NOTA VAN ZIENSWIJZEN

Verklaring van geen bedenkingen
Locatie: Heringsbosch ongenummerd
(kadastraal bekend gemeente Schinveld sectie B nummers 4490, 3114 en 3115)

Nota van zienswijzen

INHOUD

I. Inleiding

II. Zienswijzen

III. Juridisch kader

IV. Beantwoording zienswijzen

Nota van zienswijzen

I. INLEIDING

Aanvraag

Op 18 december 2018 is een aanvraag (zaaknummer W-2019-138) ingediend door de heer R. van Leeuwen gevestigd aan de rijksweg 94 te (6161 BR) Geleen. De heer Van Leeuwen zal in het vervolg verder worden aangeduid als ”verzoeker”. Bij de behandeling van de zienswijzen zal hij worden aangeduid als “indiener”.

De aanvraag heeft betrekking op het oprichten van een zorgboerderij onder de naam “Bronsgroener-Hof”, de aanleg van een in- en uitrit, aanleg van gesloten verharding voor de realisatie van 9 parkeerplaatsen en paden rondom het gebouw, rij- en looppaden van grind en de aanleg van twee biovijvers. De aanvraag ziet op de locatie plaatselijk gelegen aan het adres Heringsbosch (in de aanvraag met 7b aangeduid) en is gesitueerd op de percelen kadastraal bekend gemeente Schinveld sectie b nummers 4490, 3114 en 3115.

De betreffende aanvraag op een eerder door verzoeker ingediend principeverzoek en is voorzien van een ruimtelijke onderbouwing (rapport Arvalis d.d. 10 december 2018 met als kenmerk NL.IMRO.0881.OVBronsgroenerHof-ON01). In die onderbouwing wordt erkend dat sprake is van een plan dat strijdig is met het ter plaatse vigerende bestemmingsplan.

Besluit

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beekdaelen (verder: “het college”) heeft bij besluit van 17 maart 2020 de aanvraag omgevingsvergunning voor de realisatie van het hiervoor vermelde project geweigerd.

De betreffende weigering is gebaseerd op het standpunt dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in de aanhef van artikel 2.12., lid 1 van de Wet algemene bepalingen (verder: “Wabo”). Tegen het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning is een bezwaarschrift ingediend.
Dat bezwaarschrift is vervolgens verder in behandeling genomen.

Gelet op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is vervolgens besloten om niet over te gaan tot het nemen van een besluit op bezwaar maar tot het voorleggen van het plan aan de gemeenteraad. Dit in het kader van de door de gemeenteraad te verlenen verklaring van geen bedenkingen.

Op het vereiste tot het verkrijgen van een verklaring van geen bedenkingen zal in het navolgende worden ingegaan.

Verklaring van geen bedenkingen (algemeen)

In artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, is bepaald dat, indien sprake is van een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3˚, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, niet wordt verleend, dan nadat de raad heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben.

Het stelsel komt er kort op neer dat het college de raad laat beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het college is onttrokken vanwege de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad.

De verklaring van geen bedenkingen komt alleen voor in de uitgebreide voorbereidingsprocedure en de verklaring van geen bedengingen doorloopt dezelfde procedure als het ontwerp-besluit.
Er kunnen dus ook zienswijzen worden ingediend tegen het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. In dat geval moet de raad deze zienswijze(n) dan wel zélf beoordelen.

Wanneer de raad de verklaring van geen bedenkingen weigert, dan kan een omgevingsvergunning om van het bestemmingsplan af te wijken niet door het college worden verleend.

De inhoud van het besluit van de raad wordt aldus immer in het besluit omtrent de omgevingsvergunning verwerkt c.q. meegenomen. Dit betreft niet alleen de verlening van een verklaring van geen bedenkingen, maar ook de weigering van de raad om de verklaring van geen bedenkingen te verlenen.

De rechtmatigheid van het besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen wordt vervolgens getoetst in het kader van het beroep tegen het besluit inzake de omgevingsvergunning.

Vaststaat dat er (nog) geen besluit op bezwaar is genomen en dat het college heeft besloten om de raad voor te stellen om een besluit te nemen ter zake het verlenen van de verklaring van geen bedenkingen.

Verklaring van geen bedenkingen (voornemen weigering)

Van belang is dat sprake is van een bevoegdheid van de gemeenteraad om een besluit te nemen over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. Het college van burgemeester en wethouders heeft het verzoek om medewerking te verlenen aan het project ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 22 september 2020 besloten om op grond van het bepaalde in artikel 2.27 Wabo in samenhang met artikel 6.5 van het Bor het voornemen kenbaar te maken om de verklaring van geen bedenkingen voor de ingediende aanvraag tot realisatie van het project (zoals hiervoor omschreven) te weigeren.

De gemeenteraad heeft daartoe besloten omdat de aangevraagde ontwikkeling niet in overeenstemming is met het ter plaatste vigerende bestemmingsplan.

Naar de mening van de gemeenteraad is met het ingediende plan sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening omdat (korte samenvatting):

- het plan in strijd is met het Provinciaal en gemeentelijke beleid:
- er sprake is van nieuwbouw op een onbebouwd perceel in het buitengebied en het buitengebied zoveel als mogelijk onaangetast moet blijven en dat nieuwbouw eerst aan de orde is indien er alternatieven zijn onderzocht;
- er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarmee sprake is van een functiewijziging ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan en de zogenaamde laddertoets ontbreekt en bovendien de behoefte niet is aangetoond;
- het plan voldoet niet aan de daaraan te stellen inhoudelijke en juridische eisen zoals onder meer het ontbreken van noodzakelijk inzicht in een aantal relevante aspecten (zoals stikstof).

De gemeenteraad heeft aldus kenbaar gemaakt voornemens te zijn om de verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft parallel aan de besluitvorming door de gemeenteraad een ontwerp-besluit genomen inhoudende het voornemen om de aangevraagde omgevingsvergunning voor handelen in strijd met de regels van de ruimtelijke ordening ten behoeve van een zorgboerderij, de aanleg van een in- en uitrit, de aanleg van verhardingen, rij- en looppaden van grind en de aanleg van twee biovijvers, te weigeren.

Op basis van de wetgeving (lees: de op basis van afdeling 3.4 Awb van toepassing zijnde uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) bestaat de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen.

II. INGEKOMEN ZIENSWIJZEN

Bij besluit van 22 september 2020 heeft de gemeenteraad van Beekdaelen besloten dat de gemeenteraad voornemens is om de vereiste verklaring van geen bedenkingen voor het aangevraagde project te weigeren.

Bij besluit van 3 november 2020 (met als kenmerk Z/20/145684246716) heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beekdaelen besloten dat zij voornemens is om de aangevraagde omgevingsvergunning voor het project niet te verlenen.

Het voornemen van de gemeenteraad om de verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen en het ontwerp-besluit van het college van burgemeester en wethouders tot weigering van de omgevingsvergunning hebben met ingang van 12 november 2020 gedurende zes weken ter inzage gelegen.

Gedurende de termijn van terinzagelegging kan eenieder over het ontwerp-besluit en het voornemen tot het weigeren van de verklaring van geen bedenkingen (eveneens vervat in een ontwerp-besluit) zienswijzen naar voren brengen.

Gedurende de termijn voor het indienen van zienswijzen zijn zienswijzen ontvangen. De nu voorliggende “nota van zienswijzen” bevat de beantwoording van de zienswijzen.

De zienswijzen zijn als bijlagen (en in geanonimiseerde vorm) bijgevoegd.

Aangezien er zienswijzen zijn ingediend zijn het ontwerp-besluit tot weigering van de omgevingsvergunning en het ontwerp-besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet aan te merken als definitieve besluiten.

De beantwoording van de zienswijzen wordt separaat voorgelegd aan de gemeenteraad waarna de gemeenteraad een besluit zal nemen. Op basis van dat besluit zal vervolgens ook een besluit ter zake de omgevingsvergunning worden genomen,

De zienswijzen die zijn ingediend hebben wij in dit hoofdstuk samengevat.

Zienswijze	**Datum ontvangst**	**Ontvankelijk**
Zienswijze 1	25 november 2020	Ja
Zienswijze 2	7 december 2020	Ja
Zienswijze 3	20 december 2020	Ja
Zienswijze 4	12 november en 21 december 2020	Ja
Zienswijze 5	23 december 2020	Ja

In het navolgende zal eerst en in het algemeen worden ingegaan op het juridisch kader. Vervolgens zullen de zienswijzen inhoudelijk worden behandeld.

III. JURIDISCH KADER

Alvorens inhoudelijk op de ingekomen zienswijzen in te gaan, zal eerst aandacht worden besteed aan het juridisch kader.

Strijdigheid vigerend bestemmingsplan

De aanvraag ziet op de realisatie van een project waarvan niet in geschil is dat het project in strijd is met het ter plaatse vigerende bestemmingplan. Er is sprake van een aanvraag omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: “Wabo”), welke aanvraag (met bijlagen) werd ingediend op 18 december 2018.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten derde, van de Wabo kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Voor wat betreft het vigerende bestemmingsplan geldt dat aanvraag omgevingsvergunning ziet op het oprichten van een zorgboerderij, de aanleg van een in- en uitrit, de aanleg van gesloten verharding voor 9 parkeerplaatsen en paden rondom het gebouw, rij- en looppaden van grind en de aanleg van 2 biovijvers op de locatie Heringsbosch ongenummerd (in de aanvraag als 7b aangeduid). De locatie is gelegen in het bestemmingsplan ‘Buitengebied. Dit plan is vastgesteld bij raadsbesluit van d.d. 13 juli 2006. Het plan is onherroepelijk en in werking getreden.

Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan de bestemming “Agrarisch gebied met landschappelijke en/of natuurlijke waarden” en “Natuurgebied”. De voorgenomen activiteiten zoals beschreven zullen plaatsvinden binnen het “agrarisch gebied met landschappelijke en/of natuurlijke waarden”. Deze gronden zijn dubbelbestemd tot ‘ecologische structuur’ en ‘erosie’. Aan de straatzijde is het perceel deels ook dubbelbestemd tot ‘recreatieve ontsluitingsstructuur’ en aan de westzijde deels tot ‘stiltegebied’.

De gewenste ontwikkeling is niet mogelijk op basis van het vigerende bestemmingsplan omdat plan in strijd is met het toegestane gebruik.

Verklaringen van geen bedenkingen

Op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten derde, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan de verklaring worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Het voornemen van de gemeenteraad om de verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen (en het voornemen van het college van burgemeester en wethouders om de omgevingsvergunning te weigeren), is gebaseerd op het standpunt dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in de aanhef van artikel 2.12., lid 1 van de Wet algemene bepalingen.
Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat de raad bij een besluit omtrent het weigeren van een verklaring van geen bedenkingen beleidsruimte heeft.

Ladder en eisen

Ingevolge artikel 5.20 van het Bro zijn, voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten derde, van de wet de artikelen 3.1.2, 3.1.6, 3.3.1, eerste lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing.

Op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Procedure

Uitgangspunt is dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.
Dit is bepaald in artikel 3.7, van de Wabo.

In het eerste lid van artikel 3.10 van de Wabo wordt limitatief, en dwingend, bepaald voor welke activiteiten de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Er is in deze sprake is van een aanvraag die, vanwege de afwijking van het bestemmingsplan, slechts kan worden verleend met toepassing van het bepaalde in artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3^0 Wabo. Op de voorbereiding van een dergelijke beschikking is de uitgebreide voorbereidingsprocedure (conform afdeling 3.4 Awb) van toepassing.

Kortom, de uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing op de bij de gemeente Beekdaelen ingekomen aanvraag tot het verlenen van een omgevingsvergunning.

Verhouding verklaring van geen bedenkingen en omgevingsvergunning

Centraal staat het besluit van het college d.d. 17 maart 2020 inhoudende de weigering van de omgevingsvergunning. Tegen dat besluit is bezwaar ingediend door de aanvrager en dat bezwaar is binnen de daartoe gestelde termijn ingediend en dus tijdig. Vaststaat dat het college heeft besloten om de raad voor te stellen om een besluit te nemen ter zake het verlenen van de verklaring van geen bedenkingen. In die zin heeft het college impliciet aangegeven dat de eerder gevolgde procedure niet juist was en dat eerst nog een uitgebreide procedure moest worden doorlopen.

Het stelsel komt er kort op neer dat het college de raad laat beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het college is onttrokken vanwege de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad.

De verklaring van geen bedenkingen komt alleen voor in de uitgebreide voorbereidingsprocedure.
Er kunnen dus ook zienswijzen worden ingediend tegen het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. In dat geval moet de raad deze zienswijze(n) dan wel zélf beoordelen.
De zienswijzen moeten vervolgens worden beoordeeld door de raad (verklaringen van geen bedenkingen) en de uitkomst daarvan zal door het college worden meegenomen in de besluitvorming omtrent de aanvraag omgevingsvergunning (ontwerp en definitief besluit).

IV. BEANTWOORDING ZIENSWIJZEN

Zienswijze 1

Samenvatting

1) Indiener acht het voorgenomen plan niet acceptabel omdat door de werkzaamheden door de aanvrager de natuur wordt verstoord.
2) Ten gevolge van de plannen van de indiener zullen het aantal vervoersbewegingen over de weg en langs de bosrand toenemen waardoor de natuur wordt geschaad.
3) In de gemeente Schinveld zijn reeds een aantal zorgboerderijen. Een dergelijke grote opzet kan alleen maar verstorend werken.
4) Indiener is verbaasd over de grootte van het project dat de indiener vlak naast een natuurgebied wenst te realiseren.
5) De grond met de agrarische bestemming met natuurwaarde moet niet aan een dergelijk groot of kleinschaliger project worden opgeofferd.
6) De kwaliteit van het groen mag niet worden aangetast.

Reactie

In de kern komen de zienswijzen van de indiener erop neer dat de verklaring van geen bedenkingen niet zou moeten worden verleend omdat de bestemming zich verzet tegen het plan, door de voorgestane ontwikkeling de natuur en het aanwezige groen wordt verstoord, er reeds voldoende zorgboerderijen zijn er sprake zal zijn van een toename van het aantal verkeersbewegingen.

De door de indiener ingediende zienswijzen zullen gezamenlijk worden behandeld.

De gemeenteraad heeft de ingediende aanvraag – welke aanvraag de facto ziet op het voorgestane gebruik – getoetst. De door de gemeenteraad te beantwoorden hoofdvraag is of de voorgestane ontwikkeling (in dit geval het gebruik) past binnen het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening.

Die hoofdvraag heeft de gemeenteraad ontkennend beantwoord en op basis daarvan heeft de gemeenteraad kenbaar gemaakt voornemens te zijn om de vereiste verklaring niet te verlenen.
Daarbij staat voorop dat het aan de gemeenteraad is om te bepalen of een bepaalde ontwikkeling al niet voldoet aan de uitgangspunten van een goede ruimtelijke ordening.

De gemeenteraad heeft uitgebreid uiteengezet waarom het ingediende plan niet past binnen de goede ruimtelijke ordening en heeft in dat kader ook aangegeven dat het ingediende plan op onderdelen niet voldoet aan de daaraan te stellen wettelijke eisen.

Zo heeft de raad onder meer vastgesteld dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en in dat kader een toetsing dient plaats te vinden aan de ladder voor duurzame verstedelijking zoals opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Bij de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan.

Het door de aanvrager ingediende plan voorziet in een functiewijziging van de gronden ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan. Het gaat daarbij om een aanzienlijke functiewijziging. Voor het gevraagde gebruik (onder ander verblijfsrecreatie, ondersteunende horeca, biowinkel, stalling, parkeren etc.) wordt een nieuwe bestemming toegekend aan het perceel dat ingevolge het geldende bestemmingsplan de bestemmingen “agrarisch gebied met landschappelijke kwaliteiten en/of natuurlijke waarden” en “ecologische structuur” kent.

Hiermee gaat het aldus om gebruik van gronden voor dienstverlening, bedrijvigheid en horeca. Dat maakt dat het plan kan worden aangemerkt als zijnde een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

In het ingediende plan en de daarbij behorende stukken is niet inzichtelijk gemaakt dan wel wordt niet erkend dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling en dat daarmee aan bepaalde eisen moet worden voldaan.

Stedelijke ontwikkelingen (en zeker met deze omvang) dienen te worden geconcentreerd binnen bestaand stedelijk gebied. In dat kader geldt onder meer de eis dat bij een dergelijke ontwikkeling in de plantoelichting een onderbouwing moet zijn opgenomen ter zake nut en noodzaak van de ontwikkeling.
Dat vloeit onder meer voort uit de rechtspraak en het beleid; verwezen wordt onder meer naar de Omgevingsverordening van de Provincie Limburg.

Het gegeven dat sprake is van een ontwikkeling in het buitengebied betekent overigens niet dat aan geen enkel plan medewerking kan worden verleend of dat geen enkele ontwikkeling is toegestaan. Het is dan ook niet uitgesloten dat een bepaalde (aangepaste) ontwikkeling – ook ter plaatse – wel wordt toegestaan. Het dient dan voor deze locatie wel te gaan om ander plan. Het nu voorliggende plan acht de gemeenteraad immers onvoldoende afgewogen en onderbouwd en in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Tevens zal in een eventueel plan voor het buitengebied voldoende moeten worden omschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en waarom deze ontwikkeling (in dit geval het voorgestane gebruik) niet binnen het bestaand (lees: bebouw) gebied kan.

Op basis van het vorenstaande is de conclusie op zijn plaats dat in de zienswijzen op goede gronden wordt aangegeven dat sprake is van een nu voorliggend plan dat (qua ligging en met name gebruik) niet past binnen het vigerende bestemmingsplan ter plaatse en ook niet voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie
De indiener van de zienswijzen zijn ontvankelijk. De ingediende zienswijzen treffen doel.

Zienswijze 2

Samenvatting

1) Volgens de huidige bestemming mag er ter plaatse in het geheel niet worden gebouwd omdat het perceel een agrarische bestemming met natuurwaarden heeft. De bestaande waarden zouden enorm worden aangetast.
2) Er is sprake van een bufferzone tussen de bebouwing en het natuurgebied en die zone dient te worden behouden.
3) In het buitengebied mag geen nieuwbouw plaatsvinden. Zeker niet als er andere locaties zijn waarop gebouwd kan worden.
4) Er is sprake van schending van de privacy en het belemmeren van het uitzicht.
5) Het bouwen van een bed en breakfast is een verstoring van de rust. Aanvankelijk heeft aanvrager de indiener doen geloven dat het om 3 units van 2 personen gaat maar uit bestudering van de plannen volgt dat ook nog gaat om het realiseren van een groepsaccommodatie.
6) Er is een sterke aantasting van de natuur.
7) Indiener is het eens met de overige redenen van de gemeente om geen medewerking te verlenen.

