

Maatwerk

Rekenkamercommissie Aa en Hunze

Rekenkamercommissie Aa en Hunze

Mw. mr. E.P. van Corbach
Raadsgriffier

T. 059 – 22 67 705
E. PvCorbach@aaenhunze.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

drs. E.J.M. (Evert) Wolters
C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc
drs. mr. D. (Doreen) Wilbers

Contactpersoon:

drs. E.J.M. (Evert) Wolters
T. 06 – 262 431 89
E. evert@necker.nl

Kenmerk:

RO 13619

Datum:

17-01-2014

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding en doelstelling onderzoek 'Maatwerk'	3
1.2 / Centrale vraag en deelvragen	3
1.3 / Analyse in drie stappen per case, daarna duiding	4
1.4 / Aanpak	4
2 Centrale boodschap	6
2.1 / Conclusies	6
2.2 / Aanbevelingen	7
3 Reactie college van B&W	8
 Nota van Bevindingen	 10
4 Ruimtelijke ordening in Nederland	11
5 Besluitvormingsproces cases	13
5.1 / Maatschap Beijering	13
5.2 / Dorp van Bartje	18
5.3 / Camping Boerendijk	22
6 Aard maatwerk en duiding	27
6.1 / Aard van het maatwerk	27
6.2 / Juridische en politiek-bestuurlijke duiding	28
 Bijlagen	 31
Toetsingskader	31
Bronnen	31

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding en doelstelling onderzoek 'Maatwerk'

De rekenkamercommissie Aa en Hunze heeft onderzoek gedaan naar het onderwerp 'Maatwerk'. Daaronder verstaat de rekenkamercommissie "het door de raad of college nemen van een besluit in een individueel geval, dat afwijkt van de algemene beleidslijn".

De aanleiding voor de keuze van dit onderwerp is een consultatie van raadsleden voor het onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie. Raadsleden hebben aangegeven dat er door de gemeente (raad dan wel college) soms besluiten worden genomen die buiten de vastgestelde kaders van verordeningen vallen. Dergelijke besluiten stellen raadsleden voor vragen als: "In hoeverre komen wij daardoor als overheid onbetrouwbaar over? Ondergraven wij hiermee ons beleid?"¹

De doelstelling van het onderzoek luidt:

Inzicht bieden in de kwaliteit van het gemeentelijke maatwerk in voorkomende dossiers en in de mogelijke juridische en politiek-bestuurlijke gevolgen.

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek drie cases geselecteerd:

1. Gieterveen: Camping Boeredijk
2. Schoonloo: Maatschap Beijering
3. Rolde: Dorp van Bartje

1.2 / Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat is de kwaliteit van maatwerk door de gemeente in voorkomende gevallen en welke mogelijke juridische en politiek-bestuurlijke gevolgen zijn hierbij te onderscheiden?

In de centrale vraag ligt de nadruk op de kwaliteit van maatwerk. De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van deelvragen. Deze deelvragen zijn geclusterd in twee onderdelen, te weten 'besluitvorming case' en 'duiding'. Het cluster 'besluitvorming cases' is beschrijvend van aard. Het cluster 'duiding' geeft inzicht in de mogelijke juridische en politiek-bestuurlijke gevolgen in de specifieke cases.

Besluitvorming cases

1. Waaruit bestaat het gemeentelijk maatwerk in de specifieke cases?
2. Hoe zijn de besluiten om maatwerk te leveren in de specifieke cases tot stand gekomen?
3. Op basis van welke argumenten heeft de gemeente besloten om in de specifieke cases maatwerk te leveren?

¹ Rekenkamercommissie Aa en Hunze, Jaarverslag 2012 en Onderzoeksplan 2013, p. 4.

Duiding

4. Welke mogelijke juridische gevolgen zijn te onderscheiden bij het verleende maatwerk in de cases?
5. Welke mogelijke politiek-bestuurlijke gevolgen zijn verbonden aan het verleende maatwerk in de cases?

1.3 / Analyse in drie stappen per case, daarna duiding

Duiding van gevolgen vraagt om voorafgaande analyse in drie stappen

Goed grip krijgen op de te onderzoeken cases en recht doen aan de dynamiek van deze cases (die soms al jaren spelen) vraagt om een *driedeling* in de analyse van de cases:

- / Allereerst biedt de rekenkamercommissie de raad inzicht in het *verloop van het besluitvormingsproces*. Hoe is de beslissing tot het afwijken van de algemene beleidslijn tot stand gekomen? Welke adviezen wonnen raad en/of college in? Hoe is met betrokkenen gecommuniceerd?
- / Ten tweede biedt zij inzicht in de *inhoudelijke argumenten* op basis waarvan raad en/of college besluiten om af te wijken van de algemene beleidslijn. Welke redenen geven college en/of raad? Is deze motivatie afdoende?
- / Een derde aspect betreft inzicht in de *aard van de afwijking* van de algemene beleidslijn en/of (lokale) wet- en regelgeving. Dit vraagt om een verkenning van de inhoud van de case en van het vigerende beleid om kernachtig te kunnen stellen waar het maatwerk in de case nu precies uit bestaat.

Na de analyse in drie stappen werden de cases ook *geduid* op hun mogelijke gevolgen. Voor de duiding hanteerde de rekenkamer een tweedeling, namelijk in het onderscheid tussen mogelijke *juridische* en *politiek-bestuurlijke* gevolgen.

1.4 / Aanpak

Informatieverzoek

Bij aanvang van het onderzoek hebben de onderzoekers een informatieverzoek gedaan. Zij ontvingen van de ambtelijke organisatie een beknopte tijdlijn (circa 2 A4) van de drie geselecteerde cases, met daarbij de vermelding van de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces.

Analyse maatwerk

Documentenanalyse

In deze fase van het onderzoek gaven de onderzoekers een beschrijving van het besluitvormingsproces tot het verlenen van (juridisch maatwerk) in de specifieke cases gegeven. Daarbij ging het enerzijds om het *proces* en anderzijds om de *inhoud*. Ten aanzien van de *inhoud* van een besluit was met name de gemaakte belangenafweging belangrijk. Daarbij ging het om de argumentatie op basis waarvan de gemeentelijke actor (raad, dan wel college en/of raad) heeft besloten tot het verlenen van maatwerk.

In de beschrijving van de besluitvorming in de cases betrokken de onderzoekers zowel het interne perspectief als het externe perspectief. Het interne perspectief (dat wil zeggen het perspectief van gemeentelijke betrokkenen) is bestudeerd aan de hand van de beschikbare dossiers. Voorbeelden zijn de bestudering van college- en raadsvoorstellen en -besluiten.

Documentanalyse omvatte ook een beschrijving van de *aard van het maatwerk* dat de gemeente heeft toegepast in de geselecteerde cases. Op basis van de beschikbare dossiers hebben de onderzoekers de omvang van de beleidsafwijking ten opzichte van (lokale) wet- en regelgeving en het vigerend gemeentelijk beleid in kaart gebracht voor de verschillende cases.

Interviews

Tevens hebben verdiepende interviews plaatsgevonden. De selectie van te interviewen personen stemden de onderzoekers af met de rekenkamercommissie.

Intern: Per case een betrokken beleidsadviseur. Daarnaast een interview met de burgemeester in zijn rol als voorzitter van de raad. Ten slotte een met de portefeuillehouder voor de cases.

Extern: Bij het verlenen van maatwerk zijn niet alleen mensen vanuit de gemeente betrokken, maar ook burgers en/of organisaties. Per case spraken de onderzoekers met enkele belanghebbenden.

Duiding maatwerk

In de derde fase van het onderzoek hebben de onderzoekers een verdiepingsslag gemaakt door duiding te geven van mogelijke gevolgen bij het maatwerk in de specifieke cases. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen juridische en politiek-bestuurlijke risico's.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Op grond van het onderzoek beantwoordt de rekenkamercommissie de hoofdvraag van het onderzoek als volgt:

Bij alle drie de cases die de rekenkamercommissie heeft onderzocht valt op dat raadsvoorstellen – en voorbereidende adviezen die daaraan ten grondslag liggen – meer aandacht zouden kunnen besteden aan het zichtbaar maken van alle belangen die in een geval spelen. Het valt de rekenkamercommissie op dat in de onderzochte raadsvoorstellen de nadruk ligt op:

- / Het voldoen aan regels: Voldoet het wel of voldoet het niet? Hoe zorgen we dat het aan de regels gaat voldoen?
- / De voorgestelde oplossing, maar minder op het schetsen van de bredere maatschappelijke context van een geval of het schetsen van alternatieve oplossingen en scenario's.

In deze gevallen wordt in de ogen van de rekenkamercommissie te veel de suggestie gewekt dat het met het wijzigen van een bestemmingsplan zou gaan om een 'hamerstuk', een zaak die eigenlijk de uitvoering betreft en die met name *bekrachtiging* van de gemeenteraad nodig heeft.

De rekenkamercommissie signaleert het risico dat het wijzigen van een bestemmingsplan plaats vindt zonder dat alle belangen die daarin hun plaats hebben opnieuw worden gewogen.

Dat besluitvorming rondom wijziging of vernieuwing van bestemmingsplannen een zaak is van de raad – wat wettelijk zo is geregeld – impliceert volgens de rekenkamercommissie dat het wijzigen of vernieuwen van een bestemmingsplan niet zomaar een zaak is van uitvoering, maar dat daarbij sprake is van een nieuwe, integrale weging van alle belangen in een politieke arena. Een wijziging van een bestemmingsplan is daarmee een relatief ingrijpende zaak.

Voor een weging van alle belangen is nodig dat deze belangen – en de context die nodig is om een dergelijke belangen te wegen – in raadsvoorstellen tot wijziging van bestemmingsplannen (en in de voorbereiding ervan, in een ambtelijk advies en in een collegevoorstel) zichtbaar worden.

Risico van de huidige werkwijze is dat het belang van de *gemeente* (als bestuurlijke entiteit en organisatie) prevaleert boven dat van de *gemeenschap*. Zo kan de wens om betrouwbaar bestuur te zijn betekenen dat het bestuur vast houdt aan een toezegging die eerder is gedaan of aan een verwachting die eerder is gewekt naar één burger, maar de wens kan er even zo goed toe leiden dat het bestuur terug keert op zijn schreden als de toezegging of verwachting toch niet blijkt te stroken met het algemeen belang. Juist bij bestemmingsplannen is het zaak dat een dergelijke keuze niet automatisch één kant op gaat en dat een integrale weging kan plaatsvinden.

