Raadsvoorstel

Portefeuillehouder: **G. Elkhuizen**	**Opgesteld door:** **Tom Vianen** , **Puza Fysieke leefomgeving**	
Besluitvormende vergadering: 18 november 2021	**Registratienummer collegebesluit:** 16505	**Raadsnummer** 2021-109
Titel / onderwerp: Aanvraag Verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de bouw van een restaurant met bovenwoning aan de Noordse Dorpsweg 2 te Noorden		
Samenvatting: Burgemeester en wethouders hebben omgevingsvergunningen verleend voor de bouw van een restaurant met bedrijfswoning, parkeerkelder en bijbehorende terreinvoorzieningen op het adres Noordse Dorpsweg 2 en 2A te Noorden. Uit een gerechtelijke uitspraak van de voorzieningenrechter blijkt nu dat het college de vergunning waarmee op onderdelen afgeweken wordt van het bestemmingsplan niet had mogen verstrekken zonder een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad. De gemeente wordt nu de mogelijkheid geboden om deze vormfout te herstellen. Met dit voorstel wordt de gemeenteraad alsnog gevraagd om de benodigde verklaring.		

Voorgesteld besluit:

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

1. De gevraagde verklaring van geen bedenkingen voor het bouwen van een restaurant met bedrijfswoning, parkeerkelder en bijbehorende terreinvoorzieningen (e.e.a. volgens de tekeningen behorende bij aanvraag W-2016-0340) aan de Noordse Dorpsweg 2 en 2A te Noorden aan het college te verlenen.
2. Aan het herstelbesluit de voorschriften te verbinden zoals opgenomen in de eerder verstrekte omgevingsvergunning van 27 mei 2021 met kenmerk W-2016-0340.
3. Aanvullend voorschriften in het herstelbesluit op te nemen welke als volgt luiden:
   a. Het buitenterras mag uitsluitend benut worden in het tijdvak tussen 07:00 en 23:00 uur.
   b. Voor het buitenterras geldt een maximum aantal gelijktijdig aanwezige personen van 72.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

TOELICHTING

Inleiding / aanleiding
Op 27 mei 2021 is door burgemeester en wethouders een tweetal omgevingsvergunningen verleend welke de bouw van een restaurant met bedrijfswoning, parkeerkelder en bijbehorende terreinvoorzieningen aan de Noordse Dorpsweg 2 en 2A te Noorden mogelijk maakten. Op de plek van de nieuwbouw stond het inmiddels gesloopte Plashuis.

Tegen deze verleende vergunningen is door een aantal omwonenden beroep ingesteld en is tevens een voorlopige voorziening aangevraagd bij de Rechtbank. De voorzieningenrechter heeft op 29 oktober 2021 uitspraak gedaan. Uit deze uitspraak blijkt dat de omgevingsvergunning voor de planologische afwijking niet door het college verleend had mogen worden zonder verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) van de gemeenteraad. Via dit raadsvoorstel wordt alsnog verzocht om de vvgb.

Beoogd (maatschappelijk) effect
Herstel van een vormfout bij de verleende omgevingsvergunning voor de activiteit 'afwijken van ruimtelijke regels' met kenmerk W-2016-0340 waarmee de voorzieningenrechter verzocht kan worden om het opgelegde verbod om verder te bouwen op te heffen.

Kader / eerdere besluiten / voorgeschiedenis
Dit bouwplan kent een lange voorgeschiedenis. We noemen de bezwaarprocedure met aanvrager over het compleet krijgen van aanvraagstukken, de juridische procedure rondom de monumentenstatus van het inmiddels gesloopte Plashuis, de afschaffing van het Programma Aanpak Stikstof en de aanpassing van de beoogde parkeersituatie als gevolg van ingediende zienswijzen. Het is slechts een greep uit de factoren die ertoe hebben geleid dat besluitvorming op de aanvraag uit 2016 zolang heeft geduurd.

Waar het nu feitelijk over gaat is primair een procedureel aspect wat te herleiden is tot een gedateerde begripsbepaling in een bijlage behorende bij een raadsbesluit uit 2011. Wat is het geval?

