

Rekenkamercommissie Heemstede

Evaluatie
bestemmingsplanproblematiek
gemeente Heemstede

10 januari 2006

GHEBP6

Evaluatie bestemmingsplanproblematiek gemeente Heemstede

Inhoudsopgave

1	INLEIDING EN OPZET ONDERZOEK	1
1.1	ALGEMEEN	1
1.2	LEESWIJZER	2
2	FEITELIJKE SITUATIE.....	3
3	OPVATTINGEN EN VERWACHTINGEN.....	4
3.1	OPVATTINGEN	4
3.2	VERWACHTINGEN OVER VERDERE AANPAK VAN DE BESTEMMINGSPANNEN	6
4	CONCLUSIES EN SUGGESTIES	7
5	TOT SLOT.....	9
A	OVERZICHT GESPREKSPARTNERS INTERVIEWS.....	10

1 Inleiding en opzet onderzoek

1.1 Algemeen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede verricht onderzoek naar de effecten van het gemeentelijke beleid. De commissie stelt jaarlijks een onderzoeksprogramma vast.

Het eerste onderzoek van de commissie betreft de bestemmingsplanproblematiek gerelateerd aan de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de gemeente Heemstede. KPMG heeft opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren. Hierbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Evalueer de doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenvoegen en actualiseren van de gemeentelijke bestemmingsplannen van gemeente Heemstede.

Deze onderzoeksvraag kende de volgende 3 belangrijkste subvragen:

1. Wat is de stand van zaken van het samenvoegen en actualiseren van de gemeentelijke bestemmingsplannen? Welke inhoudelijke resultaten heeft de gemeente tot nu toe bereikt met deze actualisatie?
2. Zijn er indicaties te geven voor de mate van (on)tevredenheid bij diverse betrokken partijen?
3. Heeft de inzet van de gemeente qua rol en middelen geleid tot het bereiken van de geformuleerde doelstellingen? Zo ja, in welke mate? Zo nee, wat zijn daarvan de oorzaken?

Het ging expliciet niet om een eigen inhoudelijke KPMG-beoordeling van de bestemmingsplannen of een beoordeling door KPMG van de inhoud van de bestemmingsplannen. Het gaat om een beoordeling van het samenvoegen en actualiseren van de bestemmingsplannen en het oordeel van betrokkenen en partijen daarover.

De opzet van het onderzoek bestond uit 4 stappen:

- voorbereiding en deskresearch
- interviews met betrokkenen
- analyse
- rapportage

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde betrokkenen.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

- P. van Wingerden, voorzitter Rekenkamercommissie;
- H. D. van Roon, secretaris Rekenkamercommissie;
- A. Schumacher, directeur sector Ruimte gemeente Heemstede.

Naar behoefte konden de volgende raadsleden deelnemen in de BC.

- M.H.C. van Ierschot-de Keulenaar;
- J.H.M. Peeperkorn;
- J.F. Struijf.

Voor het uitvoeren van het onderzoek hebben wij de beschikking gekregen over veel documenten en andere informatie. Deze informatie is uiteraard beschikbaar, maar wij hebben deze niet in de rapportage opgenomen. Verder willen wij op deze plaats opmerken dat wij optimale medewerking hebben ondervonden van al onze gesprekpartners. Iedereen maakte tijd en had een constructieve bijdrage. Dit heeft de kracht van de uitkomsten van het onderzoek zeker versterkt.

Het concept van deze rapportage is 6 januari 2006 besproken in de bijna voltallige begeleidingscommissie. Er waren relatief weinig op- en aanmerkingen. Het commentaar uit deze bijeenkomst is in deze definitieve versie verwerkt.

1.2 Leeswijzer

Met de begeleidingscommissie is afgesproken dat de rapportage kort, bondig en op hoofdlijnen moest zijn en zo mogelijk gericht op suggesties. Eerst komen enkele feiten aan de orde zoals wij die in het onderzoek zijn tegen gekomen. Vervolgens worden de relevante meningen weergegeven, zeker wanneer daarover geen eenduidig beeld bestaat. De rapportage wordt afgesloten met de conclusies die KPMG zou willen trekken en enkele suggesties.