Het risico van het prevaleren van het belang van de *gemeente* boven de *gemeenschap* wordt volgens de rekenkamercommissie ook zichtbaar in het geval waarin inwoners zich gedwongen voelen om zelf 'handhavend' op te treden. Zij worden extra alert en benutten de rechtsmiddelen die zij ter beschikking hebben om naleving van regels af te dwingen, waar dit allereerst een taak is van de gemeente zelf. Deze rolverwarring is in de ogen van de rekenkamercommissie onwenselijk.

2.2 / Aanbevelingen

Betere onderbouwing in advies bij wijziging van bestemmingsplannen. Het gaat immers om een hernieuwde integrale afweging van belangen. Dit vraagt om meer aandacht voor het schetsen van de maatschappelijke context.

- / Naast regels die van kracht zijn ook een beeld schetsen van de verschillende belangen die spelen in het gebied dat onderwerp is van besluitvorming.
- / Het verhelderen en (indien nodig) als college positie innemen ten aanzien van begrippen en definities, maar ook ten aanzien van de positie van andere overheden die in het dossier een rol spelen.
- / Het schetsen van meerdere mogelijkheden, mogelijke gevolgen en risico's van andere relevante opties dan de door het college voorgestelde variant (scenario's).

Hierdoor wordt het daadwerkelijk afwegen van verschillende belangen in de raad ondersteund en wordt ook meer voorspelbaar en transparant hoe een besluitvormingsproces verloopt.

Het signaleren van gevallen waarin zowel raad als college de wijziging van een bestemmingsplan als hamerstuk beschouwen. Wanneer hiervan veelvuldig sprake is, verkennen of deze en soortgelijke wijzigingen in toekomstige gevallen binnen het bestemmingsplan geregeld kunnen worden. Verkennen wat nodig is in de formulering van bestemmingsplannen om een goed onderscheid te maken tussen 'hamerstukken' en gevallen van hernieuwde integrale belangenafweging. Hierin actief stilstaan bij de gewenste rol van raad en college.

Als gemeente nadrukkelijk zelf de verantwoordelijkheid nemen in handhaving, zeker in gevoelige, langlopende dossiers (ook nadat dossiers lijken te zijn afgerond).

3 Reactie college van B&W

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Uw commissie heeft aan ons het rapport "Maatwerk" toegezonden, met het verzoek hierop uiterlijk 5 februari 2014 te reageren.

Met belangstelling en waardering hebben wij kennis genomen van bovengenoemd rapport.

In het rapport geeft uw commissie de bevindingen weer met betrekking tot een onderzoek naar "maatwerk", dat wil zeggen: het door de raad of college nemen van een besluit in een individueel geval, dat afwijkt van de algemene beleidslijn. U hebt hiertoe drie cases uit de uitvoeringspraktijk onderzocht.

De centrale vraag in het onderzoek is: wat is de kwaliteit van maatwerk door de gemeente in voorkomende gevallen en welke mogelijke juridische en politiek-bestuurlijke gevolgen zijn hierbij te onderscheiden?

De centrale boodschap van het rapport (het antwoord op bovengenoemde vraag) is kortgezegd dat in de drie onderzochte dossiers de nadruk ligt op het voldoen aan regels en de voorgestelde oplossing. Hierdoor wordt te veel de suggestie gewekt dat het wijzigen van een bestemmingsplan een hamerstuk zou zijn. Het risico hierbij is dat er een wijziging van een bestemmingsplan plaats vindt zonder dat alle belangen die hierbij een rol spelen opnieuw worden gewogen. De Rekenkamercommissie acht een bestemmingsplanwijziging een relatief ingrijpende zaak, waarbij er sprake dient te zijn van een nieuwe, integrale belangenafweging in de politieke arena. Risico van de huidige werkwijze is dat het belang van de gemeente (als bestuurlijke entiteit en organisatie) prevaleert boven dat van de gemeenschap. Dit kan er toe leiden dat inwoners zich gedwongen voelen de hun ter beschikking staande rechtsmiddelen aan te grijpen om naleving van regels af te dwingen, waar dit primair een taak van de gemeente zelf is.

Uw Rekenkamercommissie doet de navolgende aanbevelingen:

- 1). Betere onderbouwing van de adviezen bij wijzigingen van bestemmingsplannen (meer aandacht voor het schetsen van de maatschappelijke context, het schetsen van een beeld van de verschillende belangen die spelen in het plangebied, het als college positie innemen ten aanzien van begrippen en definities, maar ook ten aanzien van andere betrokken overheden, het schetsen van meerdere mogelijkheden/scenario's, met een weergave van mogelijke gevolgen en risico's van de diverse varianten.

- 2). Het signaleren van gevallen waarin zowel raad als college de wijziging van een bestemmingsplan als hamerstuk beschouwen. Verkennen van wat nodig is in de formulering van bestemmingsplannen om een goed onderscheid te maken tussen hamerstukken en gevallen van een hernieuwde, integrale belangenafweging. Hierin actief stilstaan bij de gewenste rol van raad en college.
- 3). Als gemeente nadrukkelijk zelf de verantwoordelijkheid nemen in handhaving, zeker in gevoelige, langlopende dossiers.

Ons college is van oordeel dat bovengenoemde aanbevelingen kunnen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit en de transparantie van het besluitvormingsproces met betrekking tot bestemmingsplanwijzigingen. Zij kunnen situaties voorkomen waarbij wijzigingsplannen als hamerstuk worden afgedaan, terwijl het wenselijk is dat er een nieuwe, integrale belangenafweging plaats vindt door de raad. Tevens kan voorkomen worden dat inwoners, in reactie daarop, zelf actief regels gaan afdwingen middels langlopende en tijdrovende procedures.

Wij nemen bovengenoemde aanbevelingen van uw commissie dan ook over en zullen zorgdragen voor een verankering in de uitvoeringspraktijk.

Bij het opnieuw actualiseren van de bestemmingsplannen zal expliciet aandacht worden geschonken aan wijzigingsbevoegdheden, die aan bestemmingen in het desbetreffende plan kunnen worden gekoppeld. Uw raad kan bij de vaststelling van bestemmingsplan het kader geven waarbinnen ons college bevoegd is het plan te wijzigen. Dit komt de rechtszekerheid van initiatiefnemers en omwonenden ten goede. Daar waar een ontwikkeling niet past binnen de bestemming, maar ook niet binnen een wijzigingsbevoegdheid, is sprake van een nieuwe situatie, waarbij alle in het geding zijnde belangen opnieuw door de raad zullen moeten worden afgewogen (dat wil zeggen: het kán in dat geval geen hamerstuk zijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de benoeming van stukken tot hamer- dan wel bespreekstukken door het presidium geschiedt).

Het is zaak vóór het opstarten van de formele procedure alle belangen goed in beeld te hebben. Dit vergt dus meer dan overleg met de initiatiefnemer: er zal actief naar de omgeving gecommuniceerd moeten worden. Het project burgerparticipatie, dat momenteel in de gemeentelijke organisatie wordt uitgerold, sluit hierop goed aan. Het spreekt overigens voor zich dat de initiatiefnemer hierin ook zelf een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Wij zijn met u van oordeel dat met name langlopende legalisatiedossiers tot gevolg kunnen hebben dat inwoners zelf actief regels gaan afdwingen middels juridische procedures. Ook in dergelijke gevallen zullen daarom vroegtijdig de belangen van de omgeving in beeld moeten gebracht om tot een gedragen oplossing te komen. Deze werkwijze vergt in de voorbereiding van een besluit extra tijd, maar kan langlopende en tijdrovende procedures achteraf voorkomen.

Tot slot merken wij op dat zowel ons college als de gemeenteraad de taak heeft te beoordelen of toekomstige voorstellen tot bestemmingsplanwijzigingen voldoen aan de gedane aanbevelingen, zodat tot een afgewogen oordeel kan worden gekomen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Het college van de gemeente Aa en Hunze,


de heer mr. F. Snoep
secretaris


de heer drs. H.F. van Oosterhout
burgemeester

Nota van Bevindingen

4 Ruimtelijke ordening in Nederland

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie achtergrondinformatie bij het onderzoeksonderwerp. Deze informatie is behulpzaam bij het begrijpen van de context en de terminologie in de volgende hoofdstukken.

Het principe van ruimtelijke ordening in Nederland

Een belangrijk instrument in ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan richt zich zowel tot de overheid als tot de burger en is voor beide bindend. Aan een bestemmingsplan zijn juridische bepalingen gekoppeld, regels voor gebruik en bouwregels. Via het vergunningenspoor toetst het college bouwaanvragen aan het bestemmingsplan, bij strijd moet het college weigeren.

Toch is het in Nederland heel gewoon dat bouwvergunningen die strijdig zijn met het bestemmingsplan worden verleend, door een nieuw bestemmingsplan vast te stellen of via een andere procedure om bouw- en gebruiksregels aan te passen. In veel gemeenten wordt naar schatting tussen de 50 en 75% van de bouwvergunningen (nu omgevingsvergunning) verleend met een afwijking, vrijstelling of ontheffing van het bestemmingsplan. In de ruimtelijke ordening moeten veel verschillende en vaak tegenstrijdige belangen en daaraan verbonden ruimtelijke claims (zoals economie, natuur en wonen) tegen elkaar worden afgewogen en gecoördineerd. In deze afweging is het bestemmingsplan een instrument waarmee de overheid op een gewenste ruimtelijke ontwikkelrichting kan sturen. Voor de burger geeft het bestemmingsplan rechtszekerheid, hij weet waar hij aan toe is ten aanzien van zijn eigen bouw- en gebruiksmogelijkheden, als ook van de mogelijkheden die andere burgers hebben.

Rol gemeente en rol provincie

Omdat het vaststellen van bestemmingsplannen in Nederland op gemeentelijk niveau is georganiseerd, worden deze afwegingen met name op gemeentelijk niveau beslecht. Daar vindt de concrete afweging plaats of een ontwikkeling wel of niet ruimte moet worden geboden. De in juridisch opzicht belangrijkste bevoegdheden zijn belegd bij de gemeenten. Bestemmingsplannen zijn de enige plannen die voor de burger rechtstreeks juridisch bindend zijn. De gemeenteraad laveert bij het vaststellen van bestemmingsplannen in een spanningsveld tussen enerzijds de rechtszekerheid omtrent de toegelaten bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden en anderzijds de behoefte aan flexibiliteit van ruimtelijke plannen.