Wettelijk kader
Een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en ander a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van het bestemmingsplan, kan niet eerder verleend worden dan nadat de gemeenteraad heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Op 3 maart 2011 heeft de gemeenteraad een lijst van categorieën vastgesteld waarvoor geen vvgb nodig is. Dit raadsbesluit van destijds is bijgevoegd. (bijlage b) Volgens de limitatieve lijst van provincie Zuid-Holland van 9 oktober 2007 waarnaar wordt verwezen (raadsbesluit onder a), is het college voor stedelijk gebied bevoegd om af te wijken van het bestemmingsplan voor onder andere het bouwen van gebouwen en bouwwerken ten behoeve van educatieve, medische, recreatieve, sociaal-maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard. Naast scholen, kerken en sportvoorzieningen, wordt ook horeca hierbij als voorbeeld genoemd

In de huidige provinciale omgevingsverordening gelezen in samenhang met het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 1, onder h.) wordt als bestaand stedelijk gebied aangemerkt: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.*

Gelet op de ligging van Noordse Dorpsweg 2 binnen de bebouwde kom (bij raadsbesluit nr. 2020-019 van 23 april 2020 opnieuw bekrachtigd), de ter plekke geldende verkeerssnelheid van 30 km/h en het feit dat het hier gaat om één van onze dertien dorpskernen, hebben burgemeester en wethouders op basis hiervan en onder verwijzing naar het raadsbesluit van 3 maart gemeend dat sprake is van stedelijk gebied en daarmee bevoegd te zijn om vergunning te mogen verlenen. Op 31 mei 2021 (briefnummer 21.12037) hebben wij u geïnformeerd over die besluitvorming.

Probleemstelling
De voorzieningenrechter heeft echter vastgesteld dat het college niet uit mocht gaan van de huidige definitie van bestaand stedelijk gebied en rekening had moeten houden met de begripsbepaling voor stedelijk gebied zoals destijds gold op grond van het streekplan Zuid-Holland Oost en de limitatieve lijst waar het raadsbesluit uit 2011 naar verwijst. Op grond van die lijst moet onder stedelijk gebied worden verstaan: "*het gebied dat in de streekplannen de aanduiding 'stads- en dorpsgebied' heeft gekregen en gesitueerd is binnen de maximale bebouwingscontouren".*

De rechter stelt nu vast dat op het kaartmateriaal wat onderdeel uitmaakt van het destijds geldende streekplan, de dorpskern Noordse Dorp niet is gelegen binnen die maximale bebouwingscontour. Burgemeester en wethouders waren daarom niet bevoegd om gebruik te maken van de door uw raad in 2011 aangewezen gevallen waarvoor geen vvgb is vereist.

Die constatering maakt dat op dit punt de verleende omgevingsvergunning eerste fase (kenmerk W-2016-0340) waarmee op enkele aspecten is afgeweken van het bestemmingsplannen, naar verwachting in beroep geen stand zal houden. Dit procedurele gebrek is te herstellen met het alsnog afgeven van de benodigde vvgb door de gemeenteraad.

Participatie / betrokken partijen / personen
Er heeft voorafgaande aan de indiening van aanvraag omgevingsvergunning door initiatiefnemer geen participatietraject plaatsgevonden. Dat is op basis van de huidige wetgeving ook niet verplicht. Tijdens de ter visielegging van een ontwerp van het besluit bleek weerstand tegen de plannen. Weerstand die ook uw raad in die fase heeft bereikt en waarover u het college heeft bevraagd. (Zie beantwoording raadvragen van 22 september 2020)

Naast aanvrager en inwoners van de kern Noordse Dorp zijn diverse in- en externe adviespartners betrokken en ook een aantal ketenpartners/bevoegde gezagen. Denk hierbij aan:

- architect van aanvrager
- stedenbouwkundig bureau van aanvrager
- diverse onderzoeksbureaus van aanvrager
- advocaat van aanvrager
- advocaat van aantal omwonenden
- extern verkeersdeskundige (Goudappel en Coffeng)
- waterschap Amstel Gooi en Vecht
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Omgevingsdienst West-Holland (beoordeling bodem, en overige milieuaspecten)
- Omgevingsdienst Haaglanden (beoordeling Wet natuurbescherming)
- Provincie Zuid-Holland (toets aan ruimtelijk beleid en Verordening ruimte)

Duurzaamheidsaspecten
De nieuwbouw wordt naar de huidige eisen uit het Bouwbesluit gerealiseerd. Daarmee is het nieuwe gebouw een heel stuk duurzamer dan het inmiddels gesloopte gebouw.

