

RAADSINFORMATIEBRIEF

15R.00619



Van : college van burgemeester en wethouders

Datum : 3 november 2015

Portefeuillehouder(s) : wethouder Schreurs

Portefeuille(s) : Ruimtelijke ordening

Contactpersoon : L. Lindeman

Tel.nr. : 8642

E-mailadres : lindeman.l@woerden.nl

15R.00619



Onderwerp:

Analyse bestemmingsplannen bij de Raad van State

Kennisnemen van:

Onderstaande analyse van de bestemmingsplannen waarover de Raad van State zich kritisch heeft uitgesproken.

Inleiding:

Het afgelopen jaar zijn enkele bestemmingsplannen gesneuveld bij de Raad van State. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Raad van State over de Recreatieplas Cattenbroek is in de raadscommissie op 8 oktober 2105 de vraag gesteld waarom de plannen gesneuveld zijn. In deze Raadsinformatiebrief gaan wij nader op deze vraag in.

Kernboodschap:

Positieve grondhouding

Allereerst speelt een rol dat in het coalitie- en collegeprogramma nadrukkelijk de wens is uitgesproken om zoveel als mogelijk mee te werken aan initiatieven die van buiten op ons af komen. Deze positieve grondhouding wordt verder versterkt door het adagium dat daarbij de grenzen van de regelgeving opgezocht mogen worden. Bij de beoordeling van aanvragen wordt de toetsing aan het bestemmingsplan voor zover mogelijk positief geïnterpreteerd, zodat de vergunning eenvoudig verleend kan worden. Als sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan, werken wij in veruit de meeste gevallen mee aan de vergunning. Hierbij maken wij het voor de initiatiefnemer zo makkelijk mogelijk. Indien nodig wordt het plan aangepast. Alleen als het niet anders kan wordt in een enkel voorkomend geval een vergunning geweigerd.

Omgevingsvergunningen

De gemeente ontvangt jaarlijks honderden aanvragen. De meeste worden zonder probleem vergund. Bij een klein aantal zaken wordt beroep aangezet. Onderstaand een tabel waarin een overzicht van de in de afgelopen jaren (2011-2014) aangevraagde omgevingsvergunningen. Daaruit valt op te maken dat een zeer gering deel van de aanvragen wordt afgewezen (nog geen 3%) of buiten behandeling wordt gesteld vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens om een beslissing op de aanvraag te nemen. Het aantal bezwaar- c.q. beroepschriften t.o.v. dit aantal is eveneens zeer gering (minder dan 3%), waarbij wel de nuance op zijn plaats is dat sommige bezwaar- en beroepsdossiers bijzonder tijdrovend zijn, ook al vinden ze hun oorsprong in slechts één of twee vergunningen.

Overzicht aangevraagde omgevingsvergunningen (2011-2014)

Aangevraagde Wabo-vergunningen, waarvan	1.725
■ verleend	1.369
■ geweigerd	32
■ vergunningsvrij	85
■ buiten behandeling gesteld	111
■ ingetrokken	103
■ overig	25

Bestemmingsplannen

De wens om de grenzen van de mogelijkheden ook in bestemmingsplannen te verankeren door meer flexibiliteit in bestemmingsplannen in te brengen is een belangrijk punt bij een negatieve beoordeling door de Raad van State. In de onderstaande uitspraken van de Raad van State zien we dit punt terug. De uitspraken tonen aan hoe moeizaam het is om flexibiliteit in bestemmingsplannen in te bouwen en daarbij deze flexibiliteit in de vereiste onderzoeken in beeld te brengen.

In de bijlage hebben wij voor de volledigheid een overzicht opgenomen van alle bestemmingsplannen die de afgelopen jaren (vanaf 2013) zijn vastgesteld. Met dit overzicht wordt het aandeel van de bestemmingsplannen die de toets van de Raad van State niet hebben doorstaan in het juiste perspectief geplaatst. Een grote meerderheid van de bestemmingsplannen is niet aangevochten en daarmee onherroepelijk geworden.

Hieronder volgt een overzicht van de bestemmingsplannen die zijn vernietigd door de Raad van State in de afgelopen jaren. Op basis van deze gevallen wordt onderzocht of er een algemene lijn is te ontdekken in de casussen. Dit neemt niet weg dat elke zaak op zichzelf staat.

Overzicht plannen

Bestemmingsplan "Oortjespad"

Dit bestemmingsplan is in juni 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. In het bestemmingsplan voor het Oortjespad zijn naast de nieuwbouw van Kameryck ook de nieuwe plannen rond de Kinderboerderij opgenomen. Via toepassing van de coördinatieregeling is ook omgevingsvergunning verleend voor de uitbreiding van Kameryck.

De Raad van State heeft de beroepen gegrond verklaard en het bestemmingsplan "Oortjespad" als ook de omgevingsvergunning voor de uitbreiding van Kameryck vernietigd. Een globale analyse van de uitspraak levert het volgende beeld op.