Rijk en provincie maken wel plannen, maar zijn in principe afhankelijk van de bereidheid van gemeenten om hun bestemmingsplannen aan te passen. In bepaalde en uitzonderlijke gevallen kan de provincie of het Rijk de gemeente een (zogenoemde reactieve) aanwijzing op dit punt geven of een inpassingsplan opstellen. Gemeenten zijn aan de plannen van het Rijk en de provincie alleen gebonden als deze regels zijn vastgelegd in bijvoorbeeld een verordening of een algemene maatregel van bestuur (in algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.3 Wro). Deze algemene regels moeten bij de vaststelling van een bestemmingsplan door de raad in acht worden genomen. De term in acht nemen impliceert – anders dan de term rekening houden met – een volledige juridische binding van de raad aan het ruimtelijk beleid van Rijk en/of provincie waarvan afwijking niet mogelijk is. Voor alle andere plannen als bijvoorbeeld het streekplan, structuurvisies en/of omgevingsvisies geldt dat de raad er alleen maar rekening mee hoeft te houden, hij kan er dus gemotiveerd van afwijken.

De gemeente heeft dus een grote beleidsvrijheid op het punt van het maken en wijzigen van bestemmingsplannen. Daartegenover staat dat het bestemmingsplan voor burgers van zo groot gewicht is dat dat de wet een zorgvuldige procedure van totstandkoming heeft voorgeschreven in artikel 3.6 -3.10 van de Wro. De kenmerken van deze procedure zijn dat er een zienswijze recht is voor eenieder. En er is de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State (8.2 eerste lid Wro). Bovendien heeft de provincie een rol in dit proces, al is deze nu door wetswijzigingen veranderd. Voor 1 juli 2008, dus voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro onder de oude WRO, was er goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten van door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen of wijziging van deze plannen. De goedkeuring als formele procedure is vervallen, maar dat betekent niet dat de provincie haar invloed is verloren. De gemeente moet in het kader van de bestemmingsplanprocedure overleg voeren met provinciale diensten en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan onverwijld aan de provincie toesturen. Dit geeft de provincie de mogelijkheid om de gemeente een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2 Wro. De goedkeuringsbevoegdheid van de provincie is dus verdwenen, haar invloed op bestemmingsplanprocedures echter niet.

Betekenis wetswijziging voor juridische procedure van afwijken

De mogelijkheid om gereguleerd af te wijken van het bestemmingsplan kan op verschillende manieren: binnenplanse ontheffing, tijdelijke ontheffing, wijziging (was art. 19 WRO), projectbesluit of een geheel nieuw bestemmingsplan. De eerste drie vormen van afwijking waren alleen mogelijk indien de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan deze mogelijkheid via regels in dat plan toebedeeld had aan het college.

Deze grondslag van deze wettelijke regels voor afwijking van het bestemmingsplan zijn in de afgelopen vijf jaar tweemaal gewijzigd, eerst met de herziening van de Wet ruimtelijke ordening, van WRO naar Wro, per 1 juli 2008 en gedeeltelijk naar de Wabo per 1 oktober 2010. Een van de uitkomsten van deze wetswijzigingen is dat een niet passende bouw aanvraag gelijk wordt opgevat als een aanvraag om het bestemmingsplan te wijzigen en dat dit in één geïntegreerde formele juridische procedure verder wordt geregeld in de aanvraag van de (bouw)omgevingsvergunning.

Tabel 1

Afwijking van bestemmingsplan	Voor 1 juli 2008	Per 1 juli 2008	Per 1 oktober 2010
Binnenplanse ontheffing en wijzigingsbevoegdheid	15 WRO	3.6 Wro	2.1 en 2.12 Wabo
Tijdelijke ontheffing	17 WRO	3.22 Wro	2.1 en 2.12 Wabo
Afwijking planologische kruimelgevallen 4.3.1 Bro		3.23 Wro	2.1 en 2.12 Wabo
Omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouw (voorheen projectbesluit)	19 WRO	3.10 Wro	Als begrip vervallen, nu volledig geïntegreerd in omgevingsvergunning 2.1 en 2.12 wabo

Voor de drie cases hebben deze wetswijzigingen niet geleid tot noemenswaardige verschillen op het punt van beleidsvrijheid van de gemeente, zij het dat de rol van goedkeuring van de provincie iets anders geregeld is. Deze wetswijzigingen hebben vooral invloed op de rechtsbescherming van derden en de wijze waarop het stelsel van een aanvraag van een bouwvergunning en het plan om af te wijken van een bestemmingsplan formeel in de juridische procedure tot één procedure zijn geïntegreerd. Wel is deze informatie van belang om de case Maatschap Beijering beter te begrijpen.

5 Besluitvormingsproces cases

In dit hoofdstuk maakt de rekenkamercommissie per case een analyse van het besluitvormingsproces dat aan het zogenoemde 'maatwerk' ten grondslag heeft gelegen. Daarbij kijkt de rekenkamercommissie naar de wijze waarop de belangenafweging heeft plaatsgevonden (zowel inhoudelijk als procedureel) en de wijze waarop er over het verlenen van maatwerk is gecommuniceerd. Per case sluit de rekenkamercommissie af met een duiding aan de hand van het gehanteerde normenkader.

5.1 / Maatschap Beijering

Principeverzoek tot uitbreiding bebouwingsoppervlak

Op het perceel aan de Koestukkenweg te Schoonloo exploiteert Maatschap Beijering een gecombineerd agrarisch bedrijf. Grondgebonden akkerbouw is de hoofdactiviteit en beslaat 185 hectare. Daarnaast exploiteert de Maatschap een pluimveehouderij als nevenactiviteit. Het gaat bij deze nevenactiviteit om het houden van vleeskuikens (circa 85.000). Op grond van het geldende bestemmingsplan (Buitengebied Rolde vastgesteld 16 december 1997²) is het perceel bestemd als agrarisch gebruik met een bijbehorend bouwperceel van 1 hectare. Artikel 4.3a van het bestemmingsplan is van toepassing dat stelt dat de oppervlakte van gebouwen voor pluimvee per grondgebonden agrarisch bedrijf "ten hoogste 500 vierkante meter" dan wel "ten hoogste de bestaande oppervlakte" mag bedragen.³ In dit geval is het eerste van toepassing, zij het dat de gemeente in 1999 een bouwvergunning heeft verleend zonder eerst de benodigde vrijstelling te verlenen voor de twee vleeskuikenstallen van opgeteld ongeveer 3.740 vierkante meter. Hoewel de gemeente destijds een fout maakte, is de bebouwing en het gebruik op legale wijze tot stand gekomen.



Na een principebesluit in januari 2012 op een eerder principeverzoek van de maatschap ontvangt het college van B&W op 10 april 2012 een verzoek van de Maatschap Beijering om aan de maatschap een uitbreiding van het bebouwingsoppervlak toe te staan voor het verder ontplooiën van veeteelt als nevenactiviteit (van 7.990 vierkante meter).⁴ De Maatschap verzoekt tot het bouwen van een derde en vierde vleeskuikenstal die in totaal 1,25 hectare aan bouwperceel vragen. Binnen die 1,25 hectare zal het

² Wijzigingsplan Artikel 3.6 lid 1 onder a Wet ruimtelijke ordening.

³ Bestemmingsplan Buitengebied Rolde (1997), p. 21.

⁴ Adviesnota aan het college, 5 juni 2012.

bebouwingsoppervlakte circa 8.000 vierkante meter beslaan.⁵

Daarnaast verzoekt de maatschap tot een extra aardappelberging en weegbrug van circa 1.000 vierkante meter. In totaal zal het bouwvlak toenemen met 1 hectare toenemen (tot 2 hectare).⁶

Afwijzing principeverzoek voor uitbreiding bebouwingsoppervlak

Per brief van 15 juni 2012 aan Maatschap Beijering antwoordt het college dat hij binnen het geldende bestemmingsplan geen medewerking kan verlenen aan het principeverzoek.⁷ Het ambtelijk advies dat ten grondslag ligt aan dit besluit noemt hiervoor twee redenen. Ten eerste zou met de gevraagde uitbreiding het maximale oppervlakte van het bouwvlak van 1 ha worden overschreden. Ten tweede blijkt dat er dan sprake zou zijn van een groter bebouwingsoppervlakte (in totaal bijna 8.000 vierkante meter) ten behoeve van het houden van vleeskuikens dan de 500 vierkante meter die volgens artikel 4 lid 3a van het bestemmingsplan is toegestaan.⁸

Het college geeft in de brief aan dat hij – na vaststelling van een nieuwe Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan buitengebied – het mogelijk acht om een uitbreiding van het bedrijf als geheel toe te staan van in totaal 2 hectare. Bij de overweging om een dergelijke uitbreiding toe te staan, refereert het college aan de Provinciale Omgevingsvisie.⁹ Volgens het college staat deze omgevingsvisie in een gebied met als hoofdtaak landbouw een uitbreiding toe van in totaal 2 hectare. Het ambtelijk advies vermeldt dat het provinciale omgevingsbeleid wellicht ook enige ruimte biedt voor een groter bebouwingsoppervlak voor intensieve veehouderij binnen het agrarisch bouwvlak. Letterlijk staat er volgens het ambtelijke advies in de Omgevingsvisie vermeld dat op basis van ‘maatwerk’ bepaald kan worden welk bebouwingsoppervlak in een concreet geval toelaatbaar is. Dit dient dan wel gerealiseerd te worden binnen de maximale omvang, zoals dit binnen de Omgevingsvisie wordt toegestaan.

De Provinciale Omgevingsvisie stelt hierover: “Voor de gebieden met de functie Landbouw is het vaststellen van een maximale oppervlaktemaat de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor de multifunctionele gebieden geldt dat de maximale grootte van het bouwvlak 1,5 ha is. Onder voorwaarde van ruimtelijke inpassing is een verdere vergroting mogelijk. Wanneer aantoonbaar andere provinciale doelen worden gehaald (bijvoorbeeld uitplaatsing uit de EHS), hoeft de grootte van een agrarisch bouwvlak wat ons betreft onze medewerking niet in de weg te staan. We streven in die gevallen samen met de betrokken partijen naar een maatwerkoplossing.”¹⁰ Hier geldt dus in hoge mate de verantwoordelijkheid van de gemeente. De term ‘maatwerk’ wordt hier gebruikt, maar nadrukkelijk in verband met het behalen van “andere provinciale doelen”, bijvoorbeeld uitplaatsing uit de EHS.

⁵ Het ‘bouwvlak’ is een grens op de kaart waarbinnen bebouwing mag worden opgericht. De ‘bebouwingsoppervlakte’ is vaak in een aantal m² vastgelegd of in een percentage van het bouwvlak. Zo wordt gezorgd dat er enige flexibiliteit is in de positionering van de bebouwing, maar dat niet het hele bouwvlak wordt dichtgebouwd.