Gezondheid
n.v.t.

Varianten met argumenten voor en tegen
Voor de raad zijn er twee mogelijkheden.

1. De benodigde vvgb wordt verleend en de raad stelt het college daarmee in staat om een herstelbesluit te nemen, of,
2. de benodigde vvgb wordt geweigerd wat tot gevolg heeft dat de in 2016 aangevraagde omgevingsvergunning eerste fase alsnog geweigerd moet worden en met het wegvallen van de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, ook de grondslag onder de omgevingsvergunning tweede fase voor de activiteit bouwen en inrit veranderen/aanleggen wegvalt.

Belangrijk bij deze afweging is hetgeen is bepaald in artikel 6.5, tweede lid van het Besluit omgevingsrecht. Ingevolge dit lid kan de verklaring van geen bedenkingen slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Voor beantwoording van de vraag of sprake is van goede ruimtelijke ordening dient op een groot aantal facetten getoetst te worden. Voorbeelden hiervan zijn bodem, milieu, natuur, veiligheid, parkeren, stedenbouw en geluid. Het is niet zonder reden dat initiatiefnemers dan ook bij wet verplicht zijn om via een goede ruimtelijke onderbouwing aan te tonen dat sprake is van goede ruimtelijke ordening. Naar mening van het college en de aangesloten ketenpartners (waterschappen en omgevingsdiensten), is er bij dit plan sprake van goede ruimtelijke ordening en geen grond om de vergunning te weigeren.

Hoewel het college inziet dat een deel van de omwonenden zich overvallen voelt door het grotere gebouw nu zij decennia lang tegen het kleinere inmiddels gesloopte Plashuis hebben aangekeken, vormt een belangrijk uitgangspunt voor de beoordeling, de (bouw)mogelijkheden die reeds in het bestemmingsplan aanwezig zijn. Op grond van het vigerende bestemmingsplan is een bouwvlak opgenomen van 454,6 m2. Omdat het bestemmingsplan geen maximaal bebouwingspercentage bevat, mag het bouwvlak volledig worden volgebouwd. In de afgelopen jaren zijn bovendien de bouwhoogten in de diverse bestemmingsplannen geharmoniseerd, waardoor nu veelal sprake is van een maximale goothoogte van 6 en maximale bouwhoogte van 10 meter. Beiden ook hoger dan het gesloopte gebouw.

De aard van de bestemmingsplanafwijkingen waarvoor nu een vvgb gevraagd wordt, is in belangrijke mate gelegen in het verder van de weg af bouwen van het nieuwe gebouw en het aanleggen van meer parkeerplaatsen. Het oude Plashuis stond immers met de voorgevel nagenoeg op de rand van de rijbaan en het nieuwe gebouw wordt ruim 3 meter uit de rand van de weg gebouwd. Het college is van mening dat deze verschuiving bijdraagt aan de verkeersveiligheid en een betere planologische verkaveling. Een verkaveling die bovendien voor de direct omwonenden ook voordelen oplevert omdat bij realisatie van een nieuw gebouw binnen het in het bestemmingsplan aangegeven bouwvlak dezelfde omvang dichter op de weg gebouwd zou kunnen worden.
Ook de horecafunctie is al sedert jaren op dat perceel aanwezig.