Reactie
Door de indiener wordt in de kern aangegeven dat het ingediende plan niet past binnen het ter plaatse vigerende bestemmingsplan (zienswijzen 1 tot en met 3 en 5 en 6). Voorts geeft indiener aan dat met het plan sprake zal zijn van een aantasting van de privacy en het uitzicht en dat indiener zich voor het overige volledig kan vinden in het standpunt van de raad om geen medewerking te verlenen.

Voor wat betreft de door indienen vastgestelde strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan geldt inderdaad sprake is van strijdigheid. Dat betekent concreet dat de gemeente dient te onderzoeken of eventueel medewerking kan worden verleend middels bijvoorbeeld wijziging van het bestemmingsplan.

De gemeenteraad heeft de taak om de vraag te beantwoorden of door een ontwikkeling sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Die taak is in dit geval aan de gemeenteraad (in het kader van de verklaring van geen bedenkingen).

Daarbij komt aan de raad een zekere vrijheid c.q. beleidsruimte. Binnen die ruimte heeft de gemeenteraad besloten dat het voornemen bestaat om geen medewerking te verlenen omdat de hoofdvraag – is sprake van goede ruimtelijke ordening – ontkennend wordt beantwoord.

De gemeenteraad is daarbij niet over 1 nacht ijs gegaan en heeft het standpunt uitgebreid gemotiveerd en onderbouwd. In dat kader wordt onder meer verwezen naar het voornemen van de raad en de inhoud van deze nota zienswijzen waarin nog uitgebreider wordt ingegaan op alle relevante argumenten van de raad om geen medewerking te verlenen aan het nu voorliggende plan.

Het is juist dat voor het buitengebied sprake is van een restrictief beleid voor wat betreft het gebruik en eventuele bebouwing. Gelet op de vigerende bestemming en de ligging is hiervan ook sprake voor wat betreffende het voorliggende plan. Dat wil overigens niet zeggen dat geen enkele ontwikkeling mogelijk is. Indien en voor zover een ontwikkeling in het gebied wordt gewenst, dan dient echter wel inzichtelijk te worden gemaakt dat aan alle planologische en inhoudelijke eisen wordt voldaan.

Zonder als raad nu volledig te willen zijn, geldt dat in het nu voorliggende plan onder meer niet of onvoldoende wordt ingegaan op het uitgangspunt dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dat niet dan wel onvoldoende wordt ingegaan op het gegeven dat het plan is gelegen binnen het Beschermingsgebied nationaal Landschap Zuid-Limburg (en de aantasting van de kernkwaliteiten), het aspect stikstof niet is meegenomen (er zal inzichtelijk moeten worden gemaakt dat met de ontwikkeling samenhangende stikstofdepositie geen invloed heeft op Natura2000 gebieden zoals onder meer de Brunssummerheide) en dat nader dient te worden ingegaan op het gegeven dat de ontwikkeling is gelegen in een stiltegebied.

Naar de mening van de gemeenteraad wordt met het nu voorliggende plan niet voldaan het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening en wordt ook niet voldaan de inhoudelijke eisen om tot afwijking van een bestemmingsplan te kunnen besluiten.

Het nemen van een inhoudelijk besluit zonder dat daarbij alle relevante aspecten inzichtelijk, is eenvoudigweg niet mogelijk en ook (vanuit planologisch en juridisch oogpunt bezien) niet verantwoord.

Op zich is het voorstelbaar dat de realisatie van het gebruik zoals voorzien met het plan een inbreuk maakt op de belangen van omwonenden; die inbreuk kan overigens op zich wel rechtvaardig zijn.

Het vorenstaande betekent dat niet uit is te sluiten dat in de toekomst wel medewerking kan c.q. zal worden verleend aan een ander plan. Het nu voorliggende plan acht de gemeenteraad echter onvoldoende afgewogen en onderbouwd en daarmee in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Voor wat betreft de vraag of de aanvrager al dan niet een juiste voorstelling van zaken heeft gegeven, kan door de gemeenteraad geen standpunt worden ingenomen. Dat kan niet om de eenvoudige reden dat de gemeenteraad niet aanwezig is geweest bij het overleg tussen de aanvrager en de indiener van het plan.

<u>Conclusie</u>
Al met al kunnen de zienswijzen voor zover die ruimtelijk relevant zijn worden gevolgd en worden die ook betrokken in de besluitvorming. De indiener van de zienswijzen zijn ontvankelijk. De ingediende zienswijzen treffen doel.

Zienswijze 3

Samenvatting

1) Indieners geven aan dat de aanvrager na het verwerven van de grond flink aan het werk is gegaan en onder meer over is gegaan tot het plaatsen van hekken.
2) Na verwerving van de gronden door indiener is het gedaan met de rust in de omgeving terwijl het juist een kwetsbare locatie is.
3) De indieners verzetten zich enorm tegen de plannen omdat zij tegen het bouwen van gebouwen, de toestroom van mensen en de aanvoer van bedrijvigheid zijn.
4) Er wordt gehoopt op steun voor het behoud van de natuur en de steun voor de omwonenden in plaats van steun aan de ondernemer.

Reactie

Door de indieners wordt kort gezegd aangegeven dat de voorgenomen plannen onwenselijk zijn vanwege onder meer de ligging. Tevens wordt door de indieners aangegeven dat er reeds werkzaamheden zijn verricht en dat wordt gehoopt op het behoud van de omgeving

Voor wat betreft de planologische afwegingen en inhoudelijke gronden voor de besluitvorming wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt ten aanzien van de zienswijzen 1 en 2, welke zienswijzen ten dele overeenkomen met de zienswijzen onder punt 3.

In deze nota is reeds uitgebreid uiteengezet dat en waarom door de gemeente geen medewerking kan worden verleend aan het nu voorliggende plan. Daarbij wordt herhaald dat de afweging van de gemeenteraad is toegespitst op de ingediende aanvraag en dat niet is uitgesloten dat in de toekomst medewerking wordt verleend aan een ander plan dat mogelijk wel kan voldoen aan de daaraan te stellen eisen en het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening.

Indien en voor zover er werkzaamheden zijn verricht geldt dat bepaalde werkzaamheden vergunningsvrij mogen worden verricht. Indien en voor zover werkzaamheden worden verricht zonder een vergunning en/of ontheffing terwijl er wel een vergunning en/of ontheffing is vereist, geldt dat in beginsel handhavend dient te worden opgetreden door het bevoegd gezag (lees: het college).

Conclusie:
De indieners van de zienswijzen zijn ontvankelijk. De ingediende zienswijzen treffen ook doel.

Zienswijze 4

Samenvatting

- Zienswijzen 12 november 2020

1) Indiener verwijst naar de inhoud van het bezwaarschrift van 9 april 2020, welk bezwaarschift als herhaald en ingelast wordt beschouwd.
2) Volgens de indiener voldoet het plan aan de kaders zoals die zijn gesteld door de gemeenteraad in de door de gemeenteraad aangenomen motie en het amendement zoals dat aan de orde is gekomen tijdens de raadsvergadering.
3) Voor zover de aanvraag van 18 december 2018 eventueel onduidelijk zou zijn, wordt verwezen naar de door indiener gemaakte opmerkingen.

- Zienswijzen 20 december 2020

4) Er is sprake van een aanvraag strijdig gebruik en daarmee sprake van een aanvraag in fases.
5) Het is niet voorstelbaar dat in het door de gemeenteraad ingewonnen advies bij Pels Rijcken wordt aangegeven dat de wettelijke mogelijkheid tot het gefaseerd indienen van een aanvraag niet zou bestaan.

6) Het is duidelijk dat de gemeente niet een verklaring van geen bedenkingen en omgevingsvergunning mag verlenen anders dan op basis van de aanvraag maar er is nooit een vergunning voor het bouwen aangevraagd.
7) Het argument van de gemeente dat door de toevoeging van een tekening bij de aanvraag sprake is van een bouwplan is niet juist.
8) De zienswijze dient te worden beschouwd als een wijziging van de aanvraag middels het indienen van een gewijzigde ruimtelijke onderbouwing. Alle passages omtrent de gebouwen zijn hiermee geschrapt.

Reactie

Ten aanzien van zienswijzen 1 tot en met 3

Vanwege de onderlinge samenhang tussen de zienswijzen worden de zienswijzen 1 tot en met 3 gezamenlijk behandeld.

De gemeenteraad is van mening dat deze zienswijzen niet kunnen slagen en zal dat nader toelichten.
Indiener is kennelijk van mening dat kan worden verwezen naar het bezwaarschrift van 9 april 2020 zoals dat werd ingediend tegen het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning. Daarmee gaat indiener echter voorbij aan het gegeven dat thans een ontwerp-besluit van de raad en het college voorligt en dat de zienswijzen zich dienen te richten op die beide besluiten.

Het enkel verwijzen naar een eerder ingediend bezwaarschrift is daarmee niet mogelijk c.q. onvoldoende. Door indiener zal immers moeten worden aangegeven waarom hij zich niet kan verenigen met de inhoud en motivering van de beide ontwerp-besluiten.

Het vorenstaande neemt echter niet weg dat de gemeente het eerder ingediende bezwaarschrift – voor zoveel nodig – heeft bezien en beoordeeld.