⁶ Brief aan College van B&W, 10 april 2012. Dat het hier blijft gaan om een nevenactiviteit wordt onderbouwd met behulp van de rekenmodule van het LEI. De berekening laat zien dat het aandeel vleeskuikenhouderij met 225 NGE kleiner blijft dan het aandeel grondgebonden akkerbouw van 263 NGE.

⁷ Brief aan Maatschap Beijering, 15 juni 2012.

⁸ Het Bestemmingsplan Buitengebied Rolde staat 500 vierkante meter toe, of “ten hoogste het bestaande oppervlak”: zie art. 4 lid 3a van het Bestemmingsplan Rolde Buitengebied, vastgesteld 16 december 1997.

⁹ De genoemde kaders uit de Omgevingsvisie zijn niet opgenomen in de door PS van Drenthe vastgestelde Provinciale omgevingsverordening Drenthe.

¹⁰ Omgevingsvisie Drenthe 2020, p. 49.

Over de groei van intensieve veehouderij zegt de omgevingsvisie dat de provincie niet-grondgebonden landbouw beperkt wil laten groeien. Nieuwe vestigingen en omschakeling naar niet-grondgebonden bedrijven beoogt de provincie uit te sluiten. Uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen en een neventak van intensieve veehouderij bij bestaande grondgebonden bedrijven wil de provincie wel toestaan. Het bouwblok mag dan, bij winst voor milieu/dierenwelzijn en landschappelijke inpassing, worden vergroot tot 2 hectare. Ook ten aanzien van de intensieve veehouderij valt de term 'maatwerk', maar nadrukkelijk in verband met verplaatsing: "Het bouwblok bij verplaatsing bedraagt 1,5 hectare, dat bij maatwerk en landschappelijk inpassing mag worden vergroot tot 2 hectare".¹¹ De hier aangehaalde kaders uit de omgevingsvisie – ten aanzien van landbouw en intensieve veehouderij – zijn niet opgenomen in de door PS van Drenthe vastgestelde Provinciale omgevingsverordening Drenthe.

Het ambtelijk advies dat in overleg met de portefeuillehouder tot stand komt, stelt aan het college voor een Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan Buitengebied vast te stellen, die het mogelijk maakt een uitbreiding van 6.400 vierkante meter toe te staan. Dit maakt het mogelijk een derde stal te realiseren. Het advies maakt de kanttekening dat niet zeker is of de provincie maatwerk voor 6.400 vierkante meter zal toestaan. Een eventuele vierde stal, die zou neerkomen op bijna 8.000 vierkante meter, valt volgens het advies niet meer met de term 'maatwerk' te verenigen. Ook zou er dan geen sprake meer zijn van een 'neventak' in relatie tot een hoofdtak. Het college besluit conform het advies van de ambtelijke organisatie.¹²

Afwijzing verzoek planologische procedure Maatschap Beijering

In de brief aan Maatschap Beijering, waarin het college het principeverzoek afwijst en de mogelijkheid van een derde stal oppert, wijst het college tevens op de mogelijkheid om een verzoek tot een wijziging van het bestemmingsplan in te dienen bij de gemeenteraad, mocht de maatschap toch een vierde stal willen realiseren.¹³ Volgend op de 'toewijzing' van een derde stal en een afwijzing voor een vierde stal, dient de maatschap richting de raad inderdaad het verzoek in om het bestemmingsplan te wijzigen.¹⁴ Daarbij stuurt de maatschap de onderbouwing van het principeverzoek mee. In de toelichtende brief geeft de maatschap aan dat de uitbreiding noodzakelijk is om een 'duurzaam agrarisch bedrijf te kunnen exploiteren'.¹⁵

De ambtelijke organisatie adviseert hierop het college conform het eerdere advies hieraan geen medewerking te verlenen. In de adviesnota aan het college wordt gerefereerd aan de argumenten, zoals die ook golden bij de afwijzing van het principeverzoek. De vierde stal zal leiden tot een te fors bebouwingsoppervlak. De organisatie heeft de raad in overweging gegeven het bebouwingsoppervlak voor de veeteelt uit te bereiden tot 6.400 vierkante meter. Als kanttekening geeft de organisatie daarbij aan dat de term 'maatwerk' op verschillende manieren te interpreteren is. De provincie geeft hiermee aan dat er per bedrijf een ruimtelijke toetsing plaats moet vinden welke bebouwing daar aanvaardbaar is. Dit hangt vervolgens weer samen met de landelijke inpassing van de bebouwing. Dezelfde argumenten worden gebruikt in een adviesnota aan de raad. Daarin adviseert het college de raad om geen toestemming te verlenen voor de uitbreiding naar 8.000 vierkante meter.¹⁶

¹¹ Omgevingsvisie Drenthe 2020, p. 50.

¹² Adviesnota aan het college, 5 juni 2012.

¹³ Brief aan Maatschap Beijering, Nieuw principebesluit Koestukkenweg 4 Schoonloo, 15 juni 2012.

¹⁴ Brief aan de raad, verzoek medewerking bouwplan + vergroten agrarisch bouwperceel, 29 juni 2012.

¹⁵ Brief aan de raad, verzoek medewerking bouwplan + vergroten agrarisch bouwperceel, 29 juni 2012.

¹⁶ Adviesnota aan de raad, Mts. Beijering, Koestukkenweg 4 Schoonloo, 17 oktober 2012.

Raadsbehandeling 2012: raad voornemens mee te werken aan 8.000 vierkante meter

In januari en september 2012 heeft de raad in de raadscommissie gesproken over de Nota van Uitgangspunten voor het bestemmingsplan Buitengebied. In de raadsvergadering van 17 oktober 2012 is er over het raadsvoorstel gesproken.

De Maatschap Beijering heeft ook een toelichting doen toekomen aan de raad. Van bijna alle fracties bezoeken raadsleden het bedrijf aan de Koestukkenweg om ter plaatse polshoogte te nemen. Ook leden van het college doen dat. Voor zowel raadsleden als collegeleden geldt dat zij niet op bezoek gaan bij omwonenden die later een zienswijze blijken in te dienen. Tijdens de raadsvergadering blijkt dat de raad wenst af te wijken van het voorstel van het college, wat betreft het aantal vierkante meter. De raad wil het toestaan om maatwerk toe te passen voor een groter oppervlak dan het college voorstelt. De raad vindt de argumenten van het college niet overtuigend en hanteert een andere definitie van maatwerk. Slechts twee fracties wensten te besluiten conform de lijn van het college. Dit onder meer omdat besluitvorming in dit ene geval zou vooruitlopen op de besluitvorming rondom de Nota van Uitgangspunten die nog niet is afgerond (zie hieronder). De andere partijen wilden een groter bebouwingsoppervlak. De Omgevingsvisie biedt volgens deze partijen de mogelijkheid om in een concreet geval te bepalen dat een uitbreiding mogelijk is en de omvang vast te stellen. Ook stelt de raad zich op het standpunt dat er in dit geval nog steeds sprake is van een neventak naast de hoofdtak. Een ander argument dat de raad heeft ingebracht is het gegeven dat het de maatschap erom te doen is om de toekomst van het bedrijf veilig te stellen. Er wordt een amendement ingediend met globaal gesproken twee redenen voor het mogelijk maken van verdere uitbreiding:

- 1 Volgens de raad leent de locatie zich uitstekend tot uitbreiding tot 7.990 vierkante meter.
- 2 In het provinciaal omgevingsbeleid wordt ruimte gegeven voor een groter bebouwingsoppervlak.¹⁷

Het college ontraadt een amendement met genoemde strekking. Het college wijst daarbij onder meer op de eigen visie van de gemeente en de stap die al gezet wordt naar 6.400 vierkante meter, waarbij mogelijkheden worden geschapen om een derde stal te realiseren.¹⁸ Het amendement wordt desondanks aangenomen. Overeenkomstig de wens van de raad bereidt het college van B&W de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan (postzegelplan) om zo een uitbreiding naar 8.000 vierkante meter mogelijk te maken.

Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan Buitengebied conform wens van de raad aangepast

Na besprekingen in de commissie Leefomgeving is in januari 2013 een voorstel tot de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied aan de raad voorgelegd. In de commissie zijn verschillende opmerkingen gemaakt, ook zijn er door verschillende raadsfracties schriftelijke vragen gesteld. Op basis daarvan is een nieuwe Nota van Uitgangspunten voorgelegd aan de raad. Daarin is conform de wens van de raad ervoor gekozen om 8.000 vierkante meter op te nemen. Er is in dit geval dus een wijziging opgenomen naar aanleiding van de discussie die ontstond rondom een incidentele wens. Het college geeft in het voorstel aan dat er zijns inziens nu sprake is van een “zorgvuldig afgewogen beleidskader”, waarin ruimte wordt geboden voor alle ruimtelijke belangen in het buitengebied van de gemeente en er sprake is van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.¹⁹ De raad heeft op 23 januari 2013 conform het voorstel van het college

¹⁷ Raadsbesluit, Mts. Beijering, Koestukkenweg 4 Schoonloo, 17 oktober 2012.

¹⁸ Verslag gemeenteraad, 17 oktober 2012.

¹⁹ Raadsvoorstel, Voorstel tot vaststelling Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Buitengebied, 23 januari 2013.

besloten.²⁰ Omdat het ging om een kaderstellend document met uitgangspunten voor een nog op te stellen ruimtelijk beleid, is het niet vereist een inspraakprocedure te volgen voor vaststelling. Inspraakmogelijkheid wordt vervolgens geboden als het (voor)ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

Verder verloop proces tot uitbreiding

Na de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten in januari 2013, is in samenspraak met de aanvrager Maatschap Beijering en een stedenbouwkundig bureau besloten om *geen* bestemmingsplanprocedure te starten om de uitbreiding van de locatie mogelijk te maken, maar om – conform de mogelijkheid in gewijzigde wetgeving – de route te doorlopen van de omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing. De reden is dat in dat geval een milieueffectrapportage niet noodzakelijk is die veel onderzoeksverplichtingen met zich meebrengt. In het voorstel aan de raad wordt ervoor gekozen om in de te verlenen omgevingsvergunning af te wijken van het oude bestemmingsplan Buitengebied Rolde. Vervolgens zal het ontwerpbesluit van de omgevingsvergunning en de bijbehorende stukken ter inzage worden gelegd. Om die fase in te kunnen gaan, is een aanvraag omgevingsvergunning nodig.

Op 14 mei 2013 heeft de raad ingestemd met het voorstel van het college en daarmee dus aangegeven geen bedenkingen te hebben.²¹ De ruimtelijke onderbouwing (het voorontwerp) d.d. 14 maart 2013 heeft daarbij ter inzage gelegen.²² De Maatschap Beijering heeft in september vervolgens de aanvraag voor de omgevingsvergunning ingediend. Het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning is momenteel in voorbereiding en zal vervolgens, zoals hierboven beschreven, ter inzage worden gelegd.

