

## raadsvoorstel

portefeuillehouder G. Veninga  
opgesteld door Fysieke en Maatschappelijke Ontwikkeling / Lucius Wytema  
Registratienummer  
collegebesluit 11.00354  
vergaderdatum raad 3 maart 2011  
jaar/nummer 2011-014

onderwerp Algemene afspraken bestemmingsplannenprocedures

Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. De bevoegdheden uit de artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening om een aanvraag tot wijziging van een bestemmingsplan af te wijzen, te mandateren aan het college;
2. Van elk in mandaat genomen besluit als bedoeld in het eerste lid van het college een afschrift te ontvangen;
3. Het houden van hoorzittingen ambtelijk te organiseren. Indieners van een zienswijze kunnen van de inspraak gebruik maken bij de behandeling van het raadsvoorstel in de Meningvormende en Besluitvormende Raad.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters  
secretaries

F. Buijserd  
Burgemeester

### Toelichting

#### **Probleemstelling**

- De Wet ruimtelijke ordening laat een beperkte tijd van acht weken toe om tot een weigering van een bestemmingsplan te komen.

- Het houden van hoorzittingen door de raad is niet verplicht in de Wro, maar ingebed in de UOV.

### **Inleiding**

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is al enkele malen aanleiding geweest om enerzijds informatief en anderzijds ten behoeve van besluitvorming uw raad voorstellen te doen. Dit maal is de werkwijze rond bestemmingsplannen aan de orde. Dit raadsvoorstel beoogt de duidelijkheid te geven over de voortgang in de totstandkoming van ruimtelijke plannen en de dienstverlening aan de burger. Aan de orde komen het afwijzen van de aanvraag tot wijziging van een bestemmingsplan en de behandeling van zienswijzen.

### **Kader / Eerdere besluiten**

Raadsbesluit 17 juli 2008: Delegatie projectbesluiten nWro.

### **Beoogd effect**

1. Uw raad inzicht en overzicht te geven in de diverse aanleidingen af te wijken van een bestemmingsplan en de rol die uw raad, het college en de ambtelijke organisatie daarin heeft.
2. Een werkwijze vast te stellen voor het afdoen van een aanvraag tot wijzigen van een bestemmingsplan.
3. Een nieuwe werkwijze vast te stellen voor het behandelen van zienswijzen in een bestemmingsplanprocedure, die de takenlast voor de gemeenteraad verlicht.

### **Voorgestelde besluiten / Argumenten:**

- De bevoegdheden uit de artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening om een aanvraag tot wijziging van een bestemmingsplan af te wijzen, te mandateren aan het college; Hierbij is de burger gediend met een snelle afhandeling en worden consequenties van de Wet dwangsom voorkomen.

- Het houden van hoorzittingen ambtelijk te organiseren.

De wetgever heeft de voorbereiding van ruimtelijke besluiten geüniformeerd in de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV).

Het is de bedoeling de burgers te betrekken in een stadium dat een bestemmingsplan makkelijk aan wensen kan worden aangepast. Dat is in de periode van inspraak die extra voorafgaat aan de UOV.

Indieners van een zienswijze kunnen van de inspraak gebruik maken bij de behandeling van het raadsvoorstel in de Meningvormende en Besluitvormende Raad.

De raad wordt voor de openbare hoorzitting, waarin belanghebbenden hun zienswijze nader kunnen toelichten, uitgenodigd. Op deze wijze wordt alleen raadstijd genomen voor die dossiers, die de raad en/of burger belangrijk vindt. Raadsleden zijn toevoerder. Op de oude werkwijze verplicht de raad, hoewel dit wettelijk niet wordt gevraagd, zich tot het houden van hoorzittingen en dat kost per definitie tijd.

Zie voor een uitgebreide onderbouwing hierna in de Achtergrond.

**Kanttelingen:**

Delegatie van de bevoegdheid tot afwijzen kan niet. Hoewel in eerste instantie werd getwijfeld of mandateren eveneens niet mogelijk zou zijn, wordt vanuit het ministerie bevestigd dat mandatering mogelijk moet zijn.

**Risico's / Beheersmaatregelen**

De raad wordt van de te houden hoorzittingen op de hoogte gesteld.

**Financiële / Personele / Juridische consequenties**

n.v.t.