Door indiener wordt in het bezwaarschrift onder meer ingegaan op de gevolgde procedure, de eerdere principe medewerking door de gemeente Onderbanken en de inhoudelijke motivering van de weigering om medewerking te verlenen.

Voor wat betreft de opmerkingen van indiener ten aanzien van de “gevolgde procedure” (punten 1 tot en met 11 van het bezwaarschrift) geldt dat sprake is van een plan dat in strijd is met het ter plaatse vigerende bestemmingsplan en dat de aanvraag – zoals indiener ook stelt – betrekking heeft op een afwijking van dat plan. Inmiddels heeft de gemeente besloten om de aanvraag verder te beoordelen en om de aanvraag voor te bereiden middels de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Daarmee wordt (alsnog) voldaan aan de zienswijzen zoals verwoord door indiener. In die zin zijn de zienswijzen op dat onderdeel deels achterhaald.

Voor het overige is hetgeen door de indiener onder de punten 1 tot en met 11 wordt aangegeven met name een schets van de gang van zaken zoals indiener die heeft opgeschreven. In die punten liggen verder geen inhoudelijke zienswijzen besloten.

Onder de punten 12 tot en met 21 van het betreffende bezwaarschrift wordt door de indiener ingegaan op de diverse contacten die hij heeft gehad. Uit die schets blijkt onder meer dat vanuit de gemeente al eerder – al dan niet op ambtelijk niveau – is aangegeven dat het plan niet past binnen het buitengebied (vgl. punt 15 van het bezwaarschrift). Ook blijkt dat de indiener eerder op de hoogte is gebracht van de bezwaren van omwonenden en dat er mogelijk andere geschiktere locaties zijn.

Dat indiener niet tevreden is over de gang van zaken, neemt niet weg dat het voorliggende plan – waarvan duidelijk was dat sprake is van situering in het buitengebied (met alle beperkingen van dien) – dient te worden getoetst aan de planologische uitgangspunten en dat die toetsing uiteindelijk negatief uitpakt.

Het heeft in die context weinig zin om uitgebreid in te gaan op de voorgeschiedenis nu het in de kern gaat om een voornemen om geen medewerking te verlenen en om de planologische toetsing van het plan. Hetgeen door indiener onder de punten 12 tot en met 21 van het bezwaarschrift naar voren wordt gebracht, gaat niet in op de kern van de besluitvorming en kan ook niet leiden tot een andere uitkomst.

Door indiener wordt in het onderdeel “B principe goedkeuring van de gemeente Onderbanken” ingegaan op de principe-medewerking die indiener eerder mocht ontvangen. Indiener stelt zich daarbij op het standpunt dat aan alle eisen en criteria ven de principe-akkoord wordt voldaan.

Volgens indiener wordt in het besluit van 17 maart 2020 (lees: het besluit van het college inhoudende de weigering van de omgevingsvergunning) voorbijgegaan aan de overwegingen zoals vervat in het eerder afgegeven principe-akkoord. Los van het gegeven dat in de brief van 15 juni 2017 in zijn algemeenheid wordt aangegeven dat het college bereid is om medewerking te verlenen, geldt dat die in die brief ook duidelijk wordt aangegeven dat geen sprake is van een besluit en dat er nog een bestemmingsplanwijziging dient plaats te vinden.

Uitgangspunt in de vaste rechtspraak van de Afdeling is dat de gemeenteraad niet gebonden is aan het principebesluit van het college van burgemeester en wethouders en ook een andere afweging kan maken dan het college (vgl. ABRS 8 november 2017, vindplaats ECLI:NL:RVS:2017:3003). De bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van een bestemmingsplan berust immers niet bij het college, maar bij de raad.

Weliswaar heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Onderbanken het initiatief getoetst aan het toentertijd geldende beleid en relevante uitgangspunten, maar in het principebesluit is vermeld dat het initiatief nog verder moest worden uitgewerkt en dat nog een planprocedure moet worden doorlopen (bestemmingsplanwijziging). Het was dus – anders dan indiener veronderstelt – zeker geen gelopen race.

De gemeenteraad mag een andere visie hebben ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen; zeker in het buitengebied. Daarbij kan en mag de raad ook en zeker rekening houden met andere en/of gewijzigde inzichten.

Kortom, de verwijzing door de indiener naar de eerder principe-instemming leidt daarmee niet tot gebondenheid van de gemeenteraad om de verklaring van geen bedenkingen wel te moeten verlenen.
De gemeenteraad is dan ook bevoegd om de verklaring te weigeren; ook in het geval door het college van burgemeester en wethouders in eerdere instantie in zijn algemeenheid is aangegeven dat er sprake is van een bepaalde principe-bereidheid.

Daarbij verdient overigens nog opmerking dat de aanvrager het plan eerst na de verkregen principe-medewerking heeft uitgewerkt en dat het met name die uitwerking is die nu op verzet van de omgeving en de gemeenteraad stuit. Hierop zal nog nader worden ingegaan.

Door indiener wordt vervolgens onder onderdeel “inhoudelijke motivering van de weigering” ingegaan op de argumenten die in het besluit van 17 maart 2020 naar voren zijn gebracht in het kader van de weigering van de omgevingsvergunning. Door indiener wordt op goede gronden aangegeven dat de eerder weigering van de omgevingsvergunning – evenals het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren – is gebaseerd op het uitgangspunt dat volgens de gemeente nu geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

In dat kader van de weigering van de verklaring van geen bedenkingen geldt dat verklaring (slechts) door de raad kan worden geweigerd in het belang van een *goede ruimtelijke ordening*.

Blijkens de vaste rechtspraak van de Afdeling staat daarbij voorop dat de raad bij een besluit omtrent het weigeren van een verklaring van geen bedenkingen beleidsruimte c.q. vrijheid heeft (vgl. ABRS 8 november 2017, vindplaats ECLI:NL:RVS:2017:3003).

Hoewel de raad bij het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen een grote mate van beleidsvrijheid toekomt, moet zijn besluit dienaangaande wel op een draagkrachtige motivering berusten.

De weigering van de raad om de gevraagde verklaring van geen bedenkingen af te geven voldoet aan die eis nu in dat besluit wordt ingegaan op de diverse planologische argumenten om geen medewerking te verlenen.

Door de raad wordt immers in het besluit (en ook tijdens de raadsvergadering) uitgebreid ingegaan op de planologische aspecten. In die zin is niet alleen sprake van een inhoudelijk gemotiveerd voornemen maar ook van een voornemen dat is voorzien van een relatief uitgebreide motivering.

De gemeenteraad besteedt onder meer aandacht aan:

a) <u>Strijdigheid met Provinciale Omgevingsverordening / Omgevingsvisie Limburg</u>

- Goudgroene natuurzone
Aangrenzend aan en op een gedeelte van de locatie is het gebied aangemerkt als Goudgroene natuurzone. Dat houdt in dat hier geen nieuwe activiteiten zijn toegestaan die de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied aantasten.

- Nationaal Landschap Zuid-Limburg
De locatie is tevens gelegen binnen het Beschermingsgebied Nationaal Landschap Zuid-Limburg. In de Omgevingsverordening Limburg 2014 wordt ten aanzien van het beschermingsgebied 'Nationaal Landschap Zuid-Limburg' voorgeschreven dat de toelichting bij een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op een gebied gelegen in deze gebieden een beschrijving bevat van de in het plangebied voorkomende kernkwaliteiten, de wijze waarop met de bescherming en versterking van de kernkwaliteiten is omgegaan en hoe de negatieve effecten zijn gecompenseerd.

Voorliggend plan gaat weliswaar op deze aspecten in, maar dit is niet uitgewerkt in een landschappelijk inpassingsplan. Eventuele compensatie is ook nog niet meegenomen. Uit de plannen blijkt dat het perceel wordt opgehoogd en geëgaliseerd om het plan te kunnen verwezenlijken. Hiermee wordt de kwaliteit reliëf in ieder geval aangetast.

Door het ontbreken van een inpassingsplan, een onderbouwing van mogelijke (financiële) compensatie en onvoldoende onderbouwing van het beschermen van kernkwaliteiten, wordt niet voldaan aan de Provinciale Verordening.

- Stiltegebied
Het achterste deel van het perceel valt binnen het stiltegebied. Aanvrager geeft aan dat de beoogde activiteiten geen negatieve invloed hierop hebben, aangezien rust en stilte het hoofdthema vormen van de Bronsgroenerhof. De provincie Limburg hanteert echter een stand-still principe voor de stiltegebieden. Gelet op het doel en belang van de instandhouding van stiltegebieden vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, is dit vanuit de gemeente gezien reden om geen medewerking te verlenen aan activiteiten aan de rand van een stiltegebied die afbreuk kunnen doen aan de doelen die blijkens de Provinciale Verordening binnen dat gebied worden nagestreefd.

- Boringsvrije zone
De locatie is ook aangemerkt als Boringsvrije zone Roerdalslenk IV. Het is verboden om in dit gebied werken op of in de bodem uit te voeren waarbij de Bovenste Brunssumklei kan worden aangetast. Uit de aangeleverde stukken blijkt niet of hieraan voldaan kan worden (onder andere door de keuze van aanvrager om een procedure voor het gebruik los te koppelen van die voor bebouwing).

b) Nut en noodzaak ontwikkeling

Het provinciaal ruimtelijk beleid sterk in op het zoveel mogelijk concentreren van nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied. In de Omgevingsverordening is dan ook opgenomen dat bij een dergelijke ontwikkeling een onderbouwing moet volgen van het nut en noodzaak van de ontwikkeling, dat er behoefte aan de ontwikkeling is en waarom deze niet binnen bestaand stedelijk (bebouwd) gebied kan plaatsvinden. Voor voorliggend plan is dit onvoldoende aangetoond.