Beoordeling

Hieronder volgt de beoordeling over de besluitvorming in de case Maatschap Beijering.

Normen over besluitvorming case Maatschap Beijering	
Normen	Beoordeling
Afwegingen bij het toepassen van 'maatwerk' zijn gedeeld binnen de ambtelijke organisatie	Voldaan. Binnen de ambtelijke organisatie en in afstemming met de portefeuillehouder en het college is gereflecteerd op de mogelijkheden voor het toepassen, en de omvang, van maatwerk.
Er heeft ambtelijk een (juridische) check plaatsgevonden op de inhoud van het geleverde 'maatwerk'	Deels voldaan. De toepassing van maatwerk is getoetst aan het geldende kader (bestemmingsplan) en de provinciale omgevingsvisie. Tegelijk blijft bij de gemeente onduidelijkheid bestaan over de precieze reikwijdte van 'maatwerk' in de omgevingsvisie van de provincie. De gemeente neemt hierin ook zelf geen eenduidige positie in.
Belanghebbenden zijn in het besluitvormingsproces op de	Grotendeels voldaan. De Maatschap Beijering is tijdens de procedure geïnformeerd over haar mogelijkheden. Anders dan deze aanvrager zijn

²⁰ Raadsbesluit, Voorstel tot vaststelling Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Buitengebied, 23 januari 2013.

²¹ Raadsbesluit, Voorstel uitbreiding agrarisch bedrijf Koestukkenweg 4 te Schoonloo, 14 mei 2013.

²² Raadsvoorstel, Voorstel om een ontwerpverklaring van geen bedenkingen af te geven voor de uitbreiding van het agrarisch bedrijf Koestukken 4 te Schoonloo, 25 april 2013.

hoogte gehouden van de te volgen procedure	andere mogelijke belanghebbenden niet actief door de gemeente (college en raadsleden) benaderd. Derden zijn betrokken op het moment dat het voorontwerp ter inzage ligt (de ruimtelijke onderbouwing).
Het toepassen van maatwerk in een specifiek dossier is gecommuniceerd richting belanghebbenden	Grotendeels voldaan. Richting de aanvrager zijn de afwegingen over het toepassen van maatwerk gecommuniceerd. Andere mogelijke belanghebbenden kwamen later in beeld.
Er heeft een gedocumenteerde belangenafweging plaatsgevonden over het toepassen van 'maatwerk' in een voorliggend dossier	Grotendeels voldaan. In het dossier zijn adviesnota's aanwezig waarin de afwegingen over het al dan niet toepassen van maatwerk vooral vanuit het juridisch kader zijn omschreven. De nadruk van de daadwerkelijke belangenafweging ligt in dit geval bij de gemeenteraad.
Genomen besluiten zijn gemotiveerd en navolgbaar	Deels voldaan. De gemeente bevond zich in een spagaat waarbij het de wil toonde om maatwerk te leveren. Tegelijk laat zowel collegeadvies als raadsvoorstel onduidelijkheid bestaan over zowel het onderscheid tussen hoofd- en neventak als de wijze waarop de provincie de term 'maatwerk' gebruikt.

5.2 / Dorp van Bartje

Wijziging bestemmingsplan 2008

Eind jaren negentig doet het toenmalige college aan de eigenaar van een perceel aan de Balloërstraat te Rolde de bestuurlijke toezegging dat een dagrecreatiebedrijf gestart mag worden en een bedrijfswoning mag worden gebouwd. Zonder dat deze toezegging formeel wordt in een concreet principebesluit, worden beide ontwikkelingen door de eigenaar in gang gezet. Verschillende opeenvolgende colleges regelen geen planologisch kader om het dagrecreatiebedrijf mogelijk te maken, maar gedogen de situatie jarenlang, ook wat betreft het bewonen van de woning op de locatie.

In 2008 besluit het college dat er een einde moet komen aan de illegale bewoning en wil het een adequaat planologisch kader scheppen. Hiertoe wordt in 2008 een ontwerpbestemmingsplan opgesteld en voorgelegd aan de raad. Voorafgaand hieraan heeft het ontwerpbestemmingsplan in januari 2008 voor een periode van zes weken ter inzage gelegen. Hierop zijn diverse inspraakreacties gekomen. Deze hebben niet geleid tot een plaanpassing.²³ Deze inspraakreacties zijn zowel afwijzend, ondersteunend als dat ze om aanpassingen vragen. De inspraakprocedure is gevolgd door een nieuwe ter



²³ Raadsvoorstel, Voorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Dorp van Bartje, 17 december 2008.

inzage legging, waarop acht zienswijzen zijn ingediend, onder andere van omwonenden, de eigenaar van een nabij gelegen camping en de eigenaar van de locatie.

De zienswijzen hebben onder meer betrekking op de functie van het terrein, de horecafunctie, de afstand van de bedrijfswoning tot de camping, de bedrijfswoning in het algemeen, de bebouwing op het bouwvlak en de afscherming van het buitengebied.²⁴

Op 17 december 2008 heeft de raad een bestemmingsplan vastgesteld. Duidelijk is dat het plan heeft geleid tot verdeeldheid in de raad, met name wat betreft de bedrijfswoning. Aan de ene kant leefde het gevoel dat een illegale woonfunctie wordt 'beloond'. Aan de andere kant is de situatie, zoals die er is, jarenlang gedoogd en zijn er door de jaren heen rechten opgebouwd door de eigenaar in kwestie. In de raad leefde in ieder geval de wens om zaken te regelen. Het college heeft echter vast willen houden aan de toezegging, zoals die door een eerder college zou zijn gedaan, en het advies zoals dat door de organisatie is opgesteld. Het college heeft een soort 'compromis-plan' willen maken, waarbij een dienstwoning is gekoppeld aan een rendabel bedrijfsplan. Daarmee ontstaat ook voor een opvolger de mogelijkheid om de woning als een bedrijfswoning te gebruiken.

In de behandeling van het bestemmingsplan op 17 december 2008 heeft de raad een amendement ingediend op het bestemmingsplan. Het amendement betrof het persoonsgebonden overgangsrecht. Partijen hebben aangegeven dat op basis van het voorliggende bestemmingsplan, het 'bedrijfseconomisch criterium' onvoldoende duidelijk is om de woonfunctie te rechtvaardigen. In een amendement heeft de raad daarom een persoonsgebonden overgangsrecht toegekend voor de bedrijfswoning van de exploitant op het perceel. Deze houdt in dat de woonfunctie voor het bedrijfsperceel slechts zal bestaan voor de huidige bewoner. Wanneer het perceel wordt verpand dan wel verkocht, zal de woonfunctie komen te vervallen en de woning tot bedrijfsruimte wordt teruggebracht. Er wordt daardoor recht gedaan aan de noodzaak tot handhaving in de toekomst en het idee dat de overheid (in deze case: de gemeente) betrouwbaar is. De raad heeft tijdens de raadsbehandeling aangegeven dat de huidige eigenaar ook na de verkoop in het pand mag blijven wonen en dit gegeven te gedogen. Tijdens de behandeling van het bestemmingsplan heeft het college het alternatief, zoals dat is ingebracht door de raad, niet ontraden. Het college heeft aangegeven dat er in wezen twee mogelijkheden zijn voor de invulling van het plan.²⁵

Vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State in 2010

Het college van Gedeputeerde Staten heeft vervolgens in 2009 het bestemmingsplan goedgekeurd. De vaststelling van het bestemmingsplan heeft geleid tot een procedure bij de Raad van State (RvS). Twee belanghebbenden, te weten de heer Boschloo en de heer Baas (de eigenaar van de locatie) hebben beroep aangetekend tegen het bestemmingsplan. Zij hebben verschillende verweren ingebracht, waarvan er twee gegrond zijn verklaard. Ten eerste heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak geoordeeld dat het bestemmingsplan in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. De reden is dat bezwaren van de heer Boschloo wat betreft het afschermend groen, onvoldoende zijn meegenomen in de planvorming. De groenstrook die in het plan is opgenomen, is wat hem betreft te smal. Hij had hiertoe een zienswijze ingediend op het plan. Zowel de gemeenteraad als het college zijn op zijn bezwaren onvoldoende ingegaan, zo heeft de RvS geoordeeld. Een van de andere verweren, die is ingediend door de heer Baas, spitste zich toe op het persoonsgebonden overgangsrecht voor de bedrijfswoning op het perceel. De RvS heeft in de procedure geoordeeld dat het persoonsgebonden overgangsrecht weliswaar in het amendement van de

²⁴ Raadsvoorstel, Voorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Dorp van Bartje, 17 december 2008.

²⁵ Verslag raad, 17 december 2008.

gemeenteraad was opgenomen, maar niet in het bestemmingsplan zelf. Volgens de RvS is niet uitgesloten dat omwonenden na de verkoop van het perceel vragen om handhaving van het bestemmingsplan en de heer Baas dus niet in de woning mag blijven wonen.

Samenvattend heeft de RvS aan de gemeenteraad van Aa en Hunze de opdracht gegeven om voor 1 juli 2011 een nieuw bestemmingsplan op te stellen, waarin beide zaken zouden worden geregeld.

Vaststelling nieuwe bestemmingsplan

In de periode april 2011-juni 2011 is door de ambtelijke organisatie een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Tussentijds is de Wet ruimtelijke ordening gewijzigd. Dit leidde ertoe dat niet kon worden volstaan met de reparatie van het oude bestemmingsplan, maar een geheel nieuw plan moest worden opgesteld. Een nieuw ontwerpbestemmingsplan heeft ter visie gelegen. Dit heeft geleid tot de indiening van negen zienswijzen. Deze hadden betrekking op onder meer de horecavoorziening, het persoonsgebonden overgangsrecht en de groenstrook. Op alle zienswijzen is ditmaal in een reactienota gemotiveerd ingegaan. Vijf van de zienswijzen hebben aanleiding gegeven tot gedeeltelijke wijziging van het bestemmingsplan. In de reactienota wordt uitgebreid gemotiveerd waarom deze zienswijzen op bepaalde punten gegrond en op andere punten ongegrond dienen te worden verklaard.²⁶

Het college heeft verder aangegeven dat bewoning van het bedrijfspand alleen wordt toegestaan voor de huidige bewoners. In artikel 10.3 van het bestemmingsplan is opgenomen dat het gebruik van de bedrijfswoning aan de Balloërstraat 2a te Rolde alleen mag worden voortgezet, zolang het pand niet ten behoeve van permanente bewoning aan derden is overgedragen. Daarnaast staat in de toelichting dat de bedrijfswoning weliswaar in het huidige bestemmingsplan niet is toegestaan, maar in de praktijk al jarenlang wordt gedoogd. Volgens het college levert de woning "ruimtelijk gezien geen problemen op voor de omgeving."²⁷ In de reactienota geeft het college aan dat dit "impliceert dat alleen de huidige bewoners aldus een persoonsgebonden overgangsrecht krijgen."²⁸ Op 23 november 2011 is het nieuwe bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad.