De uitspraak steunt op 4 aspecten:

1. De MER-beoordeling van (twee) deskundige adviesbureaus is door de Raad van State als onvoldoende zorgvuldig beoordeeld.
2. Er is onvoldoende aangetoond dat het plan de geluidsbelasting op het nabijgelegen stiltegebied niet negatief zal beïnvloeden als gevolg van de publieksaantrekkende werking en de aard van de toegestane recreatie. Daarmee is niet voldoende aangetoond dat er geen strijd is met de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013.
3. Het plan heeft het (extra) aantal evenementen dat wordt toegestaan niet duidelijk genoeg beschreven.
4. In de geluidsonderzoeken is onvoldoende rekening gehouden met de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan.

Uit de uitspraak kan anderzijds ook geconcludeerd worden dat het nog niet een uitgemaakte zaak is dat er een MER rapportage moet plaatsvinden. Eerst moet een deugdelijke beoordeling plaatsvinden van de vraag of een rapportage verplicht is. Ten tweede heeft de Raad van State aangegeven dat de gemeenteraad niet in strijd heeft gehandeld met het eigen horecabeleid en dat ondersteunende, zelfstandige horeca is toegestaan. Ook heeft de Raad van State vastgesteld dat het plan niet in strijd is met het gemeentelijk recreatiebeleid en is ook geen plaats voor het oordeel van appellanten dat er in het geheel geen vrije dagrecreatie meer mogelijk is. Tenslotte ziet de Raad van State ook geen aanleiding voor het oordeel dat de gemeenteraad zich niet in alle redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voorziet in een recreatieve behoefte. Er zijn dus ook zeker winstpunten uit de uitspraak te halen.

Afgelopen voorjaar is een nieuw bestemmingsplan opgesteld, waarmee we verwachten tegemoet te komen aan de kritiekpunten van de Raad van State in bovenstaande punten zijn opgenomen. Tegen het ontwerp bestemmingsplan zijn ca. 80 zienswijzen ingediend. De zienswijzen worden beantwoord en het nieuwe bestemmingsplan wordt naar verwachting ter vaststelling aangeboden voor de raad van december.

Recreatieplas Cattenbroek

Op 8 juli jl. heeft de Raad van State een tussenuitspraak gedaan in het beroep dat is ingesteld tegen dit bestemmingsplan. De meerderheid van de door appellanten aangedragen beroepsgronden (trillingsvrije zone, nachtverblijf en ontsluiting) zijn afgewezen door de Raad van State. Alleen ten aanzien van de beroepsgrond "Evenementen" heeft de Raad van State geconcludeerd dat het bestemmingsplan niet zonder onderzoek naar de mogelijke geluidbelasting van deze evenementenregeling had mogen worden vastgesteld. Op de regeling voor de evenementen na is het bestemmingsplan in werking getreden.

In de uitspraak heeft de Raad van State uw raad opgedragen om nader onderzoek te verrichten en, indien u op basis van het nader onderzoek evenementen wil mogelijk maken, een nieuw besluit te nemen. Om aan de tussenuitspraak tegemoet te komen is reeds een raadsvoorstel ter vaststelling ingediend voor de raad van 5 november.

Voor dit bestemmingsplan voor de recreatieplas is dus nog geen sprake van een definitief oordeel van de Raad van State en kunnen we het gebrek nog repareren. Het gaat dan om het spanningsveld tussen de flexibiliteit om maximaal 30 (meerdaagse) evenementen per jaar te kunnen organiseren versus de onderzoeksplicht die de Raad van State opdraagt om de gevolgen te onderzoeken van de theoretische mogelijkheid dat er ook daadwerkelijk 30 meerdaagse evenementen per jaar plaatsvinden (met een maximaal geluidsniveau).

3^e herziening bestemmingsplan Landelijk gebied Woerden, Kamerik, Zegveld

Bij de uitspraak rond de 3^e herziening, die een definitief karakter heeft, is duidelijk geworden dat de intentie die u heeft gehad bij het flexibel maken van het bestemmingsplan het niet heeft gehaald. Waar wij menen dat de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, om in gebouwen met een C aanduiding meer gebruiksmogelijkheden toe te staan – die geen ondergeschikte nevenactiviteit van de hoofdbestemming hoeven te zijn - voldoende is begrensd door de daaraan verbonden voorwaarden, is de Raad van State van oordeel dat – ook hier – voordat het plan is vastgesteld onvoldoende onderzocht is wat de effecten kunnen zijn van de theoretische maximale mogelijkheden op gebied van verkeer, milieu en flora en fauna (Natura 2000) voor de omgeving.

De Raad van State lijkt overigens geen problemen te hebben met het "stapelen" van gebruiksfuncties in die zin dat zij niet heeft geconcludeerd dat meerdere functies tegelijk in een gebouw uitdrukkelijk niet zijn toegestaan. Het gaat haar veel meer om het inzichtelijk maken van de gevolgen van de maximale mogelijkheden die de diverse gebruiksvormen dan met zich kunnen brengen. Zo brengen bepaalde activiteiten een bepaalde parkeerdruk met zich mee en dienen deze wel gerealiseerd te kunnen worden in de directe of nabije omgeving.'