In een ambtelijke reactie van de provincie geeft deze gemotiveerd aan niet achter het plan te staan en indien het plan voortgezet wordt voornemens te zijn een zienswijze in te dienen, aangezien er sprake is van provinciaal belang.

c) Gebruik en nieuwbouw op onbebouwd perceel in het buitengebied

Binnen de gemeente Beekdaelen wordt ernaar gestreefd het buitengebied zo veel als mogelijk onaangetast te laten. Dit staat onder meer beschreven in de Strategische visie “Werken en leven in het landschap”. De landelijkheid met zijn kleine karakteristieke kernen is een sterke kwaliteit die behouden moet blijven. Er dient dus zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van bestaande bebouwing. Eventuele nieuwbouw moet plaatsvinden in bestaand bebouwd gebied (de kernen).

Ook op dit punt geldt dat de ontwikkeling van Bronsgroenerhof op de beoogde locatie, namelijk een onbebouwd perceel in het buitengebied, niet past binnen de vastgestelde visie van de gemeente Beekdaelen.

Het Zuid-Limburgs landschap is uniek in Nederland en heeft de status van Nationaal landschap. De landschappelijke kwaliteit in samenhang met cultuurhistorisch erfgoed is een belangrijke kernkwaliteit van de regio.

Gelet op de duurzame transitie van de landbouw zullen er naar verwachting agrarische bedrijven in het buitengebied vrijkomen. Dat betekent dat in eerste instantie gekeken moet worden naar dergelijke locaties, alvorens de optie nieuwbouw (zie ook 1.7) aan de orde is. Zowel rijks-, provinciaal als gemeentelijk beleid zijn hierop ingericht. Ook hier concluderen wij wederom dat er geen gronden aanwezig zijn om nieuwbouw op deze onbebouwde locatie, omringd door natuur, toe te staan.

d) Stedelijke ontwikkeling

De Ladder voor duurzame verstedelijking (Ladder) is op grond van de Wet ruimtelijke ordening een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het bevoegd gezag moet voldoen aan een motiveringsvereiste als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Aangetoond moet worden dat er behoefte is aan de ontwikkeling (dit houdt ook in of dit niet elders tot leegstand leidt), en bij een ligging buiten het bestaand stedelijk gebied, moet gemotiveerd worden dat er niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Bij de vraag of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan (in dit geval de aanvraag), in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Voor de definitie van een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ moet gekeken worden naar het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 1.1.1. Bro). Deze benoemt bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening , bedrijvigheid, detailhandel of horeca en de daarbij behorende openbare en of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Daarnaast worden, zo blijkt uit jurisprudentie, ook andere functies aangemerkt als stedelijke ontwikkeling, waaronder: accommodaties voor maatschappelijke functies zoals een zorgcomplex, accommodaties voor leisure zoals een hotel en accommodaties voor recreatie.

Het plan voor de Bronsgroener Hof voorziet in een functiewijziging ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan. Voor de nieuwe functie wordt een nieuwe bestemming toegekend aan het perceel dat nu de bestemmingen ‘agrarisch gebied met landschappelijke kwaliteiten en/of natuurlijke waarden’ en ‘ecologische structuur’ kent. Hiermee betreft het gebruik en bebouwing ten behoeve van maatschappelijke en recreatieve functies, met ondergeschikte functies als horeca, detailhandel. Het plan dient derhalve beschouwd te worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarop de laddertoets van toepassing is.

De gemeenteraad is van mening dat een dergelijke (nieuwe) functie een plaats dient te krijgen in bestaande, vrijkomende (agrarische) bebouwing. Of wellicht zou er met sloop (ongeacht het aspect kosten) elders compensatie plaats kunnen vinden. Aangezien er steeds meer (agrarische) bebouwing in het buitengebied leeg komt te staan, kan onvoldoende gemotiveerd worden dat deze ontwikkeling niet elders in bestaande bebouwing gerealiseerd kan worden. Bovendien zou dan meer aansluiting gezocht moeten worden bij bestaande bebouwde omgevingen en wellicht meer afstand tot waardevolle natuur.

e) Milieu-aspecten
Er ontbreekt een belangrijk aspect in de aanvraag, namelijk de berekening van stikstof in relatie tot Natura 2000-gebieden. Voor alle projecten waarbij er sprake is van een stikstofdepositie van meer dan 0,0 mol/ha/jr is een vergunning op de Wet Natuurbescherming benodigd.
Met een stikstof berekening kan nauwkeurig worden berekend wat de verwachtte stikstofdepositie voor een project is en die berekening ontbreekt.

f) Alternatieve locaties
De helende werking van de groene omgeving bij een ontwikkeling als Bronsgroenerhof wordt onderschreven. Echter, een dergelijk initiatief is wenselijker daar waar reeds bebouwing aanwezig is. Het is een feit dat steeds meer agrarische bebouwing leeg komt te staan, dus nu of in de nabije toekomst zijn er genoeg locaties waar dit via een functiewijziging mogelijk gemaakt zou kunnen worden.

Er wordt nog een traject opgestart vanuit de gemeente voor een visie op Vrijkomende Agrarische Bebouwing. Initiatiefnemer kan hierin meegenomen worden, voor het zoeken naar een geschiktere locatie. De gemeente kan de initiatiefnemer dan ondersteunen bij het ontwikkelen van een soortgelijk project op een alternatieve locatie.

Kortom, de gemeenteraad heeft een uitvoerig gemotiveerd besluit genomen waarbij ook aandacht is besteed aan alle gronden van bezwaar zoals die aan de orde kwamen in het eerder ingediende bezwaarschrift. De uitkomst van deze uitgebreide beoordeling – een planologische beoordeling – is dat de gemeente van mening is dat er geen goede redenen zijn om de aanvraag te honoreren en dat de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Uit het vorenstaande volgt dat het nu voorliggende plan – anders dan indiener stelt – in strijd is met het Provinciaal en gemeenlelijk beleid en dat het ingediende plan ook niet past binnen de vigerende bestemming en de uitgangspunten voor het buitengebied.

Uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gaat de gemeenteraad op dergelijke locaties terughoudend om met nieuw ruimtebeslag zoals het realiseren van strijdig gebruik. De raad wil daarmee intensivering van het gebruik en bebouwing voorkomen. Gelet hierop heeft de raad, anders dan waarvan indiener uitgaat, voor de betrokken gronden een eigen planologische afweging op maat gemaakt

Voor wat betreft het standpunt dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling en of wordt voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking wordt nog het navolgende overwogen.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd.

Deze ladder is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten, waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. De ladder voor duurzame verstedelijking is per 1 oktober 2012 verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In artikel 3.1.6, lid 2 Bro is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen aan de systematiek van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.

Het begrip 'stedelijke ontwikkeling is daarbij als volgt gedefinieerd:
"ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Per 1 juli 2017 is een nieuwe versie van de ladder van kracht. Hierin is de tekst van de Ladder teruggebracht naar de essentie, namelijk de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd:
"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien" (artikel 3.1.6 lid 2 Bro)

In het geval in het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, dient de toelichting aldus een beschrijving te bevatten van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling.

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient de toelichting, aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien.

Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied een rol spelen. Het karakter van de besluitvorming brengt dat alternatieven in ieder geval aan de orde komen indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet. De gemeenteraad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze situatie zich in dit geval ook voordoet.

Het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro stelt inhoudelijke eisen aan de inhoud van de toelichting waarvan elk bestemmingsplan vergezeld dient te gaan. Daarin is onder meer bepaald dat in de toelichting een verantwoording moet zijn neergelegd van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, een beschrijving van de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en van de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is in het eerste lid bepaald dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar de behoefte (uitspraak van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908 (Westerveld)).

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt echter niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan.

Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn (uitspraak

van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert) en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)).

De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd (uitspraak van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471 (Weststellingwerf)).

De bestuursrechter beoordeelt, in aanmerking genomen deze onderbouwing, of de mogelijk gemaakte ontwikkeling zodanig is, dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat binnen de planperiode van in beginsel tien jaar behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt (uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3542 (Leek)).

De ladder onderbouwing dient te zijn opgenomen in de aanvraag en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwing. In de ruimtelijke onderbouwing zoals is aangereikt wordt aangegeven dat “geen sprake is van een duurzame stedelijke ontwikkeling”.

Dat betekent ook dat in de door de aanvrager ingediende ruimtelijke onderbouwing niet wordt ingegaan op de ladder, hetgeen ook wordt erkend. De aanvrager is evenwel van mening dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling

Voor zover nodig geldt aldus dat de gemeenteraad het voornemen heeft voorzien van een uitgebreide onderbouwing en dat in die onderbouwing ook wordt ingegaan op de aspecten zoals die naar voren worden gebracht in het bezwaarschrift van 9 april 2020.

Indiener geeft aan dat de aanvraag volgens hem voldoet aan de kaders zoals die zijn gesteld door de gemeenteraad in een door de gemeenteraad amendement. De door de raad aangenomen motie is enkel een verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om met de initiatiefnemer in gesprek te gaan. Daarbij heeft de gemeenteraad algemene kaders gesteld zonder daarbij afbreuk te doen aan het door de gemeenteraad genomen besluit inhoudende het voornemen om geen medewerking te verlenen aan het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen.