Nieuwe procedure bij de RvS en vaststelling gewijzigde bestemmingsplan door gemeenteraad

Het nieuwe bestemmingsplan heeft opnieuw geleid tot een beroepsprocedure bij de RvS. In februari 2013 heeft de RvS uitspraak gedaan dat het bouwvlak aangepast diende te worden met betrekking tot een schuur op het perceel (iets dat in de eerdere uitspraak van de RvS niet was meegenomen). De RvS heeft aangegeven dat de gemeenteraad een gewijzigd bestemmingsplan dient vast te stellen waarin dit bouwvlak wordt geregeld. Het nieuwe ontwerpbestemmingsplan hoefde niet opnieuw ter inzage te worden gelegd. Op 13 april 2013 heeft de gemeenteraad het gewijzigde bestemmingsplan conform de uitspraak van de RvS vastgesteld. Op 31 mei 2013 is het plan onherroepelijk geworden. Dit betekent dan ook dat de procedure hiermee definitief is afgerond.

²⁶ Reactienota bestemmingsplan Het Dorp van Bartje over de periode 28 april 2011 tot en met 8 juni 2011.

²⁷ Ontwerpbestemmingsplan, p. 12.

²⁸ Reactienota, p. 9.

Beoordeling

Hieronder volgt de beoordeling over de besluitvorming en het toepassen van maatwerk in de case Dorp van Bartje. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er sprake is van maatwerk in die zin dat ten behoeve van een voortdurende illegale situatie, gezorgd is voor een juridisch kader waarbij een persoonsgebonden overgangsrecht is gerealiseerd.

Normen over besluitvorming case Dorp van Bartje	
Normen	Beoordeling
Afwegingen bij het toepassen van 'maatwerk' zijn gedeeld binnen de ambtelijke organisatie	Voldaan. Ambtelijk en bestuurlijk is de wens voor het regelen van een goed kader gedeeld. De gemeente wilden na jaren lang gedogen zorgen voor een adequaat planologisch kader. Daarbij was niet zozeer het leveren van maatwerk aan de orde als wel het gestand doen van eerdere toezeggingen en het oplossen van een slepende zaak binnen geldende planologische kaders.
Er heeft ambtelijk een (juridische) check plaatsgevonden op de inhoud van het geleverde 'maatwerk'	Deels voldaan. In eerste instantie is er een ontwerp-bestemmingsplan gemaakt waarin ook een juridische check heeft plaatsgevonden. Tegelijk geldt dat na het amendement van de gemeenteraad ambtelijk niet meer juridisch is geverifieerd en mogelijk mede hierdoor een enkel aspect geen onderdeel is gaan uitmaken van het bestemmingsplan 2008.
Belanghebbenden zijn in het besluitvormingsproces op de hoogte gehouden van de te volgen procedure	Grotendeels voldaan. Hoewel het ging om een slepende zaak, heeft de gemeente in deze case niet gewerkt met een voorontwerp (dus met informele inspraak), maar is gelijk de formele weg bewandeld. Burgers die een reactie hebben ingediend, zijn later in het proces op de hoogte gehouden.
Het toepassen van 'maatwerk' in een specifiek dossier is gecommuniceerd richting belanghebbenden	Voldaan. Belanghebbende zijn conform de geldende procedure op de hoogte gebracht van het ontwikkelde planologisch kader.
Er heeft een gedocumenteerde belangenafweging plaatsgevonden over het toepassen van 'maatwerk' in een voorliggend dossier	Deels voldaan. Richting de belanghebbenden zijn de afwegingen over de gemaakte keuzes gecommuniceerd. Er heeft conform wettelijke procedures zienswijzeprocedures en inspraak plaatsgevonden. Zoals de RvS heeft opgemerkt is in het eerste bestemmingsplan het belang van één van de bezwaarmakers niet goed meegewogen (2008). Uiteindelijk wordt door tussenkomst van de RvS aan alle belangen recht gedaan.
Genomen besluiten zijn gemotiveerd en navolgbaar	Grotendeels voldaan. Het toenmalige college (2008) heeft de wens geuit om voor het eerst de situatie op een juridisch juiste wijze te regelen. Daarbij is conform procedures gewerkt. Zoals geconstateerd was de

	motivering voor het eerste ontwerpbestemmingsplan niet voldoende. Dit is later gerepareerd.
--	---

5.3 / Camping Boerendijk

Voorgeschiedenis camping Boerendijk

De case Camping Boerendijk heeft betrekking op de wens van een burger tot het starten van een camping in Gieterveen. Het destijds geldende bestemmingsplan was het bestemmingsplan Buitengebied Gieten. Dit bestemmingsplan bevatte een wijzigingsbevoegdheid. De burger in kwestie wilde in 2003 in eerste instantie starten aan de Herenweg. Hiertoe zijn procedures in gang gezet en de gemeente heeft aangegeven hier aan mee te willen werken. Daartoe is een plan ontwikkeld. De provincie heeft het plan echter niet goedgekeurd. Volgens het POP kon een camping op die locatie niet worden toegestaan. De gemeente heeft de burger in kwestie vervolgens geadviseerd om hier niet in beroep te gaan tegen het besluit, maar samen met de gemeente te kijken naar alternatieve locaties. Vervolgens is in overleg gekeken naar een mogelijke vervangende locatie. Toen zijn de gemeente en de inwoner gezamenlijk op de locatie aan de Boerendijk uitgekomen. Op basis van ruilverkaveling heeft de persoon in kwestie in 2006 de gronden aan de Boerendijk verworven.

Procedure rond wijzigingsplan

Op grond van het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Gieten is het perceel Boerendijk bestemd als landbouwgebied met landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarden. Dat staat de vestiging van de kleinschalige camping die de eigenaar wil beginnen (40 kampeerplaatsen) in de weg. Artikel 7 lid G van het bestemmingsplan bevat de mogelijkheid om deze bestemming te wijzigen in die van een kampeerterrein. De voorwaarde daarbij is dat dit overeenkomt met de wijze waarop het plan de aan de gronden toegekende doeleinden nastreeft en het terrein niet groter is dan 1 hectare. Dit is nader toegelicht in artikel 3 en lid B van artikel 7. Op 21 maart 2006 besluit het college tot het volgen van een wijzigingsprocedure ex art. 11 WRO om de vestiging van de camping mogelijk te maken, met dien verstande dat de oppervlakte maximaal 1 hectare zal bedragen. Wel heeft het college besloten tot het afzien van het mogelijk maken van een bedrijfswoning. Na het aanleveren van de noodzakelijk gegevens (wat in totaal ongeveer een jaar duurde), besluit het college in mei 2007 tot het opstellen van een wijzigingsplan.

In het wijzigingsplan maakt het college de vestiging van de camping aan de Boerendijk mogelijk. In een wijzigingsplan wordt de bestemming van het betreffende perceel gewijzigd naar een nieuwe bestemming. Hiertoe is getoetst aan de geldende (gemeentelijke kaders):

- / In het Toeristisch Recreatief Ontwikkelingsplan (TROP) wordt geconcludeerd dat recreatie in de gemeente nog in de kinderschoenen staat. Volgens de gemeente past het plan voor de vestiging van de camping in dit beleid ter stimulering van recreatie. Door aan te brengen beplanting wordt de camping in het landschap ingepast. Door de beperkte schaal van 40 kampeerplaatsen zal de overlast voor de omliggende bebouwing beperkt blijven, zo denken organisatie en college.
- / De vestiging van kleinschalige accommodaties hangt af van de kwaliteit van de omgeving. Een doorontwikkeling van deze kleinschalige vorm naar een "meer volwaardig bedrijf" is mogelijk wanneer wordt voldaan aan de eisen voor nieuwvestiging.²⁹

²⁹ Toelichting behorende bij de wijziging ex artikel 11 van het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Gieten, mei 2007.

De vestiging van de camping is bovendien getoetst aan eisen op het gebied van milieuwetgeving, archeologische waarden en op uitvoerbaarheid. De conclusie van het college luidde dat de vestiging van de camping door middel van een wijzigingsplan een mogelijkheid is.³⁰

Terinzagelegging wijzigingsplan

Conform wetgeving legt het college het wijzigingsplan gedurende zes weken ter inzage. Het wijzigingsplan heeft vanaf 24 mei 2007 zes weken ter inzage gelegen en heeft zes reacties ontlokt. Onder meer de volgende betrokkenen hebben een zienswijze ingediend:

- / Vereniging Dorpsbelangen Gieterveen;
- / De Broekse Hoeve (eigenaar van een nabij gelegen recreatieterrein);
- / andere individuen (omwonenden) waaronder de eigenaar van het ernaast gelegen agrarisch bedrijf.

De gevoeligheid zit wat hen betreft in de mogelijke overlast die omwonenden zouden kunnen ervaren en het idee van mogelijke concurrentie voor de eigenaar van het andere recreatieterrein. Op basis van de ingebrachte zienswijzen heeft het college besloten de toelichting op het plan te verduidelijken. De belangrijkste wijziging betreft de onderbouwing van de locatie. Een van de betrokkenen heeft aangegeven geluidsoverlast te verwachten. Op advies van de ambtelijke organisatie besluit het college de eerdere toelichting op de locatie, die erop neerkwam dat de gemeente een goede landschappelijke inpassing verwacht, aan te passen. In plaats van de eerdere toelichting geeft het college nu aan: "gezien bestuurlijke afspraken uit het verleden en het daarmee gewekte vertrouwen, is het college van mening dat het in strijd is met de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' om deze locatie nu alsnog te wijzigen."³¹ Uiteindelijk heeft het college, en later Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe, op 8 maart 2008 goedkeuring gegeven aan het wijzigingsplan.

