

# Onderzoek naar de totstandkoming bestemmingsplan Landelijk Gebied Noord in de gemeente Stichtse Vecht

schot

12 juni 2017

Ronald van der Mark en Laurens Vellekoop

Berenschot

# Aanleiding en doel

## Aanleiding

- Brief van twee inwoners waarin melding wordt gemaakt van vermeende schending van wet- en/of regelgeving bij de totstandkoming van het bestemmingsplan Landelijk Gebied Noord.

## Onderzoeksvraag

- *‘Breng alle feiten en omstandigheden in beeld die betrekking hebben op het proces van totstandkoming en vaststelling van het bestemmingsplan Landelijk Gebied Noord en onderzoek meldingen van mogelijke schendingen van wet- en of regelgeving die een relatie hebben met het bestemmingsplan. Stel vervolgens vast of sprake is van schending van wet- en of regelgeving. Geef tenslotte een oordeel over het proces van totstandkoming en de vaststelling’*

## Twee doelen

1. Inzicht in het proces van totstandkoming van het bestemmingsplan en eventuele schending van wet- en/of regelgeving daarmee verband houdend.
2. Lering trekken uit de totstandkoming van het bestemmingsplan en aanbevelingen waarmee toekomstige procedures verbeterd kunnen worden.

## **Aanpak en werkwijze**

### **Twee parallelle sporen met grote verwevenheid**

- 1 – Procesevaluatie
- 2 – Onderzoek meldingen mogelijk schending van wet- en/of regelgeving

### **Werkwijze**

- Vaststellen plan van aanpak, evaluatiekader en onderzoeksprotocol
- Onderzoek ontvankelijkheid meldingen
- Inhoudelijk onderzoek meldingen / proces
- Documentstudie
- 25 Interviews (ambtenaren, bestuurders, melders)
- 7 verificatiegesprekken
- Opstellen conceptrapportage
- Wederhoor delen conceptrapportage ter feitelijke check
- Opstellen definitieve rapportage
- Bijeenkomsten met commissie over voortgang en proces

## Scope

### Scope onderzoek

- Geen inhoudelijk onderzoek naar meldingen die voorliggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Situatie in voormalige gemeente Loenen alleen meegenomen indien relevant voor beantwoording van onderzoeksvraag
- Geen onderzoek naar de totstandkoming van bestemmingsplan De Werf

### Ontvankelijkheidscriteria meldingen

- Relatie met proces van totstandkoming bestemmingsplan Landelijk gebied Noord
- Concreetheid melding
  - Verifieerbaar
  - Niet anoniem
- Bevestiging melding

# Proces van totstandkoming bestemmingsplan (1)

## Voorontwerp

- Wettelijke vereiste actualisering (2011)
- Grotendeels in eigen beheer
- Uitgangspunt is conserverend
- Opstellen en ter inzageleggen voorontwerp (eind 2013)

## Ontwerp

- Opstellen Nota Inspraak en overleg (2014)
- Opstellen en ter inzage leggen ontwerpbestemmingplan (eind 2014)
- Inhuur externe projectleider – start beantwoording zienswijzen (begin 2015)

## Vaststelling

- Ingebrekestelling raad vanwege niet tijdig besluit over ontwerpbestemmingsplan (mei 2015)
- Nota zienswijze vastgesteld in college (augustus 2015)

## Proces van totstandkoming bestemmingsplan (2)

- Vier bijeenkomsten commissie Fysiek Domein (september – november 2015)
- Veel burgers spreken in en voorzien raad van informatie (vanaf 1 september 2015)
- Verschillende versies van nota zienswijzen en aanvullingen (najaar 2015)
- Uitspraak Raad van State over ingebrekestelling (september 2015)
- Plan vastgesteld door de raad (december 2015)

## Beroep

- Bestemmingsplan ligt ter inzage (begin 2016)
- Beroepsschriften binnen bij de Raad van State (tot 10 maart 2016)
- Verweerschrift gemeente (juni 2016)
- Verslag van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (februari 2017)
- Behandeling in Raad van State (voorzien voor juni 2017)

## Nader onderzoek naar vermeende schendingen (1)

13 personen hebben in totaal 17 zaken gemeld. Meeste meldingen gaan over dezelfde zaken in een beperkt gebied. Deze zijn allemaal onderzocht, te weten:

- Parkeerplaats Slootdijk: vermeende illegale uitbreiding
- Weideschuur: de toekomstige bouw aan de Oostkanaaldijk
- Paardenstal: bouw aan de Slootdijk niet in overeenstemming met de vergunning
- Perceel 1492: het ten onrechte uit het bestemmingsplan Landelijk Gebied Noord halen van dit perceel gelegen achter de Slootdijk op de grens van De Werf.
- Handelwijze bedrijf A: bedrijf doet constructieberekeningen voor de gemeente en doet ook werk voor particulieren actief in het gebied rond de Slootdijk
- De Hondenkennel: het wegnemen van hindernissen voor het starten van een hondenkennel aan de Rijksstraatweg
- Polder Mijnden: uiteindelijk bestemming natuur terwijl agrarisch was toegezegd