2 Feitelijke situatie

In het kader van de actualisering van bestemmingsplannen heeft het College van B&W van de gemeente Heemstede op 9 februari 2000 besloten de bestaande 34 bestemmingsplannen terug te brengen naar 9 in een tempo van één plan per jaar. Met het oog op de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) zou dit de gemeente in staat stellen te voldoen aan het komende wettelijke voorschrift om bestemmingsplannen eens in de 10 jaar te herzien. De nieuwe WRO wordt waarschijnlijk begin 2007 van kracht.

De geplande samenvoeging en actualisering van de bestemmingsplannen is nog niet gerealiseerd. De meeste vorderingen zijn gemaakt met het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden (met name onbebouwd gebied), dat zich nu in de fase van voorontwerp bevindt. Dit bestemmingsplan bestrijkt ruim de helft van het grondgebied van de gemeente. Daarnaast is in de Raadsvergadering op 28 oktober 2004 een motie om de actualisering van het bestemmingsplan Centrum met voorrang te behandelen unaniem aangenomen. Hiervoor is een eerste inventarisatie uitgevoerd.

Inmiddels staat het gewenste aantal bestemmingsplannen ter discussie. Hierbij gaat het om de vraag of het mogelijk is om naast het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden te volstaan met één of een paar bestemmingsplannen voor het bebouwde gebied. Wethouder Hardsmeets heeft in deze discussie aangegeven dat deze mogelijkheid nader kan worden onderzocht, maar dat hij dit een taak acht voor het volgende College (Raadsvergadering 4/5 november 2004).

De reden dat de actualisering en samenvoeging van de bestemmingsplannen nog beperkt zijn gerealiseerd, is dat door het College prioriteiten elders zijn gelegd. De uitvoering van een aantal majeure projecten (Watertorenplan, herontwikkeling stationsomgeving, herontwikkeling terrein Spaarne Ziekenhuis, herontwikkeling 't Sorghbosch) heeft prioriteit gekregen. Naast de reguliere werkzaamheden en de realisatie van het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden ontbrak het de gemeente aan capaciteit en budget om de verdere actualisering en samenvoeging van de bestemmingsplannen te realiseren. Deze prioritering wordt door alle belanghebbenden erkend, maar verschillend gewaardeerd.

Verder valt op dat Heemstede meer dan andere gemeenten beschikt over een mondige, actieve en betrokken bevolking. Via belangengroepen en de gemeenteraad drukt de bevolking een duidelijk stempel op de besluitvorming. Daarnaast kent het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden een hoge mate van detail. Het is mogelijk dat deze twee aspecten met elkaar samenhangen.

3 Opvattingen en verwachtingen

In hoofdstuk 2 is de feitelijke situatie beschreven. Het behaalde resultaat, het proces, de ambitie van de gemeente en de gespeelde rollen in het proces door wethouder, gemeenteraad, gemeentelijk apparaat en bevolking hierbij worden door de betrokkenen zeer wisselend beoordeeld. In dit hoofdstuk worden deze opvattingen besproken en wordt stilgestaan bij de verwachtingen voor de toekomst.

3.1 Opvattingen

Resultaten en proces

De ontwikkelaars (ZorgBalans, Pré-wonen, Thunissen) ondervinden geen hinder van de oude bestemmingsplannen. Zij zijn vooral gericht op concrete locaties en concrete bouwplannen en bouw mogelijkheden.

De belangengroepen (Vereniging Oud Heemstede-Bennebroek en Stichting Zuid-Kennemerland Natuurlijk) zijn van mening dat natuur en cultureel erfgoed in het proces te weinig aandacht krijgen. De belangengroepen worden naar hun mening te laat en te weinig bij het proces betrokken. Het idee van het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden is mooi, maar het resultaat vinden zij uiteindelijk te mager. Intenties worden naar hun oordeel te weinig hard vastgelegd in bestemmingsplannen. Hoewel ze de beleidsvisies inhoudelijk goed vinden, worden deze te weinig vertaald in bestemmingsplannen en ontberen zo juridische zeggingskracht.

