwijking**

De buitenplanse ruime afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a sub 3 Wabo) wordt ook wel projectbesluit genoemd. Dit geeft het college de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Zoals gezegd bieden de bestemmingsplannen en binnenplanse afwijkingmogelijkheden naar onze overtuiging voldoende ruimte om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarom kiezen wij voor de algemene lijn dat wij deze mogelijkheid in de eerste zeven jaar na inwerkingtreding van een bestemmingsplan in beginsel niet toepassen. Voor de termijn van zeven jaar is gekozen omdat na die termijn de omstandigheden aanzienlijk kunnen veranderen en dan normaal gesproken wordt begonnen met de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan.

Wij houden als college de bevoegdheid om in zeer uitzonderlijke gevallen toch van deze mogelijkheid gebruik te maken. Dit kan het geval zijn bij onvoorziene ontwikkelingen. Toch zal ook bij uitzonderlijke en onvoorziene situaties in principe niet worden gekozen voor afwijken van het beleid, maar eerder voor aanpassen van het beleid. Dat kan in de vorm van een postzegelplan, dat het bestaande bestemmingsplan deels vervangt (op basis van artikel 3.1 Wro). De bestemming wordt gewijzigd met bijbehorende bouw- en gebruiksregels. Door als raad een coördinatieregeling (afdeling 3.6 Wro) vast te stellen kunnen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning in dezelfde procedure worden behandeld. Onze voorkeur gaat uit naar deze regeling omdat hierbij de planologische inpassing niet op zich hoeft laten wachten, het plangebied toepasbare bouw- en gebruiksregels heeft en dit grotere rechtszekerheid biedt aan de aanvrager en de omgeving. Bovendien is de procedure aanzienlijk korter is indien bezwaarden de volledige beroepsprocedure willen doorlopen.

#### **Tijdelijke afwijking**

Het is ook mogelijk om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan (artikel 2.12, lid 2 Wabo). Wij kiezen ervoor om voor aantoonbaar tijdelijke situaties met een vastgestelde duur van maximaal 5 jaar ontheffing te verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan. Dit kan bij noodgebouwen ten behoeve van verbouw en (ver)nieuwbouw.