## Nader onderzoek naar vermeende schendingen (2)

### Vermeende schendingen

- Het bewust verstrekken van verkeerde informatie aan de raad
- Het bewust verzwijgen/verdonkeremanen van informatie aan de raad
- Het niet op de hoogte stellen van initiatiefnemers
- Het bewust onvolledig en onjuist beantwoorden van zienswijzen
- Het najagen van onterechte toezeggingen uit het verleden
- Het samenspannen van ambtelijke organisatie en/of portefeuillehouder met private partijen
- Het bevoordelen van private partijen (belangenverstrengeling)
- Het als college zaken doen met een onbetrouwbaar bedrijf
- Het als gemeente nalaten kaders te stellen voor private partijen



## Analyse en conclusie

Geen feiten en omstandigheden kunnen vaststellen die vermeende schendingen van wet- en/of regelgeving bevestigen. Wel staat voor ons vast dat in het proces van totstandkoming van het bestemmingsplan veel is misgegaan. Hierdoor is bij betrokkenen de schijn ontstaan dat gemeente met opzet zaken heeft achtergehouden, zaken verkeerd heeft voorgesteld en/of personen heeft bevoordeeld. Kern van wat is misgegaan:

- onderschatting complexiteit
- weinig efficiënt en effectief intern proces
- beslisdocumenten aanvankelijk van onvoldoende kwaliteit
- raad en betrokkenen onvoldoende bij de hand genomen
- grote tijdsdruk als gevolg uitspraak raad van state
- burgers konden soms raadsleden beter voorzien van informatie dan college; dit leidde bij de raad tot onzekerheid en wantrouwen jegens het college

## Analyse en conclusie

- Eisen uit wet- en/of regelgeving zijn in het algemeen gevolgd. Alleen termijn na terinzagelegging van ontwerpbestemmingsplan waarbinnen raad een vaststellingsbesluit dient te nemen is ruim overschreden.
- Ambtelijk en bestuurlijk is complexiteit van het bestemmingsplan onderschat. Hierdoor is vertraging opgelopen en is het proces in de commissie onder druk komen te staan. De onderschatting geldt ook voor de ingebrekestelling. Uitspraak Raad van State heeft proces onder druk gezet. Ging ten koste van kwaliteit van proces en de besluitvorming
- Het bestemmingsplan was eerste plan in eigen beheer. Leidend waren bezuinigingen en beschikbaarheid van personeel. Aanvankelijk goed gewerkt. Een afweging van complexiteit speelde bij de afweging geen rol.

## Analyse en conclusie

- De informatie voor de raad in de nota's zienswijzen is aanvankelijk op onderdelen onvolledig en van onvoldoende kwaliteit. Enkele zienswijzen zijn helemaal niet of niet goed verwerkt. Waardevolle informatie en context ontbreken met name bij enkele controversiële onderdelen. De raad is hierbij procesmatig en inhoudelijk onvoldoende bij de hand genomen. De informatievoorziening aan de raad is vaak te laat. Oorzaken zijn tijdsdruk en complexiteit. Niet kunnen vaststellen dat de raad bewust door het college op deze wijze is geïnformeerd.
- Tijdens de behandeling in de commissie hebben ambtelijke organisatie en portefeuillehouder zich enorm ingespannen de raad alsnog zo goed mogelijk te informeren. Uiteindelijk heeft (tenminste een deel van) de raad het gevoel onder druk te hebben besloten over het bestemmingsplan zonder volledig in control te zijn geweest.
- Er is nagelaten het spoorboekje behandeling bestemmingsplannen te volgen. De raad wordt laat in positie gebracht: pas bij de behandeling van de zienswijzen.

## Analyse en conclusie

- Interne proces is weinig efficiënt en effectief (geen projectmatige aanpak - beperkte sturing op voortgang).
- Op cruciaal moment zijn bijna alle werkzaamheden aan een externe projectleider overgedragen. De gevolgen hiervan zijn onvoldoende overzien. Belang van achtergrondinformatie en gevoel voor historie zijn onderschat. Daarnaast is er geen goede verbinding tussen externe projectleider en de ambtelijke organisatie.
- Na het vaststellingsbesluit van de raad is door de gemeente ten onrechte geen contact opgenomen met de initiatiefnemers wiens aanvraag niet was gehonoreerd door de raad.
- Wij hebben niet vastgesteld dat de gemeente met ondernemers heeft samengespannen dan wel ondernemers heeft bevoordeeld. Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan is op onderdelen weinig zakelijk geopereerd in de relatie met private partijen. Onder andere door na te laten afspraken of kaders schriftelijk vast te leggen.

# Aanbevelingen

## Raad

- Voer debat over hoe de raad en anderen zoals burgers, private partijen, belangengroeperingen te betrekken bij bestemmingsplannen (moment en vorm) en leg afspraken hierover vast.
- Stel als raad, op voorstel van het college, voorafgaand aan het opstellen of vernieuwen van een bestemmingsplan een startnotitie vast (processtappen, planning, besluitvormingstraject en gaat in op participatie van raad/derden).

## College/ambtelijke organisatie

- Maak consequent gebruik van het spoorboekje.
- Investeer in de rol van procesbegeleider. Identificeer controversiële dossiers door in gesprek te gaan met betrokkenen, neem raad en betrokkenen mee en lever stukken tijdig aan.
- Maak op basis van startnotitie een projectplan. Gebruik dit als leidraad.
- Investeer in de kwaliteit van het interne proces.
- Investeer in opdrachtgeverschap en contractmanagement.