De provincie vindt het tempo waarin de actualisering van bestemmingsplannen plaatsvindt traag. In tegenstelling tot andere gemeenten heeft de provincie de afgelopen 3 jaar geen plan van de gemeente Heemstede ontvangen.

De raadsleden vinden ook dat de actualisering van de bestemmingsplannen te traag verloopt. Er worden teveel artikel 19 procedures gevoerd, wat als direct gevolg hiervan wordt beschouwd.

Wethouder Hardesmeets en de ambtelijke organisatie vinden dat de afgelopen collegeperiode terecht prioriteit is gegeven aan de uitvoering van een aantal majeure projecten. Daarnaast vinden zij het een goede prestatie dat het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden in het stadium van voorontwerp is.

Ambitie

De ontwikkelaars hebben op voorhand geen uitgesproken mening over het nut van en de wijze waarop omgegaan zou moeten worden met de actualisering en samenvoeging van bestemmingsplannen. Wel pleiten ze voor bestemmingsplannen die randvoorwaarden geven, maar niet alles reguleren. Zo blijft er ruimte voor incidentele kansen. Bovendien wordt volgens hen zo een vergadercircus door een te hoge mate van detail voorkomen.

De belangengroepen vinden het samenvoegen van de bestemmingsplannen tot een totaal van twee een goed idee. Dit geeft overzicht. Een hoge mate van detail vinden zij wenselijk, omdat alleen bestemmingsplannen juridische zeggingskracht hebben en natuur en cultureel erfgoed via bestemmingsplannen dus goed geborgd kunnen worden.

Ook de raadsleden zien voordeel in het opstellen van één bestemmingsplan naast het bestemmingsplan Landgoederen en Groene Gebieden. Dit maakt volgens hen de problematiek handzaam en overzichtelijk.

De provincie kent voorbeelden van andere gemeenten die beschikken over twee bestemmingsplannen (onbebouwd en bebouwd) en ziet op voorhand geen redenen waarom dit geen geschikte aanpak voor Heemstede zou zijn. Vermindering van het huidige aantal is volgens de provincie in ieder geval wenselijk.

Wethouder Hardesmeets en de gemeenteambtenaren vinden dat er onvoldoende inzicht is in de gevolgen van de samenvoeging van de bestemmingsplannen tot een totaal aantal van twee om op voorhand een uitspraak te kunnen doen over de wenselijkheid hiervan. Eén bestemmingsplan, dat betrekking heeft op het gehele bebouwde gedeelte van de gemeente, zou voor een groot deel betrekking kunnen hebben op wijken en buurten waar geen veranderingen te verwachten zijn. Dit zou naar hun mening veel onrust kunnen geven onder de bevolking en de inspraak kunnen bemoeilijken door de grote schaal. Onderzoek is volgens hen dan ook nodig voor hiervoor de koers kan worden bepaald.

Rollen

De ontwikkelaars zijn van mening dat de gemeenteraad een behoudende houding aanneemt. De gemeenteraad geeft hun de indruk zo min mogelijk te willen bouwen en te veranderen en zoveel mogelijk het groen en het cultuurgood te willen beschermen. Hierbij bestaat het gevoel dat de gemeenteraad zich sterk laat beïnvloeden door incidenten, de bevolking en de actualiteit. Wethouder Hardesmeets wordt daarentegen gezien als iemand die de verdere ontwikkeling van Heemstede hoog in het vaandel heeft en met wie goed afspraken te maken zijn. Het College krijgt naar hun idee in het nieuwe dualistische stelsel van de gemeenteraad echter weinig bewegingsruimte, wat leidt tot beperkte slagkracht. Bij de realisatie van bouwprojecten wordt verder een constructieve, meedenkende rol van het ambtelijke apparaat ervaren.