**Achterliggende stukken die ter inzage liggen**

Raadsbesluit 17 juli 2008: Delegatie projectbesluiten nWro.

**Advies meningsvormende raad I 10 februari 2011**

Er is voldoende informatie om een besluit te kunnen nemen. Het stuk kan door naar de besluitvormende raadsvergadering van 3 maart 2011 als **discussiestuk**.

=====

**Achtergrond**

**Algemeen**

Om aan te geven welk beleid de gemeente wil voeren stelt de raad kaders vast. De toekomst wordt bepaald door de Structuurvisie 2040 en bijvoorbeeld de Woonvisie. Hiermee is beleidsrichting voor de langere termijn vastgelegd. Hieruit volgt het ruimtelijk beleid dat de raad voor tien jaar vaststelt in bestemmingsplannen.

Binnen deze periode zal het voorkomen dat de gemeente wil afwijken van het bestemmingsplan. De eerste mogelijkheid om af te wijken is gegeven in artikel 2.12 lid 1 a 2<sup>e</sup> van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ( Wabo) wat beperkt wordt tot de categorieën van gevallen genoemd in hoofdstuk 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). 3.23 van de Wro. Daarbij kan ons college door het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan. Dit komt grotendeels overeen met die gevallen, waarvoor voorheen een artikel 19 lid 3 WRO-procedure <sup>1</sup> voor gevolgd kon worden. Behoudens deze ondergeschikte gevallen en een tijdelijke omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 lid 1c Wabo <sup>2</sup> kan niet anders afgeweken worden van een bestemmingsplan anders dan door dit bestemmingsplan te wijzigen. De gemeente heeft hiervoor de volgende mogelijkheden:

---

<sup>1</sup> Opgevolgd door inmiddels vervallen artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening

<sup>2</sup> Voorheen artikel 17 WRO opgevolgd door inmiddels vervallen artikel 3.22 Wro.

- Bestemmingsplan op initiatief van de gemeente: ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt met een nieuw ruimtelijk plan. Op deze wijze maakt de raad de eigen initiatieven ruimtelijk mogelijk, bijvoorbeeld de doelstellingen uit de structuurvisie, of neemt die van derden over. Het realiseren van de eigen initiatieven heeft net als de actualisering een hoge prioriteit bij de inzet van de ambtelijke capaciteit.
- Een omgevingsvergunning “uitgebreide voorbereidingsprocedure”<sup>3</sup> op initiatief van de gemeente dient ervoor om vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging reeds een concreet (bouw) project ruimtelijk mogelijk te maken. Ons college kan aldus een gemeentelijk initiatief vooruitlopend op een bestemmingsplan mogelijk maken. Het project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing waarom afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Omdat op basis van artikel 2.12 lid 1a onder 3 van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan zal een uitgebreide voorbereidingsprocedure volgens artikel 3.10 van de Wabo worden gevolgd. Het college zal de raad om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vragen. Een omgevingsvergunning zal altijd gevolgd moeten worden door een inpassing van het besluit in het bestemmingsplan of separaat digitaal worden verbeeld.
- Een omgevingsvergunning “uitgebreide voorbereidingsprocedure” op verzoek komt meestal voort uit een “bouw”aanvraag, die niet past in een bestemmingsplan en op grond van artikel 2.1 lid c Wabo moet worden aangemerkt als een aanvraag volgens de uitgebreide procedure. De afwijking kan zowel groot als klein zijn: Meerdere woningen in een woningbouwproject of een ondergeschikte maatafwijking in hoogte bij erfbebouwing. Legesheffing kan pas plaatsvinden na inpassing van het besluit in het bestemmingsplan of een aparte digitale verbeelding in de landelijke website Ruimtelijkeplannen.nl
- Bestemmingsplanwijziging op verzoek: het betreft de expliciete verzoeken tot wijziging van een bestemmingsplan. Dit kan bijvoorbeeld zijn het veranderen van de bestemming “groen” in “verkeer” om parkeerplaatsen mogelijk te maken.

Om tot bovenstaande besluiten te komen, wordt de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de zgn. Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure) en afdeling 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening gevolgd. Het kan zijn dat bij de afweging van belangen besloten wordt toch geen medewerking te verlenen aan de ontwikkeling of het project omdat andere belangen te zwaar worden geschaad.