De gemeenteraad heeft een aantal algemene aspecten geschetst voor het eventueel opstellen van een ander plan; een plan dat in ieder geval qua gebruik, relatie met de bestemming en ruimtebeslag afwijkt van het huidige plan.

Het standpunt van indiener dat de aanvraag volgens hem voldoet aan de betreffende kaders betekent uiteraard niet dat de gemeenteraad in wezen heeft besloten om het voorliggende plan op basis van een inhoudelijke afweging af te wijzen. Integendeel. De gemeenteraad heeft het ingediende plan op zijn merites beoordeeld en is tot de conclusie gekomen dat voor dat plan geen verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend.

Er zal aldus een ander (en niet een eerder plan waarbij eerdere tekeningen of gegevens worden weggaleten) plan moeten worden ingediend vooraleer door de gemeenteraad, middels het verlenen van de vereiste verklaring van geen bedenkingen, medewerking kan worden verleend aan een ontwikkeling.

Indiener geeft in de aanvullende zienswijzen nog aan dat het plan is aangepast doordat in de ruimtelijke ordening een aantal passages zijn weggelaten. Die passages zien kennelijk op de gebouwen niet nodig c.q. noodzakelijk zijn voor het gevraagde gebruik. De gemeenteraad overweegt dat daarmee niet is komen te vervallen het uitgangspunt dat het gebruik strijdig en dat door die aanpassingen ook niet alsnog wel wordt voldaan een het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening. Aanvrager had overigens kunnen opteren voor het gebruik maken van de mogelijk die artikel 2.5 Wabo biedt maar heeft daarvan afgezien. Vastgesteld wordt dat indiener geen oog heeft voor het uitgangspunt dat het enkel aanpassen van de onderbouwing (kennelijk met als doel om het inzicht in gebouwelijke sfeer weg te laten) onvoldoende is
.

Het is, anders dan de indiener mogelijk veronderstelt, niet voldoende dat het plan past binnen de zeer algemene kaders zoals opgenomen in de door de raad aangenomen motie. Aanvrager gaat daarmee immers voorbij aan het gegeven dat het plan ook niet is voorzien van de vereiste onderbouwing die nodig is om een verklaring te kunnen verlenen. Zoals uit de besluitvorming en de inhoud van deze nota volgt, blijkt immers dat een dergelijk plan ook moet voldoen eisen ter zake de ruimtelijke onderbouwing; er zal onder meer aandacht moeten worden besteed aan de ladder, de stikstof, de landschappelijke inpassing etc.

Kortom, de gemeenteraad heeft gelet op de ingediende aanvraag een inhoudelijke afweging gemaakt en die komt erop neer dat met het voorliggende plan niet wordt voldaan aan de uitgangspunten voor een goede ruimtelijke ordening. Het weglaten van de passages over de bebouwing (in de ruimtelijke onderbouwing) is niet relevant. Het standpunt van indiener dat uit zijn toetsing van het plan aan de kaders van de gemeenteraad blijkt dat het plan voldoet aan die kaders – hetgeen overigens niet juist is – maakt een en ander ook niets anders. Indiener blijft onverkort vasthouden aan het eerder door hem ingediende plan maar ziet niet in dat dit plan niet op medewerking c.q. instemming kan rekenen. De gemeente heeft in dat kader overigens ook beleidsruimte.

Indiener is blijkens het getelde op pagina 8 van diens bezwaarschrift van mening dat niet de juiste procedure is gevoerd, dat de gemeente onbetrouwbaar is indien de gemeente het principe-besluit niet respecteert en dat dat het ingediende plan wel zou passen binnen.

In het vorenstaande en in deze nota in zijn geheel wordt uitgebreid uiteengezet dat (alsnog) de juiste procedure is gevolgd door toepassing te geven aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, dat een gemeente niet is gebonden aan een eerdere principe-instemming en dat het ingediende plan vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet als passend wordt ervaren. Dat mogelijk een aangepast plan wel als passend wordt beoordeeld, doet aan het vorenstaande niet af.

Kortom, in de aanvraag moet worden voldaan aan de daaraan te stellen eisen en vastgesteld wordt dat niet aan die eisen wordt voldaan.

Conclusie: de zienswijzen onder de punten 1 tot en met 3 kunnen niet slagen.

<u>Ten aanzien van zienswijze ad 4</u>

Zoals door indiener op goede gronden wordt aangegeven, is sprake van strijdigheid met het ter plaatse vigerende bestemmingsplan. De locatie is gelegen binnen de kaders van het vigerende bestemmingsplan “Buitengebied Onderbanken”, vastgesteld door de gemeenteraad op 13 juli 2006.

Het gedeelte waar de bebouwing voorzien is, heeft hierin de bestemming ‘Agrarisch gebied met landschappelijke en/of natuurlijke waarden’. Daarnaast gelden de dubbelbestemmingen ‘ecologische structuur’, ‘erosie’ en ‘recreatieve ontstuitingsstructuur’.

Op het achterste gedeelte van het perceel rust ook de gebiedsaanduiding ‘stiltegebied’. Ten zuiden van dit perceel geldt de bestemming “Natuur”. Hier is geen bebouwing voorzien maar dit maakt wel onderdeel uit van de planvorming. De gewenste ontwikkeling is niet mogelijk op basis van het vigerende bestemmingsplan. Er is immers sprake van strijdigheid voor wat betreft het toegestane gebruik (als voor wat betreft de toekomstige bebouwing)..

Om het aangevraagde gebruik mogelijk te maken zal immers ook sprake zijn van bebouwing en die bebouwing volgt ook uit de eerder ingediende aanvraag.

Het systeem van de Wabo gaat uit van een projectbenadering. Dat houdt in dat alle activiteiten voor een project/ontwikkeling die vergunningplichtig zijn, zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd.

De aanvrager kan ook kiezen voor het separaat aanvragen van zogenoemde deelvergunningen (in de praktijk wel aangeduid als splitsen), maar dat kan alléén indien het geen onlosmakelijk verbonden activiteiten betreft. Zijn activiteiten wel onlosmakelijk verbonden, dan kunnen de benodigde toestemmingen gefaseerd worden aangevraagd.

De voorliggende omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan in verband met het gebruik kan, ondanks de onlosmakelijke samenhang, in dit geval los van de activiteit bouwen worden aangevraagd (zie artikel 2.7, lid 1 Wabo).

De eerder verleende omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan wordt dan mede toetsingskader voor de beoordeling van de aanvraag voor de activiteit bouwen, hetgeen volgt uit artikel 2.10, lid 1 onder c Wabo (zoals dat artikel sinds 2013 luidt).

Het bouwplan zal dan wel moeten voldoen aan de tekeningen die onderdeel zijn van de aanvraag om af te mogen wijken van het bestemmingsplan en daarmee ook onderdeel worden van de verleende vergunning, mocht tot vergunningverlening worden overgegaan in onderhavige kwestie.
Wijkt het bouwplan daar toch van af, dan zal voor het bouwplan opnieuw de afwijking van het bestemmingsplan moeten worden beoordeeld en voor zover wenselijk, moeten worden vergund.

Er is aldus sprake van een aanvraag van een deelvergunning conform artikel 2.7 lid 1 Wabo en dat heeft het college en de gemeenteraad ook als zodanig betrokken in de besluitvorming.

Indiener lijkt er echter aan voorbij te gaan dat (1) de aanvraag voor wat betreft het gebruik (en dat ligt in eerste instantie ter toetsing voor) niet past binnen het buitengebied en (2) dat het gebruik enkel mogelijk is indien en voor zover de bebouwing wordt toegestaan c.q. mogelijk wordt gemaakt. In die is er zeker ook sprake van een bepaalde relatie tussen het gebruik en de bebouwing. Die relatie wordt niet weggenomen door de bebouwing niet meer op te nemen in de aanvraag (in de aanvraag zoals die ter inzage is gelegd maakte de bebouwing daar nog wel deel vanuit).

Aanvrager dient bij de aanvraag voor de eerste fase te vermelden welke activiteiten binnen het gehele project zullen plaatsvinden. Om die reden is het op zich ook goed te begrijpen dat de door de aanvrager voorziene bebouwing deel uitmaakt(e) van het plan en – ondanks dat eerst sprake is van toetsing van het gebruik – niet over het hoofd wordt gezien. Het gegeven dat de raad in de beraadslaging die tekeningen heeft besproken, betekent niet dat daarmee de grondslag voor de aanvraag wordt verlaten.

In de kern gaat het om de aanvraag voor het *strijdig* gebruik. Het gaat dan om het gebruik in het algemeen en ook meer specifiek het gebruik dat ziet op de verschillende onderdelen van het plan zoals de uitvoering van verschillende werkzaamheden en de aanleg van voorzieningen

Uit toetsing van het bestemmingsplan volgt dat het gebruik van de gronden voor hetgeen is aangegeven in de aanvraag omgevingsvergunning strijdig is en dat ook geen medewerking kan worden verleend omdat – kort gezegd – (nog) geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

De raad heeft aangegeven voornemens te zijn de vereiste verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen omdat (kort gezegd) geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening en de aanvraag bovendien niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

De discussie in deze fase van de procedure is aldus beperkt tot het gebruik op basis van de aanvraag.