De belangengroepen vinden dat de gemeenteraad zich kritischer op moet stellen ten opzichte van het College en meer van zich moet laten horen om natuur en cultureel erfgoed te behouden.

Bij de provincie bestaat het idee dat het College en de gemeenteambtenaren een te grote mate van detail willen realiseren en te sterk op consensus zijn gericht. Het College zou ook zonder volledige consensus bestemmingsplannen aan de provincie kunnen voorleggen.

De raadsleden zijn van mening dat ze door het College onvoldoende op de hoogte zijn gehouden van de ontwikkelingen rond de bestemmingsplannen.

Wethouder Hargesmeets en de gemeenteambtenaren zijn van mening dat over de prioriteiten steeds helder is gecommuniceerd en dat de gemeenteraad zelf ingestemd heeft met de gevolgde koers. De gemeenteraad wordt weinig standvastig gevonden.

Ten aanzien van het ambtelijk apparaat zijn alle partijen het erover eens dat het kwalitatief kundig is en goede kwaliteit levert. De afdeling kent daarnaast een laag verloop. Ook ten aanzien van de omvang van de afdeling zijn geen bijzondere opmerkingen gemaakt.

3.2 Verwachtingen over verdere aanpak van de bestemmingsplannen

De betrokkenen hebben een gedeeld beeld over de toekomst. De verwachting is dat de komende collegeperiode het College en de gemeenteraad meer behoudend zullen optreden. Dit betekent dat minder grote en vernieuwende projecten zullen worden opgepakt.

Daarnaast zijn de grote projecten uit deze collegeperiode grotendeels afgerond, waardoor de verwachting bestaat dat er capaciteit en budget beschikbaar komen voor het oppakken van de bestemmingsplannen.

4 Conclusies en suggesties

- 1 Feitelijk kan worden vastgesteld dat er veel minder bestemmingsplannen zijn samengevoegd en geactualiseerd, dan in 2000 werd voorgenomen. Dit heeft volgens ons onderzoek niet geleid tot grote problemen. Er is geen acute situatie of brand.
- 2 In de afgelopen jaren is zeer veel aandacht en bestuurlijke en ambtelijke capaciteit opgeëist door grote projecten. Het feit dat het samenvoegen en actualiseren van de bestemmingsplannen achterblijft bij de oorspronkelijke planning is dus verklaarbaar.
- 3 Er is voldoende ambtelijke capaciteit en kwaliteit, wat wordt versterkt door het geringe verloop van de mensen met de meeste deskundigheid.
- 4 Heemstede heeft in vergelijking met andere gemeenten een zeer actieve en mondige burger met veel oog voor detail. Als er in de gemeente wat gebeurt, komt er veel in beweging.
- 5 De gemeenteraad heeft indertijd kaders gesteld voor de aanpak van de bestemmingsplannen. Het College heeft deze in haar akkoord ingevuld en deels uitgevoerd. In plaats van bij het samenvoegen en actualiseren van de bestemmingsplannen heeft het College haar prioriteiten elders gelegd en dit gemeld bij de gemeenteraad. Momenteel bestaat hierover bij een aantal leden van de gemeenteraad onvrede, maar de gemeenteraad heeft zelf hiermee ingestemd. Naast het College heeft de gemeenteraad aan de andere kant te maken met de bevolking die zich niet laat leiden door collegeakkoorden. Bij de bevolking spelen actuele wensen een rol en is men over het algemeen meer gericht op behoud dan op vernieuwing. Daarnaast worden door de bevolking incidenten onder de aandacht gebracht. De gemeenteraad is hiervoor niet ongevoelig.
Met het oog op de toekomst dient de gemeenteraad te beseffen dat zij in het duale stelsel de spil is in dit belangenspel. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om te sturen door het stellen van heldere kaders én het bewaken daarvan. Voorwaarde hiervoor is om goed geïnformeerd te zijn, zodat de Raad de consequenties van besluiten, onder andere met betrekking tot de ambtelijke capaciteit, kan overzien. Hierbij zijn duidelijke afspraken nodig over wanneer het College de Raad actief dient te informeren en wanneer de Raad zelf om aanvullende informatie dient te vragen. Alleen zo kan de Raad haar rol in het duale stelsel waarmaken.
- 6 De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) die waarschijnlijk begin 2007 van kracht wordt, kent onder andere de wettelijke verplichting om bestemmingsplannen elke 10 jaar te herzien. Op dit moment zijn er nog geen sancties verbonden aan het nalaten van deze verplichting. Wel worden bestemmingsplannen ouder dan tien jaar bevroren, waardoor gemeenten geen vergunningen meer kunnen afgeven.
Of de gemeente verder profijt of hinder van het al dan niet samenvoegen en actualiseren van bestemmingsplannen ondervindt, is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de bestemmingsplannen. Een beoordeling van de kwaliteit van huidige en toekomstige bestemmingsplannen valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Actualisatie en samenvoeging moeten naar onze mening in de komende tijd meer aandacht krijgen en kunnen die aandacht ook krijgen, aangezien de verwachting is dat hier voldoende capaciteit voor beschikbaar zal zijn. De (nieuwe) gemeenteraad kan duidelijke kaders stellen, goede afspraken met het nieuwe College maken en opletten!