Conclusie

Elke zaak staat op zich. Het is dan ook lastig om een algemene conclusie te trekken.

Wel laten de uitspraken laten zien dat zorgvuldig onderzocht moet zijn wat de gevolgen voor de omgeving zijn bij het maximaal benutten van de theoretische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Als er dan in een plan, zoals gewenst, veel flexibiliteit wordt ingebouwd door diverse functies mogelijk te maken dan verlangt de Raad van State dat al die mogelijkheden onderzocht worden op hun effecten. Dat is soms ondoenlijk omdat iedere (theoretische) mogelijkheid dan bekeken moet worden voor elk perceel in een plangebied, waar misschien wel meer dan 1000 percelen in gelegen zijn zoals in het landelijk gebied. De onderzoekskosten zullen dan de pan uitrijzen los van het feit dat het de vraag of dat wel te onderzoeken valt. Hierbij speelt ook de voortdurend veranderende wetgeving een rol, waarop continu ingespeeld moet worden.

Uiteraard is het wel wenselijk om een plan 'Raad van State proof' te maken. Daarom is het van belang om per plan inzichtelijk te maken welke flexibiliteit wenselijk is en hoe de gebruiksmogelijkheden onderzocht en ingeperkt moeten worden. Hierbij wordt ook het risico op beroep in ogenschouw genomen.

In 2018 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet biedt nieuwe mogelijkheden om flexibiliteit in een plan op te nemen. Ook wordt het mogelijk om eventuele onderzoeken

pas uit te voeren als daar aanleiding voor is.

Vervolg:

Bij toekomstige plannen wordt onderzocht welke flexibiliteit wenselijk is en welk onderzoek nodig is voor de juridische houdbaarheid van het plan.

Bijlagen:

- 15.022120: Overzicht bestemmingsplannen 2013-2015
-

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruijsbergen



De burgemeester

V.J.H. Molkenboer



Overzicht vastgestelde bestemmingsplannen vanaf 2013

Naam	Soort plan	Datum Vaststelling	Beroep?	Vernietigd?
Teckop 11	Wijzigingsplan	05-02-2013	Nee	
Zandwijkstraat	Bestemmingsplan	28-02-2013	Nee	
Breeveld 7a	Wijzigingsplan	25-06-2013	Nee	
Watertoren	Bestemmingsplan	26-06-2013	Nee	
Fort Oranje 27	Bestemmingsplan	26-06-2013	Nee	
Ruimte voor de Grecht	Bestemmingsplan	26-06-2013	Nee	
Oortjespad	Bestemmingsplan	27-06-2013	Ja	Ja
Kern Zegveld	Bestemmingsplan	27-06-2013	Nee	
Arsenaal	Bestemmingsplan	27-06-2013	Ja	Nee
Middelland en Honthorst	Bestemmingsplan	29-06-2013	Nee	
Haanwijk 27	Wijzigingsplan	24-09-2013	Nee	
Jan Steenstraat 2	Bestemmingsplan	26-09-2013	Nee	
Haven Woerden	Bestemmingsplan	26-09-2013	Nee	
Pastorielaantje	Wijzigingsplan	15-10-2013	Nee	
Dwarsweg 3	Wijzigingsplan	29-10-2013	Nee	
Campinaterrein	Bestemmingsplan	31-10-2013	Nee	
Dorpsstraat 181	Bestemmingsplan	28-11-2013	Nee	
Wildveldseweg 19a	Wijzigingsplan	10-12-2013	Nee	
Parallelweg West 1	Bestemmingsplan	17-12-2013	Nee	
Barwoutswaarder 160	Bestemmingsplan	26-03-2014	Nee	
Waterrijk eiland IV oost/west	Uitwerkingsplannen	06-05-2014	Ja	Nee
Rietveld 126	Wijzigingsplan	13-05-2014	Nee	
Scholencuster Harmelen	Bestemmingsplan	28-05-2014	Nee	
Landelijk gebied, 3e herziening	Bestemmingsplan	26-06-2014	Ja	Ja
Berberis- en Hazelaarstraat	Bestemmingsplan	26-06-2014	Nee	
Dorpeldijk 1	Bestemmingsplan	26-06-2014	Nee	
Teckop 18	Wijzigingsplan	01-07-2014	Nee	
Kavel Rieslinggaard	Bestemmingsplan	28-08-2014	Nee	
Recreatieplas Cattenbroek	Bestemmingsplan	27-11-2014	Ja	Tussenuitspraak
Barwoutswaarder 89a	Bestemmingsplan	27-11-2014	Nee	
Breeveld 4	Bestemmingsplan	29-01-2015	Nee	
Utrechtsestraatweg 35	Wijzigingsplan	28-04-2015	Nee	
Buitengebied Harmelen	Bestemmingsplan	25-06-2015	Ja	pm