Dat gebruik is volgens de raad:
(1) in strijd met het provinciaal en gemeentelijk beleid (onder andere ligging in stiltegebied etc.);
(2) in strijd met uitgangspunten voor het buitengebied;
(3) in strijd met het gegeven dat niet is onderkend dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

Wel moet worden bedacht dat – indien de verklaring en later ook de omgevingsvergunning wordt verleend – in een later stadium geen verklaring van geen bedenkingen meer behoeft te worden gevraagd aan de raad voor de zogenaamde bouwactiviteit. Voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is het college immers bevoegd en in het kader daarvan hoeft geen verklaring van geen bedenkingen te worden gevraagd aan de raad.

Wanneer de (nog te ontvangen) aanvraag voor de bouwactiviteit past binnen hetgeen in een eerder stadium is vergund in afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12 Wabo – zoals hier aan de orde – kan de vergunning ook niet worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan (zie artikel 2.10, lid 1 onder c Wabo).

Vanuit die optiek komt in de nu lopende procedure dus wel een bepaalde betekenis toe aan hetgeen in de aanvraag om omgevingsvergunning is opgenomen ten aanzien van de beoogde situering en het beoogde bouwvolume van de later nog aan te vragen activiteit bouwen. Het is immers duidelijk dat gebruik enkel mogelijk is indien er ook bebouwing wordt gerealiseerd.

Los van het gegeven dat de aanvraag voor wat betreft het gebruik als zodanig is getoetst (en daarmee ook aan alle geldende planologische uitgangspunten) geldt dat de aanvraag niet op zichzelf staat en dat het gebruik enkel mogelijk is indien en voor zover bebouwing wordt gerealiseerd.

Door het (op een kunstmatige) losknippen van gebruik enerzijds en bebouwing anderzijds meent aanvrager ten onrechte dat medewerking zou moeten worden verleend maar daarbij gaat aanvrager voorbij aan het feit dat het gebruik (en die aanvraag ligt voor) ook in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.

Zienswijze 4 treft daarmee geen doel.

<u>Ten aanzien van zienswijze ad 5</u>

Indiener geeft aan dat het niet voorstelbaar is dat in het door de gemeenteraad ingewonnen advies bij Pels Rijcken wordt aangegeven dat de wettelijke mogelijkheid tot het gefaseerd indienen van een aanvraag niet zou bestaan.

Het is juist dat in het betreffende vertrouwelijke advies niet wordt aangegeven dat geen sprake zou kunnen zijn van het (in de woorden van indiener) “gefaseerd indienen van een aanvraag”. Dat heeft de raad ook niet overwogen.

Uit het betreffende advies volgt (samengevat) dat:

- het tijdens de raadsvergadering van 22 september 2020 ingediende amendement geen stand kon houden, enerzijds omdat je de grondslag van de aanvraag verlaat en anderzijds omdat de voorwaarden die men daarmee aan de vergunning wilde koppelen niet concreet genoeg waren;
- de enige optie om nu tot een positief besluit (wellicht) te komen, is de om de aanvraag alsnog inhoudelijk aan te passen;
- indien en voor er een aangepaste aanvraag zou worden ingediend, dan dient deze aanvraag opnieuw als ontwerp ter inzage te worden gelegd, omdat er geen sprake is van een ondergeschikte wijziging.

Kortom, uit het advies van Pels Rijcken volgt niet dat er geen wettelijke mogelijkheid is tot het “gefaseerd indienen van een aanvraag”. Die conclusie stemt ook overeen met het standpunt van de gemeente en betekent dat de zienswijze kan worden gevolgd maar niet leidt tot een andere uitkomst. Daaraan wordt toegevoegd dat in deze sprake is van het aanvragen van deelvergunningen (en dat is niet hetzelfde als de zogenaamde fasering in aanvragen).

Zienswijze 5 treft geen doel.

Ten aanzien van zienswijze ad 6

De raad is bevoegd om te besluiten over het voorstel om al dan niet een verklaringen van geen bedenkingen te verlenen. Die bevoegdheid behoort exclusief toe aan de raad en dat betekent dat enkel de raad een dergelijk besluit kan nemen.

Voor de raad geldt echter ook dat de aanvraag bepalend is voor de besluitvorming. Dat betekent concreet dat enkel een besluit kan worden genomen over het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen voor zover die ziet op de voorliggende aanvraag. De raad kan daarmee dus niet besluiten dat de verklaring heeft te gelden voor een ander plan dan het plan zoals dat voorligt.

Kort gezegd: de gemeenteraad beslist op basis van de aanvraag en is aan de grenzen van die aanvraag gebonden. Het is ook geen bevoegdheid van de raad om vervolgens een verklaring af te geven voor een ander plan dan waarop de aanvraag betrekking heeft.

Daarbij komt dat een dergelijke aanvraag een procedure doorloopt. In het kader van die procedure komt aan belanghebbenden de mogelijkheid toe om gebruik te maken van de ter beschikking staande rechtsbeschermingsmogelijkheden. Het gaat daarbij niet enkel om de positie van de aanvraag c.q. initiatiefnemer maar ook de positie van derden.

Indien en voor zover de raad zou besluiten om een verklaringen van geen bedenkingen te verlenen die niet ziet op het in procedure gebrachte plan dan worden de belangen van derden geschaad.
De gemeenteraad heeft dan ook een besluit genomen die ziet op de ingediende aanvraag. De gemeenteraad deelt daarmee de visie van indiener voor wat betreft zienswijze 6 met dien verstande dat dit geen wijziging aanbrengt in het standpunt van de gemeente ten aanzien van de ingediende aanvraag en/of het voornemen om de verklaring geen bedenkingen niet te verlenen.

Conclusie: zienswijze 6 leidt niet tot een andersluidend besluit.

Ten aanzien van zienswijze ad 7

Uit de stukken volgt dat de ontwikkeling weliswaar betrekking heeft op de realisatie van een aantal gebouwen maar dat de aanvraag omgevingsvergunning zoals die werd ingediend niet ziet op de activiteit “bouwen” als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo.

In die zin is aldus enkel sprake van een aanvraag om omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan voor wat betreft het gebruik.

De aanvraag omgevingsvergunning heeft blijkens de inhoud van het raadsvoorstel ter zake het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bedenkingen dan ook enkel betrekking op het afwijken van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan en het aanleggen van een uitrit, verhardingen en twee biovijvers.

De raad heeft dan ook op goede gronden en basis een besluit genomen over het voornemen tot het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bedenkingen waarbij geldt dat de aanvraag omgevingsvergunning daarbij bepalend is en ook niet is verlaten.

Dat betekent concreet dat enkel op basis van de aanvraag zoals die ten grondslag ligt aan het voorstel voor het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen is besloten en dat dit besluit ook enkel op die aanvraag betrekking heeft c.q. kan hebben.

Het eventueel verlenen van een verklaring van geen bedenkingen voor de voorliggende aanvraag omgevingsvergunning ziet aldus op de aangevraagde activiteit.

Anders dan indiener stelt in zienswijze 7 heeft de gemeente niet het standpunt ingenomen dat sprake is van een “bouwplan”. De indiener meent wellicht dat bij de inhoudelijke beoordeling van de voorliggende aanvraag op onjuiste gronden doorkijk is gemaakt naar het door hem zelf geschetste, benodigde bouwvolume in relatie tot de boogde functies. Om dat kracht bij te zetten heeft indiener aangegeven dat is besloten om de betreffende schetstekeningen, zoals die waren gevoegd aan de aanvraag, uit de procedure te halen.

Los van het feit dat de raad niet goed in staat is om de ruimtelijke impact van een plan goed te beoordelen zonder een idee van beoogde functies, bouwvolume e.d. te hebben, geldt dat de door aanvrager gevraagde vergunning als toetsingskader voor een toekomstige aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen heeft te gelden en dat dit niet mogelijk is als nu geen kaders hierover kunnen worden gesteld. Als aanvrager enkel had willen bewerkstelligen wat hij kennelijk beoogt te bewerkstelligen (sec het afwijkende gebruik), dan had hij een formeel een gefaseerde vergunning moeten aanvragen (en dat is anders dan de aanvraag zoals die thans is ingediend).

Uit het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren en het ontwerp-besluit ter zake de omgevingsvergunning blijkt overigens verder niet dat de raad is uitgegaan van het bouwplan; de raad heeft de aanvraag getoetst en vastgesteld dat die in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en dat ook niet wordt voldaan aan het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie: zienswijze 7 treft daarmee geen doel.

Ten aanzien van zienswijze ad 8

De raad is bevoegd om te besluiten over het voorstel om al dan niet een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Die bevoegdheid behoort exclusief toe aan de raad en dat betekent dat enkel de raad een dergelijk besluit kan nemen.

Voor de raad geldt echter ook dat de aanvraag bepalend is voor de besluitvorming. Dat betekent concreet dat enkel een besluit kan worden genomen over het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen voor zover die ziet op de oorspronkelijke aanvraag. De raad kan daarmee dus niet besluiten dat de verklaring heeft te gelden voor een ander plan dan het plan zoals dat voorligt zoals indiener kennelijk wenst.

De aanvrager heeft een aanvraag ingediend, welke aanvraag verder in behandeling is genomen en ook is getoetst aan het ter plaatse vigerende bestemmingsplan en het beleid dat voor het gebied geldt.
Die aanvraag ziet op het gebruik en heeft geresulteerd in het voornemen om devereiste verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen.