Wil de gemeente op voorhand later meewerken dan wel niet meewerken aan een verzoek dan gelden de volgende situaties:

- Wachten tot de actualisering: Dit is het moment om eerdere postzegelplannen, projectbesluiten of uitgestelde medewerking aan een initiatief, op te nemen in een nieuw ruimtelijk kader. Of juist om het bestaande kader te bevestigen met uitsluitend een conserverend bestemmingsplan. Liggende verzoeken of inspraakreacties worden dan afgewogen of deze kunnen worden meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan. De verwerking van de verzoeken is kosteloos voor de aanvrager. De onderbouwing, zoals een bodemonderzoek, niet.

---

<sup>3</sup> Voorheen artikel 19-1 WRO opgevolgd door het inmiddels vervallen projectbesluit.

- Afwijzen van aanvraag tot omgevingsvergunning: vindt plaats, wanneer dit voldoet niet aan de beleidskaders zoals de structuurvisie. Het college is bevoegd orgaan. In het geval van een uitgebreide procedure zendt het college de raad een afschrift van de vergunningaanvraag (artikel 3.11 1<sup>e</sup> lid Wabo). Het college vraagt dan geen verklaring van geen bedenkingen aan. De aanvraag wordt door het college gemotiveerd geweigerd.
- Afwijzen van een bestemmingsplan op verzoek: vindt plaats, wanneer dit verzoek niet voldoet aan de beleidskaders. Dit kan aan de orde zijn wanneer een omgevingsvergunning geweigerd zal worden (of al geweigerd is) vanwege strijd met het bestemmingsplan en ook het (impliciete verzoek tot) hanteren van een ontheffing niet kan leiden tot een omgevingsvergunning. Volgens artikel 3.9 Wro moet het besluit binnen acht weken door de raad genomen zijn en kan alleen door de raad worden genomen.

De Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) geldt in de laatste twee bovengenoemde gevallen niet. Tegen het besluit staat bezwaar en beroep open. Maar de Wro schrijft voor dat binnen acht weken na binnenkomst van de aanvraag over de afwijzing van een bestemmingsplan besloten moet zijn. Tegenwoordig is de 'Wet dwangsom bij niet tijdig beschikken' van toepassing, waarbij, wanneer niet tijdig beslist wordt, het totale dwangsombedrag kan oplopen tot € 1.260,-. Het binnen acht weken nemen van een gemotiveerd besluit is in de raads cyclus, gelet op de voorbereiding die eraan vooraf moet gaan, een knelpunt.

#### Besluit 17 juli 2008

In de Wet ruimtelijke ordening heeft alleen de raad de bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen en kan de raad de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten behouden of delegeren. In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening was de zelfstandige projectprocedure ex artikel 19 lid 1 voorbehouden aan de raad maar kon gedelegeerd worden. De bevoegdheid tot het voeren van de lichtere artikel 19 lid 2 procedure was in handen van het college.

Bij het delegatiebesluit dat uw raad op 17 juli 2008 nam werd de werkwijze van de oude artikel 19 lid 2 WRO-procedures gecontinueerd. De bevoegdheid over het projectbesluit bij procedures "binnen de contouren" werd aan het college gedelegeerd.

Bij raadsbesluit van 17 juli 2008 is aan het college de bevoegdheid van de volgende projectbesluiten gedelegeerd:

- a) Projecten op basis van het oude artikel 19 lid 2 WRO, waar BW al bevoegd was.
- b) Projecten, die golden in het BRO en niet meer in het nieuwe artikel 4.1.1. Bro en het college bevoegd was ofwel een aantal zogenaamde kruimelgevallen zoals
- c) Het vervangen en vernieuwen van woonschepen.
- d) Kleine projecten waarvan de bouwsom niet meer bedraagt dan € 50.000,- exclusief BTW zowel binnen als buiten de contour
- e) De bevoegdheid om een exploitatieplan vast te stellen.
- f) Het niet in behandeling nemen van verzoeken vanwege ontbrekende gegevens en het weigeren van verzoeken op basis van stand beleid.

De projecten onder a kunnen zowel grote projecten omvatten als kleine overschrijdingen, mits deze maar gesitueerd zijn in stedelijk gebied binnen de geldende rode streekplancontouren.