Hierbij willen wij u nog het volgende meegeven:

- Meer detail in de plannen hoeft niet meer zekerheid te betekenen. Een hoge mate van detail waarborgt niet dat exact gebouwd en ontwikkeld wordt wat de bedoeling is.
- Twee plannen bieden niet per definitie meer houvast en efficiëntie dan een klein aantal bestemmingsplannen. Één bestemmingsplan voor onbebouwd gebied is eenvoudiger te realiseren dan één bestemmingsplan voor het bebouwde gebied. Enerzijds betekent minder plannen namelijk meer efficiëntie, maar anderzijds zijn ook andere aspecten van invloed op de efficiëntie. Zo kunnen relatief urgente actualiseringen, onnodig vertraagd worden door deze samen te voegen met andere, minder urgente bestemmingsplannen.

5 Tot slot

Dit rapport wordt uitsluitend ten behoeve van de Rekenkamercommissie Heemstede verstrekt en mag door deze partij alleen worden verspreid ten behoeve van het doel van de evaluatie en alleen onder de bij de evaluatie betrokken personen.

Over de informatie in dit rapport aanvaardt KPMG geen verantwoordelijkheid ten opzichte van enige andere partij dan de Rekenkamercommissie Heemstede.

De inhoud van dit rapport mag niet los worden gezien van de mondelinge presentaties van en toelichtingen op het rapport aan de Rekenkamercommissie Heemstede door KPMG.

Amstelveen, 10 januari 2006



Drs. P.J. Wijnker,
director KPMG Sustainability B.V.

A Overzicht gesprekspartners interviews

Naam	Functie/Organisatie
De heer Van de Nes	Voorzitter Raad van Bestuur ZorgBalans Groep
De heer Van Noorden	Directeur Thunnissen Groep BV
De heer Van Zijll	Directeur Pré-Wonen
De heer Brand	Voorzitter Vereniging Oud Heemstede-Bennebroek
De heer Looij	Voorzitter Stichting Zuid-Kennemerland Natuurlijk
Mevrouw Siedsma	Beleidsmedewerker provincie Noord-Holland
Mevrouw Hooij	Raadslid gemeente Heemstede
Mevrouw Nijboer	Raadslid gemeente Heemstede
De heer Stots	Raadslid gemeente Heemstede
De heer Hardsmeets	Wethouder gemeente Heemstede
De heer Schumacher	Directeur sector Ruimte gemeente Heemstede
De heer Borg	Hoofd afdeling Ruimtelijk Beleid gemeente Heemstede