Eerste procedure bij de RvS

Betrokkenen hebben tegen het wijzigingsplan bezwaar en beroep ingesteld. Na de afwijzing van het verzoek tot een voorlopige voorziening, vindt eind 2008/begin 2009 uiteindelijk een procedure plaats bij de RvS. De RvS verklaart de twee ingestelde beroepen (namelijk die van de Broekse Hoeve en de familie Bakker), gegrond. Hiervoor zijn twee redenen:

- 1 Er is geen sprake van een deugdelijke motivering van het plan. Blijkens de plankaart en zoals door het college ter zitting is erkend, bedragen de bestemde gronden meer dan 1 hectare. Dit betekent dat het wijzigingsplan in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan in relatie tot art. 11 WRO. Door het wijzigingsplan toch goed te keuren, betekent dat er in strijd is gehandeld met art. 10:27 Awb (ondeugdelijke motivering).
- 2 Het is uit het plan onvoldoende duidelijk geworden of is voldaan aan de noodzakelijke afstanden tussen het kampeerterrein en de woningen en paardenhouderij van betrokkenen.

Om die redenen vernietigt de RvS het wijzigingsplan en onthoudt het goedkeuring aan het wijzigingsplan.³²

³⁰ Toelichting behorende bij de wijziging ex artikel 11 van het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Gieten, mei 2007.

³¹ Gemeentelijke reactienota, m.b.t kampeerterrein Deuring, Voorgestelde wijziging van de reactienota n.a.v. opmerking wethouder Polman, p. 11.

³² Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State, 28 januari 2009.

Bestemmingsplanprocedure

Na de vernietiging van het wijzigingsplan door de RvS, heeft het college opnieuw overleg gepleegd met de eigenaar met de vraag of hij zijn plannen wilde doorzetten. Hiertoe bleek nog steeds de wens te bestaan. Een bureau krijgt opdracht om een planologisch milieuadvies op te stellen, waarin aspecten van het plan beter onderbouwd worden. Het gaat dan onder andere om de afstand tot de bedrijfswoning, de geluidscontouren (onder andere in relatie tot de nabij gelegen tennisbaan) en de toegestane verblijfsduur op de camping.

Op basis van het opgestelde plan heeft het college op 7 juni 2009 besloten om de bestemmingsplanprocedure te volgen. De omwonenden zullen hiervan schriftelijk worden geïnformeerd. Een jaar na het opstellen van het planologisch milieuadvies en het besluit om de bestemmingsplanprocedure te volgen, besluit het college om in te stemmen met het voorontwerpbestemmingsplan Gieterveen-Kampeerterein Boerendijk en deze voor zienswijze ter inzage te leggen. Er zijn destijds twee zienswijzen op het plan gekomen. Vervolgens is op 30 december 2010 de officiële Wro-procedure gestart en heeft het plan gedurende zes weken voor eenieder ter inzage gelegen. Tijdens de terinzagelegging zijn er vijf reacties binnengekomen. Uit de inspraakreacties is voor de gemeente duidelijk geworden dat betrokkenen niet goed begrijpen hoe het kan dat het wijzigingsplan is vernietigd en de camping nu alsnog gerealiseerd kan worden middels een bestemmingsplanprocedure. Daarnaast is gebleken dat in het planologisch milieuadvies de gehouden afstand tussen de camping en de paardenhouderij niet goed geformuleerd is. Dit is vervolgens hersteld in een oplegnotitie van het planologisch milieuadvies.³³ Op basis van nadere motivering is toegevoegd dat is voldaan aan de vereiste afstand.³⁴ De inspraakreacties zijn verwerkt in een reactienota.³⁵

De inspraakreacties hebben geen aanleiding gegeven tot afzien van de vaststelling van het bestemmingsplan. Vier inspraakreacties geven wel aanleiding tot aanpassing. Twee ervan geven aanleiding tot het aanpassen van de toelichting op het bestemmingsplan. Op die manier wordt beoogd beter te motiveren, onduidelijkheden weg te nemen en duidelijk te maken dat er voldoende rekening gehouden is met de landschappelijke inpassing en ligging van de daar liggende beek. Twee andere reacties, die bijna gelijkluidend zijn, leiden tot een aanpassing van de onderbouwing van de aan te houden afstanden. Er is beoogd om duidelijk te maken dat er sprake is van een afstand van ten minste 50 meter gerekend vanuit het emissiepunt van de paardenhouderij op het perceel. Op 12 juli 2011 wordt door het college besloten de gemeenteraad het bestemmingsplan 'Gieterveen-Kampeerterein Boerendijk' voor te leggen.

Op 28 september 2011 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan behandeld. In de vergadering is aangegeven dat het plan een lange geschiedenis kent, waarin er verliezers zijn in beide kampen. Andere kritiek spitst zich toe op de lengte van de procedure en een grote mate van technisch-juridisch detail. Tevens wordt gevraagd of dit plan nu 'RvS proof' is. Er leven ook specifieke vragen over de bedrijfswoning op de locatie en de relatie tot de rentabiliteit van het kampeerterein. Binnen de gemeenteraad leven er twijfels over de levensvatbaarheid en toegevoegde waarde van de camping. Een van de fracties geeft aan het gevoel te hebben op een rijdende trein te zitten, waarbij er geen weg meer terug is. In reactie geeft de portefeuillehouder aan dat er inderdaad sprake is van een langlopende kwestie. Volgens de portefeuillehouder is er door meerdere colleges medewerking gegeven aan het verzoek en vraagt het principe van 'consistentie van bestuur' om medewerking. De inschatting van het college is dat er een goed onderbouwd plan ligt. Het is de verantwoordelijkheid van de eigenaar om de camping rendabel te maken. Ter onderbouwing ligt er een bedrijfsplan, waaruit blijkt dat de camping rendabel kan zijn. Er is daarbij sprake van een dienstwoning waarbij de eigenaar zich op de locatie mag vestigen vanwege zijn

³³ Gemeente Aa en Hunze, Oplegnotitie planologisch milieuadvies kampeerterein Boerendijk – Gieterveen.

³⁴ Gemeente Aa en Hunze, Oplegnotitie planologisch milieuadvies kampeerterein Boerendijk – Gieterveen, 8 mei 2011, p. 3.

³⁵ Adviesnota College, Vaststelling bestemmingsplan Gieterveen – Kampeerterein Boerendijk, 6 juli 2011.

bedrijfsactiviteiten. Met andere woorden: de woning is onderhavig aan de camping. Mocht er niet met de camping worden gestart, dan zal de gemeente moeten handhaven.³⁶ Uiteindelijk is het bestemmingsplan met 12 stemmen voor en 9 stemmen tegen in de gemeenteraad aangenomen.

Nieuwe procedure RvS en partiële hervaststelling

Het bestemmingsplan heeft opnieuw geleid tot een procedure bij de RvS. Na de voorlopige voorziening heeft de RvS in februari 2013 een tussenuitspraak gedaan en een zogenoemde 'bestuurlijke lus' toegepast. De RvS oordeelde dat in dit bestemmingsplan, het risico van misbruik door de eigenaar van de bedrijfswoning te groot was. De RvS gaf het volgende aan: "Hoewel de [gemeente]raad het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning niet wil toestaan, is het gelet op het voorgaande niet uitgesloten dat de bedrijfswoning als burgerwoning in gebruik zal worden genomen. Gelet daarop heeft de [gemeente]raad naar het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak een situatie met evidente handhavingsrisico's gecreëerd; nu hij niet heeft zeker gesteld dat met de realisatie van het kampeerterrein is aangevangen alvorens tot de bouw van de bedrijfswoning kan worden overgegaan."³⁷

De RvS gaf daarom de gemeente de opdracht om de voorwaarde op te nemen dat eerst het kampeerterrein moest worden ontwikkeld, voordat er een bedrijfswoning kon komen. De gemeente heeft niet de inschatting gemaakt dat de RvS een dergelijke uitspraak zou doen. Ook de gemeenteraad had een dergelijke uitspraak niet verwacht.

Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de RvS, heeft de ambtelijke organisatie de planregels zodanig aangepast dat de bedrijfswoning pas kan worden gebouwd nadat de kampeervoorzieningen zijn gerealiseerd.³⁸ Op 13 mei 2013 is de partiële herziening van het bestemmingsplan in de commissie behandeld. Op 14 mei 2013 is de gemeenteraad akkoord gegaan.³⁹

Beoordeling

Hieronder volgt de beoordeling over de besluitvorming en het toepassen van maatwerk in de case Camping Boerendijk.

Normen over besluitvorming case Camping Boerendijk	
Normen	Beoordeling
Afwegingen bij het toepassen van 'maatwerk' zijn gedeeld binnen de ambtelijke organisatie.	Voldaan. Ambtelijk en bestuurlijk is de wens voor het regelen van een goed kader gedeeld. Hoewel haar eerder optreden de actieve opstelling van de gemeente lijkt te beïnvloeden, was daarbij niet zozeer het leveren van maatwerk aan de orde als wel het realiseren van een bestemming binnen geldende planologische kaders.

³⁶ Raadsbesluit, 28 september 2011.

³⁷ Tussenuitspraak Raad van State inzake bestemmingsplan kampeerterrein Boerendijk te Gieterveen, overweging 10.2.

³⁸ Adviesnota college, Tussenuitspraak Raad van State inzake bestemmingsplan kampeerterrein Boerendijk te Gieterveen, 20 februari 2013.

³⁹ Besluitenlijst 14 mei 2013 (alsdus besloten in de openbare raadsvergadering d.d. 12 juni 2013).

Er heeft ambtelijk een (juridische) check plaatsgevonden op de inhoud van het geleverde 'maatwerk'.	Beperkt voldaan. Bij het eerste wijzigingsplan vindt een juridisch-planologische check plaats. Pas bij de RvS (dus ook na goedkeuring door GS) blijkt deze onvoldoende.
Belanghebbenden zijn in het besluitvormingsproces op de hoogte gehouden van de te volgen procedure.	Voldaan. De gemeente werkt in deze zaak met een voorontwerp, waardoor mogelijke belanghebbenden al vroeg op de hoogte kunnen komen van de plannen. Burgers die een zienswijze hebben ingediend, zijn later in het proces op de hoogte gehouden.
Het toepassen van 'maatwerk' in een specifiek dossier is gecommuniceerd richting belanghebbenden.	Voldaan. Belanghebbende zijn conform de geldende procedure op de hoogte gebracht van het ontwikkelde planologisch kader.
Er heeft een gedocumenteerde belangenafweging plaatsgevonden over het toepassen van 'maatwerk' in een voorliggend dossier.	Beperkt voldaan. Uit de vernietiging van de eerste wijziging (2009) en de tussenuitspraak op het nieuwe bestemmingsplan (2013) door de RvS blijkt dat belangen in eerste instantie onvoldoende zijn meegenomen in de plannen. Dit is later gerepareerd.
Genomen besluiten zijn gemotiveerd en navolgbaar.	Beperkt voldaan. Zie hierboven.