### **Mandatering van besluiten tot het afwijzen van aanvragen aan het college**

Getracht wordt de beleidsmatig interessante ontwikkelingen bij de raad te laten en de uitvoering van beleid binnen de gestelde kaders bij het college te leggen. Feitelijk was dit ook de afgelopen jaren zo, waarbij het onderscheid met name werd gemaakt door de circulaire artikel 19 lid 2 van de provincie Zuid-Holland. Over de grote projecten gelegen binnen de contouren wordt u als raad doorgaans vooraf geconsulteerd. Wordt medewerking verleend aan een project binnen de contouren is weliswaar de toepassing van een projectbesluit mogelijk, maar wordt door ons de voorkeur gegeven aan de directe toepassing door middel van een postzegelplan. Immers het nemen van een projectbesluit en het daarna inpassen in een bestemmingsplan betekent dubbel werk in proceduretijd. Er is geen inhoudelijke verschil tussen de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit en een onderbouwing van een postzegelplan.

### Afwijzing van de aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan

Bij het verzoek om wijziging van een bestemmingsplan kan het om dezelfde bouwwens als bij een omgevingsvergunning "uitgebreide voorbereidingsprocedure" (projectbesluit) gaan al zal het verzoek expliciet geformuleerd moeten. Ditmaal kan alleen de raad een besluit nemen en geldt dezelfde procedure. Bij weigering aan het verzoek mee te werken zal over het verzoek binnen acht weken uitsluitel moeten worden gegeven en is bezwaar en beroep mogelijk. Dit is in tegenstelling tot de medewerking, waarbij de UOV geldt. De UOV is niet van toepassing omdat bij afwijzing er in de rechten van andere belanghebbenden niets verandert.

Bij de afwijzing van een bestemmingsplan op verzoek en de afwijzing van een omgevingsvergunning volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat in de motivering van het besluit geen verschil. De wijze van behandeling vraagt ook vanwege duidelijkheid naar de burger om snelle afhandeling.

Gelet op de inhoudelijke gelijkenis van twee verschillende manieren van afwijken van het bestemmingsplan is het gewenst om deze manieren gelijk te behandelen en erover te besluiten. In het besluit van 17 juli 2008 is het afwijzen van verzoeken om een projectbesluit gedelegeerd. Het delegeren van de bevoegdheid tot het afwijzen van de aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan is niet mogelijk. Het kan niet omdat dit in tegenstelling tot het delegeren van het projectbesluit niet expliciet in de Wro is geregeld. Mandatering wordt wel toegestaan.

### Voorstel

Wij stellen daarom voor de gevallen, die op basis van de bestaande beleidskaders leiden tot een afwijzing van een verzoek voor het bestemmingsplan op verzoek vanwege de korte behandeltijd te mandateren aan ons college. De burger is met de snelle beantwoording gediend.

### **Behandeling van zienswijzen**

De behandeling van ingekomen zienswijzen in de vaststellingsprocedure van een bestemmingsplan is in de gemeente Nieuwkoop niet optimaal geregeld en daardoor niet voor iedereen duidelijk. Bovendien brengt de huidige praktijk een onnodige lastenverzwaring voor de raad en de organisatie met zich mee.

#### Inspraak

Onze gemeente heeft op 12 maart 2009 de inspraakverordening gewijzigd vastgesteld. Daarin is geregeld dat, wanneer de UOV wettelijk van toepassing is, bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen, er geen inspraak meer plaats vindt conform de inspraakverordening. In andere gevallen kan het bestuursorgaan bovendien ook voor een andere procedure dan volgens de inspraakverordening kiezen.

Feitelijk is inspraak hiermee 'vormvrij'; dit sluit echter goed aan bij het karakter van de inspraak, namelijk een gedachtewisseling zonder directe juridische consequenties.

Bij een voorontwerpbestemmingsplan kan tegelijk met het vooroverleg met andere overheden inspraak worden geboden. Op dat moment kunnen wensen worden ingebracht of door inwoners worden gewezen op eventuele omissies in een bestaand bestemmingsplan. Dit zal plaatsvinden in gevallen, waarbij een geheel bestemmingsplan wordt herzien of geactualiseerd zonder uitwerking van ontwikkellocaties. Op die manier wordt de kwaliteit van een bestemmingsplan in een vroegtijdig stadium verbeterd. Bij gebiedsontwikkelingsplannen worden de inwoners tijdens de uitvoering van het voortraject uitvoerig bij de planvorming betrokken. Een voorontwerp is dan de juridische vertaling van dit plan.