De aanvraag is beoordeeld en daarbij zijn alle relevante aspecten beoordeeld. Aanvrager wenst nu kennelijk een andere, gewijzigde, aanvraag voor te leggen door het aanleveren van een aangepaste ruimtelijke onderbouwing. Er gelden strenge eisen aan het tussentijds kunnen wijzigen van een aanvraag. Die eisen vloeien mede voort uit rechtspraak van de Afdeling.

Het is blijkens de rechtspraak na het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit niet meer geoorloofd om een aanvraag te wijzigen en aan te vullen, zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. Dit is enkel anders wanneer de wijziging van ondergeschikte aard is of aannemelijk is dat derden daardoor niet worden benadeeld.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat per geval moet worden beoordeeld of sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling op 27 februari 2013).

De Afdeling betrekt in zijn overwegingen de volgende omstandigheden:

- de aard en omvang van de wijzigingen, zowel op zichzelf beschouwd als (met name) in relatie tot het gehele bouwplan en de omgeving;

- het al dan niet wijzigen van de uiterlijke verschijningsvorm van het gehele bouwplan;
- de ruimtelijke uitstraling van de wijzigingen.

Kortom, indien en voor de aanvraag tussentijds wordt gewijzigd (qua gebruik) dan dient die wijziging mogelijk eerst als nieuw ontwerp ter inzage te worden gelegd. Aanvrager gaat daaraan voorbij in diens zienswijze.

De facto is door de aanpassing van de ruimtelijke onderbouwing (die als bijlage bij de aanvraag omgevingsvergunning werd ingediend en daarvan deel uitmaakt) sprake van een gewijzigde aanvraag.
Een wijziging die gelet op de stand van zaken van de procedure niet (meer) mogelijk is.

Kort gezegd: de raad beslist op basis van de op 18 december 2018 ontvangen aanvraag en is op zich aan de grenzen van die aanvraag gebonden. Het is ook geen bevoegdheid van de raad om vervolgens een verklaring af te geven voor een ander (gewijzigd) plan dan waarop de aanvraag betrekking heeft; daarbij geldt bovendien dat sprake is van voorbereiding van een besluit met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Daarbij komt dat een dergelijke aanvraag een procedure doorloopt. In het kader van die procedure komt aan belanghebbenden de mogelijkheid toe om gebruik te maken van de ter beschikking staande rechtsbeschermingsmogelijkheden. Het gaat daarbij niet enkel om de positie van de aanvrager c.q. initiatiefnemer maar ook de positie van derden.

Indien en voor zover de raad zou besluiten om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen die niet ziet op het in procedure gebrachte plan dan worden de belangen van derden (zoals onder meer de indieners van de zienswijzen maar ook andere omwonenden) onevenredig geschaad. Ook dit vormt een reden om de gemeenteraad om zich te beperken tot het nemen van een besluit dat ziet op het door indiener eerder ingediende plan en niet buiten de grenzen van dat plan te treden.

De indiener geeft aan dat wordt vastgehouden aan de ingediende aanvraag en dat een aanvraag gefaseerd kan worden ingediend (en daarmee doelt indiener een deelvergunning). De gemeenteraad heeft aanvrager die mogelijkheid niet (in de woorden van indiener) “ontnomen” maar heeft enkel besloten om de aanvraag zoals die eerder werd ingediend niet te honoreren althans te besluiten voornemens te zijn om de vereiste verklaring van geen bedenkingen niet te verlenen. Aanvrager blijkt echter onverkort vasthouden aan de eerder ingediende aanvraag en diens recht op een besluit. Dat besluit zal aanvrager ook niet worden onthouden.

In de nader door indiener ingediende zienswijzen (die overigens ontvankelijk zijn) geeft indiener aan dat kennelijk sprake is van een gewijzigde aanvraag. Hiervan is reeds overwogen dat die wijziging niet meer mogelijk is althans dat die wijziging niet kan worden gehonoreerd zonder in dat kader een bepaalde procedure (opnieuw) te volgen. Het ontgaat de gemeente overigens waarom aanvrager blijft vasthouden aan de eerder ingediende aanvraag voor enkel het gebruik maar tegelijkertijd wel aangeeft dat de aanvraag wordt gewijzigd. Die keuze is echter aan aanvrager zelf en die keuze wordt ook gerespecteerd.

Conclusie: zienswijze 8 treft geen doel.

<u>Tot slot</u>

De gemeente heeft serieuze pogingen ondernomen om in overleg te treden met de aanvrager en heeft ook overleg plaatsgevonden. Onder meer over de mogelijkheid tot het opstellen en indienen van een alternatief plan dat qua gebruik mogelijk wel passend kan zijn. Aanvrager wenst kennelijk onverkort te persisteren in diens oorspronkelijke aanvraag en probeert die aanvraag gedurende de looptijd van de procedure nog inhoudelijk te wijzigen. Die inhoudelijke wijziging is niet mogelijk nu daarmee de grondslag voor de oorspronkelijke aanvraag wordt verlaten.

De indiener heeft hetgeen tijdens die besprekingen onder meer is besproken ten dele gebruikt in diens aanvulling van de eerder ingediende zienswijzen. De lezing van de indiener spoort niet geheel met hetgeen volgens de gemeente aan de orde is gekomen. Dat neemt niet weg dat een poging is ondernomen om te komen tot een mogelijke oplossing. Indiener heeft er voor gekozen om de procedurele weg voort te zetten en dat betekent dat de ook van hem ontvangen zienswijzen zullen worden betrokken in de besluitvorming.

Conclusie
De indiener van de zienswijzen is ontvankelijk. De ingediende zienswijzen treffen geen doel.

Zienswijze 5

Samenvatting (en vrije vertaling, voor letterlijke weergave wordt verwezen naar de zienswijze)

1. Het complete gebied is een natuurpark en de dieren zullen door de ontwikkeling worden verdreven.
2. Reeds vanaf 1967 is sprake van een situatie waarin geen bebouwing meer mag worden toegevoegd vanaf de bungalow van de familie Molls (An der Venn 5);
3. Het grootschalige gebouw past absoluut niet binnen het plan. Bovendien moeten wegen en een parkeerplaats worden aangelegd en dat zal leiden tot een verdichting van de bodem terwijl sprake is van een waterbeschermingsgebied.
4. De omwonden vrezen een aantasting van rust die het wonen ter plaatse zo kenmerkt. Het verkeer zal extreem toenemen en ook het geluid zal toenemen.
5. De gemeente Beekdaelen is trots op de Schinveldse bossen met het natuurpark. Er werden voorzieningen getroffen of de natuur weer de ruimte te geven. De natuur zal worden verstoord indien de ontwikkeling wordt doorgezet.

Reactie

De indieners geven aan zich te verzeten tegen de voorgenomen plannen onwenselijk zijn vanwege onder meer de ligging in een natuurgebied. Indieners menen dat het plan niet past binnen de omgeving en dat door het plan onwenselijke effecten zullen ontstaan.

Voor wat betreft de planologische afwegingen en inhoudelijke gronden voor de besluitvorming wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt ten aanzien van de zienswijzen 1 tot en met 3, welke zienswijzen ten dele overeenkomen met de nu voorliggende zienswijzen.

In deze nota is reeds uitgebreid uiteengezet dat en waarom door de gemeenteraad geen medewerking kan worden verleend aan het nu voorliggende plan. Daarbij wordt herhaald dat de afweging van de gemeenteraad is toegespitst op de ingediende aanvraag (voor het gebruik) en dat niet is uitgesloten dat in de toekomst medewerking wordt verleend aan een ander plan dat mogelijk wel voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Door de indieners wordt onder meer aangegeven dat de bebouwing niet past binnen de omgeving, dat er ook grenzen zijn aan de bebouwingsmogelijkheden en dat het grootschalige gebouw niet past binnen de omgeving. Op zich is het standpunt van de indieners te volgen maar opmerking verdient dat door de aanvrager een omgevingsvergunning voor het gebruik is ingediend. Dat betekent dat in principe enkel het gebruik ter toetsing door het bevoegd gezag voorligt.

Het is goed voorstelbaar dat de indieners vrezen voor een aantasting van hun rust. Hierbij dient echter in ogenschouw te worden genomen dat het niet altijd mogelijk is om een bestaande situatie onverkort te handhaven. Dat nu sprake is van een bepaalde rust betekent overigens ook niet dat die rust onevenredig wordt aangetast door het toestaan van bepaalde gebruik. De vrees over de verkeerstoename zal moeten worden betrokken bij de planvorming mits daar objectieve aanknopingspunten voor zijn.

Het is op voorhand niet uit te sluiten dat als gevolg van een wijziging van het gebruik sprake zal zijn van een zeker toename van het aantal verkeersbewegingen. Los van het gegeven dat nu geen medewerking wordt verleend aan het plan verdient opmerking dat een eventuele toename van het aantal verkeersbewegingen mogelijk opgaat in het heersende verkeersbeeld en daarmee niet onevenredig is.

Het aspect “natuur” en de ligging in de nabijheid van een natuuromgeving is een van de aspecten die wordt betrokken bij de beoordeling van een plan. Aangezien uitgangspunt is dat geen medewerking wordt verleend aan het eerder ingediende plan, kan op de uitkomst van de afweging niet worden vooruitgelopen.

Conclusie:
De indieners van de zienswijzen zijn ontvankelijk. De ingediende zienswijzen treffen doel.