In de bijgaande tekst van de verleende omgevingsvergunning kunt u meer in detail nalezen hoe wij tot ons inhoudelijke oordeel zijn gekomen en welke belangenafwegingen wij hebben gemaakt. De bijlagen bij deze omgevingsvergunning geven inzicht in de plaats, omvang en uiterlijk van het gebouw. Voor het totaalbeeld zijn ook alle onderzoeksrapporten en overige bijlagen van de vergunning toegevoegd.
Hoewel het geen garantie biedt voor de behandeling in beroep, kunt u ook in de uitspraak van de Voorzieningenrechter lezen dat er op inhoud niet direct sprake is van grote gebreken. De nader op te nemen voorwaarde over een maximaal aantal bezoekers van 72 op het terras kan zonder meer worden meegenomen in een herstelbesluit. Tijdens de hoorzitting bij de voorzieningenrechter, heeft initiatiefnemer kenbaar gemaakt hier geen bezwaar tegen te hebben.

Bij weigering door uw raad van de vvgb ontstaat een situatie, waarbij het college geen andere keuze heeft dan de gevraagde omgevingsvergunning eerste fase alsnog te weigeren. Bij weigering van de eerste fase vervalt de grondslag waarop de omgevingsvergunning tweede fase is gebaseerd. Ook deze omgevingsvergunning kan dan niet in stand blijven. Bij het wegvallen van beide vergunningen ontstaat voor het college een handhavingsplicht voor hetgeen inmiddels op eigen risico is gerealiseerd. Initiatiefnemer heeft namelijk op eigen risico voor het onherroepelijk worden van de besluiten en wetende dat er beroep is ingesteld, de parkeerkelder inmiddels grotendeels gerealiseerd.

Voorgesteld besluit
Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:
1. De gevraagde verklaring van geen bedenkingen voor het bouwen van een restaurant met bedrijfswoning, parkeerkelder en bijbehorende terreinvoorzieningen (e.e.a. volgens de tekeningen behorende bij aanvraag W-2016-0340) aan de Noordse Dorpsweg 2 en 2A te Noorden aan het college te verlenen.
2. Aan het herstelbesluit de voorschriften te verbinden zoals opgenomen in de eerder verstrekte omgevingsvergunning van 27 mei 2021 met kenmerk W-2016-0340.
3. Aanvullend voorschriften in het herstelbesluit op te nemen welke als volgt luiden:
    a. Het buitenterras mag uitsluitend benut worden in het tijdvak tussen 07:00 en 23:00 uur.
    b. Voor het buitenterras geldt een maximum aantal gelijktijdig aanwezige personen van 72.

Kanttekeningen / risico's en beheersmaatregelen
Zie financiële en juridische gevolgen

Financiële en Juridische gevolgen
De afgifte van de vvgb leidt tot een herstelbesluit waarvan de strekking gelijk is aan de eerder door het college verleende omgevingsvergunning. Vergunninghouder zal met dit herstelbesluit een verzoek kunnen indienen bij de Voorzieningenrechter om het bouwverbod op te heffen.

De behandeling van het beroep zoals ingesteld door meerdere omwonenden zal vervolgens nog door de rechtbank behandelt worden. Tijdens deze procedure zullen de inhoudelijke overwegingen van het college onafhankelijk en deskundig worden getoetst. Tegen de beslissing van de rechtbank is vervolgens hoger beroep mogelijk bij de Raad van State.

Bij weigering van de vvgb zal initiatiefiefnemer de mogelijkheid hebben en naar verwachting benutten om tegen die weigering in beroep te gaan. Ook in dat geval zal de in eerste instantie de rechtbank hier een uitspraak in moeten doen.
Naast de rechtsgang die ontstaat, zal de gemeente ook rekening moeten houden met aansprakelijkheid voor geleden schade. De door de Voorzieningenrechter opgelegde bouwstop heeft eveneens dat risico al in zich, omdat de bouw vertraging oploopt.

Door dit voorstel snel na de uitspraak aan uw raad voor te leggen denken we eventuele aansprakelijkheidsstellingen zoveel mogelijk in omvang te beperken.

Bijlagen
a. Uitspraak van de voorzieningenrechter van 29 oktober 2021
b. Raadsbesluit met bijlagen van 3 maart 2011 (nummer 2011-013
c. Volledige omgevingsvergunning eerste fase met alle plangegevens (nummer W-2016-0340)

Advies meningsvormende raad
Niet meningsvormend behandeld. Rechtstreeks op de agenda van de besluitvormende raadsvergadering van 18 november 2021.