Bij de goede voorbereiding van een ontwerpbestemmingsplan is regelmatig contact met betrokkenen en belanghebbenden nodig. Door uitwisseling van ideeën en standpunten wordt het ontwerp aangepast en ontstaat draagvlak. Deze informele, maar belangrijke inspraak, vindt vroegtijdig en desgewenst veelvuldig plaats via ambtelijk overleg en openbare bijeenkomsten, waar ook contact tussen raadsleden en belanghebbenden kan plaatsvinden.

#### Zienswijzen

In de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de zgn. Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure) en afdeling 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening, tot vaststelling van een bestemmingsplan, is de zienswijze opgenomen. Het indienen van een zienswijze kan door eenieder schriftelijk of mondeling gedaan worden. De ingediende zienswijzen maken met een voorstel ten aanzien van de reactie daarop, deel uit van het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan.

N.B. Deze UOV procedure is van toepassing op vrijwel alle procedures in de Wro. In dit voorstel kan dus i.p.v. 'bestemmingsplan' ook bijvoorbeeld 'onthefing' of 'projectbesluit' worden gelezen.

Met de invoering van de UOV en het gelijktijdig vervallen van de directe verplichting in de wet om inspraak te houden, is het begrip zienswijze geïntroduceerd. Een zienswijze is een reactie op het ontwerp bestemmingsplan en kan worden ingediend in de formele

vaststellingsprocedure. De zienswijzen kan zowel mondeling als schriftelijk naar voren gebracht kunnen worden. Van de mondelinge zienswijzen moet verslaglegging plaatsvinden. Er is geen wettelijke verplichting om het naar voren brengen van een mondelinge zienswijze in aanwezigheid van de raad, een raadscommissie of een raadslid te laten plaatsvinden. De verslaglegging van een mondelinge zienswijze wordt gedaan door een ambtenaar. Het verslag maakt daarna – net als de schriftelijk ingediende zienswijzen – deel uit van het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan. Indieners van schriftelijke zienswijzen kunnen verzoeken hun zienswijze nader toe te lichten. Deze toelichting maakt dan ook deel uit van de stukken bij het raadsvoorstel.

Zowel bij de behandeling van het ontwerpbestemmingsplan in de Meningsvormende Raadsvergadering als bij de vaststelling van het plan in de Besluitvormende Raadsvergadering kunnen indieners van een zienswijze vragen om inspreekmogelijkheid.

Na de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad kunnen indieners van een zienswijze desgewenst beroep aan tekenen bij de Raad van State.

#### Hoorzitting

Het houden van een hoorzitting is geen verplichting en was dit ook in het verleden niet. In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening was voorheen wel expliciet de bepaling opgenomen dat indieners van zienswijzen een nadere mondelinge toelichting op de zienswijze konden geven (artikel 23 WRO). Deze gelegenheid tot het geven van een toelichting werd georganiseerd als een hoorzitting door de raad (commissie). De bepaling is echter in 2005 komen te vervallen met de invoering van de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht.

Wij stellen u voor de tot nu toe gevolgde werkwijze om door de raad een aparte hoorzitting te houden achterwege te laten en te volstaan met de voorbereiding van een bestemmingsplan inclusief het verwerken van zienswijzen door het college.

#### Voorstel

De indieners van een zienswijze, kunnen desgewenst hun zienswijze toelichten aan de ambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij het bestemmingsplan. Deze mondelinge toelichting wordt dan meegewogen in de advisering aan de raad. Tijdens de meningvormende en/of besluitvormende raadsvergadering waar het betreffende ontwerp bestemmingsplan op de agenda staat, kan de indiener van een zienswijze nog spreekrecht krijgen.

Het horen van indieners van een zienswijze, met als doel de gelegenheid te geven de zienswijze nader toe te lichten gebeurt voortaan uitsluitend ambtelijk in een openbare hoorzitting. Deze toelichting op de ingediende zienswijze maakt net als de zienswijze zelf, deel uit van de stukken bij het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan. De raad heeft zo een volledig beeld van de ingediende zienswijze, voorzien van een ambtelijk advies over de afdoening daarvan in het raadsvoorstel van het college.