6 Aard maatwerk en duiding

In dit hoofdstuk brengt de rekenkamercommissie per case de aard van het geleverde maatwerk in kaart. Daarnaast worden ook per case de mogelijke juridische en politiek-bestuurlijke gevolgen geduid. Deze mogelijke gevolgen worden ook samenvattend weergegeven.

6.1 / Aard van het maatwerk

Maatschap Beijering

In deze case is in zoverre sprake van maatwerk dat de gemeenteraad in eerste instantie een forse wijziging van het eigen planologisch kader (het bestemmingsplan) aanbrengt, terwijl de discussie over het hogere kader (de Nota van Uitgangspunten) nog niet is afgerond. In een later stadium wordt deze wijziging ook doorgevoerd in de Nota van Uitgangspunten, waardoor de eerdere discussie in de raad ook gezien kan worden als een concrete testcase die een bijdrage levert aan het te ontwikkelen ruimtelijk beleid. Met terugwerkende kracht is dan geen sprake meer van maatwerk in de vorm van een 'uitzondering'.

Hoewel in het dossier ook wordt gerefereerd aan de term 'maatwerk' uit de Provinciale Omgevingsvisie, lijkt inpassing hier een belangrijker item. Immers, waar die visie de term 'maatwerk' gebruikt, duidt die term strikt genomen op zaken (uitplaatsing uit de EHS, verplaatsing van het bedrijf) die in de case Beijering niet van toepassing zijn.

Samengevat gaat het bij de case Beijering om een zaak waarbij er zowel ambtelijk als bij het college bereidheid is om gedeeltelijk mee te werken aan een forse uitbreiding van het bebouwingsoppervlak ten behoeve van intensieve veehouderij, binnen het agrarische bouwvlak. Gedeeltelijk, omdat de gevraagde wijziging in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en omdat men zich afvraagt of bij zo'n uitbreiding nog wel sprake is van een neventak van intensieve veehouderij naast de hoofdtak akkerbouw. Door tussenkomst van de raad wordt er een nieuw beleidskader geschreven voor het buitengebied waarin volledig ruimte wordt geboden voor deze nieuwe ontwikkeling.

Dorp van Bartje

In deze case is het maatwerk van een geheel andere schaal en aard dan bij de case Maatschap Beijering. Hier speelt allereerst dat het college in 2008, in het verlengde van toezeggingen van een eerder college, de bereidheid uitspreekt om een gedoogsituatie om te zetten in een legale situatie. Dit om een al langer slepende zaak op te lossen. Ten tweede speelt dat de gemeenteraad in die oplossing niet meegaat met de wens van het college om een permanente woonsituatie mogelijk te maken. Hij neemt een amendement aan om te voorzien in een 'persoonsgebonden overgangsrecht'.

Camping Boerendijk

Ook in deze case is het maatwerk van een andere schaal en aard dan bij de case Maatschap Beijering. Ze is wat dat betreft eerder vergelijkbaar met de case Dorp van Bartje. Hier speelt net als bij Dorp van Bartje het eerdere eigen handelen van de gemeente dat doorwerkt in het vervolg en maakt dat de gemeente bereid is om tot inpassing te komen. Voor het college is van belang dat de gemeente een consistente en betrouwbare overheid blijkt.

Ook hier speelt een zaak rondom een bedrijfswoning, maar is het niet de gemeenteraad, maar de Raad van State die afdwingt dat de beoogde randvoorwaarden ook correct in het planologisch kader worden opgenomen.

6.2 / Juridische en politiek-bestuurlijke duiding

Maatschap Beijering

Vanuit juridisch en politiek-bestuurlijk perspectief vindt de rekenkamercommissie de volgende punten opvallend:

- 1 Over (de grenzen van) begrippen als 'nevenactiviteit' en 'maatwerk' bieden college- noch raadsvoorstel uitsluitel. Weliswaar wordt verwezen naar de aanvraag van Maatschap Beijering waarin direct of indirect naar deze begrippen wordt verwezen, maar de gemeente hanteert of beargumenteert geen eigen afbakening van deze begrippen.
- 2 In het college- en raadsvoorstel wordt geen helderheid of eigen standpunt geboden ten aanzien van de precieze status van het Provinciaal Omgevingsplan. Onduidelijk is in welke mate dit omgevingsplan bindend is en welk standpunt of actie van de provincie verwacht wordt bij het aannemen van het voorstel tot uitbreiding.
- 3 Bij de eigen keuze die het college voorstaat (uitbreiding tot 6.400 vierkante meter) wordt in het college- en raadsvoorstel eventuele precedentwerking niet in kaart gebracht, terwijl hiervan wel een beeld bestaat (namelijk dat deze zo goed als zeker niet aanwezig is). Hetzelfde geldt voor de gevraagde uitbreiding tot 8.000 vierkante meter. In algemene zin ontbreken scenario's die een weging faciliteren van de voorkeur van het college tegen de gevraagde variant.
- 4 Verschillende raads- en collegeleden vergewissen zich actief en ter plaatse van de huidige situatie en vormen zich zo ook een beeld van de gewenste situatie. Dit is van belang voor een goede belangenafweging. Kanttekening hierbij is dat deze actieve verkenning van situatie en belang primair gericht is op het bedrijf en bijvoorbeeld niet op bewoners van de omgeving.
- 5 In deze case worden de wensen van een afzonderlijk bedrijf in de gang van het proces via de Nota van Uitgangspunten voorbereid richting een bestemmingsplan. Het is een politieke realiteit dat de individuele vraag hierdoor in overeenstemming is gebracht met het algemeen afgewogen beleidskader. Alleen de gemeenteraad zelf kan – mede op grond van punten 1 t/m 4 – oordelen over de vraag of hiermee ook daadwerkelijk een algemeen afgewogen beleidskader tot stand is gekomen.

Door de rekenkamercommissie gesignaleerde risico's:

- / *Uit het onderzoek blijkt niet dat Maatschap Beijering zelf in vroeg stadium met omwonenden heeft gesproken. Ook blijkt niet dat de gemeente Maatschap Beijering op deze mogelijkheid wijst. Wanneer mogelijke belanghebbenden relatief laat (dat is: als plannen al in gevorderd stadium zijn) op de hoogte komen van plannen is er het risico dat er 'samen uitkomen' niet als een onderlinge zaak wordt beschouwd, maar wordt gezien als een zaak van de politiek of van het recht. Dit kan leiden tot extra werk, 'gedoe', en/of kosten bij betrokkenen en gemeente (politiek-bestuurlijk en juridisch risico).*
- / *Dat het college de eigen positie ten aanzien van de status van het Provinciaal Omgevingsplan niet expliciet markeert, evenals de ruimte die het college laat in de interpretatie van het begrip 'maatwerk', maakt dat raadsleden niet gefaciliteerd worden in het innemen van een eigen positie. Dit leidt tot het risico dat inhoudelijk vragen door de politieke discussie heen gaan spelen (politiek-bestuurlijk risico).*
- / *In de advisering over de omgang met de aanvraag van Maatschap Beijering maakt de gemeente een inschatting van de positie van de provincie. Het advies anticipeert ook op die verwachte positie. Dit zonder dat die positie actief is geverifieerd. Hier speelt het risico dat de gemeente te snel meegaat in een*

veronderstelde positie van de provincie en mogelijkheden onbenoemd of onbenut laat die er wel degelijk zijn en hiermee de beleidsruimte van de gemeente ongewild beperkt (politiek-bestuurlijk risico).

- / In de advisering aan de raad schetst het college één mogelijkheid: de voorkeursvariant van het college. Andere mogelijke varianten worden niet als alternatieve scenario's benoemd. Voors en tegens van deze varianten ontbreken daardoor in het advies. Dit leidt tot het risico dat alternatieven die in het raadsdebat ontstaan of worden aangedragen van onvoldoende onderbouwing zijn voorzien om als raad een goede, integrale keuze te maken (politiek-bestuurlijk en juridisch risico).*
- / Het opnemen van de mogelijkheid van 8000 m² in het bestemmingsplan heeft waarschijnlijk geen precedentwerking voor identieke gevallen: Uit de gehouden interviews blijkt dat er in de gemeente geen andere agrarische bedrijven zijn met eenzelfde omvang, die ook over een vergelijkbare nevenactiviteit beschikken die voor uitbreiding in aanmerking komt. Met andere woorden: identieke gevallen ontbreken in de gemeente. Tegelijk geldt dat niet is verkend welke bedrijven van bijvoorbeeld iets kleinere omvang hun nevenactiviteit nu tot ongeveer 50% van de onderneming zouden willen uitbreiden, gegeven het verhoudingsgetal dat voor 'nevenactiviteit' is gehanteerd in dit geval. De precedentwerking van het besluit van de raad is op dit punt onbekend (politiek-bestuurlijk risico).*

Dorp van Bartje en Camping Boerendijk

Vanuit juridisch en politiek-bestuurlijk perspectief vindt de rekenkamercommissie de volgende punten opvallend:

- 1 Het handelen van de gemeente in het verleden werkt door in de oplossing van beide zaken: Dorp van Bartje en Camping Boerendijk. In het eerste geval heeft gedogen rechten gecreëerd en in het tweede geval heeft de gemeente door eerder advies de indruk gewekt gecommiteerd te zijn aan de wens van de betreffende ondernemer. Deze gebondenheid aan het eigen handelen in het verleden werkt door.
- 2 De ruimte die het langdurig gedogen van een situatie creëert voor burgers om 'hun gang te gaan', werkt door in het wantrouwen dat andere burgers hebben ten aanzien van een legalisatie: Wanneer zullen in de gelegaliseerde situatie de regels (weer) met voeten worden getreden? Langdurig gedogen creëert de prikkel voor burgers om onderling 'handhavend' op te treden, terwijl dit een taak van de gemeente zelf is.
- 3 De gemeente begaat in de juridisch-planologische aanpak van beide cases enkele fouten die niet alleen tot rompslomp voor betrokkenen en gemeente leiden, maar ook tot aanzienlijke verlenging van zaken die daardoor tussen inwoners van de gemeente kunnen blijven spelen.
Dat het plan voor Camping Boerendijk bij de eerste toets bij de RvS vernietigd wordt wegens strijd met de regels van een goede ruimtelijke ordening is in negatieve zin zeldzaam.

Door de rekenkamercommissie gesignaleerde risico's:

- / In zowel de case Dorp van Bartje als Camping Boerendijk wordt het risico zichtbaar dat de gemeente zich door haar eerdere handelen gebonden weet en in hetzelfde spoor blijft handelen, waardoor een geheel nieuwe, open weging van belangen en van mogelijke gevolgen wordt belemmerd. Zo speelt in de casus Dorp van Bartje mee dat een eerder college een toezegging heeft gedaan en daarop volgende colleges niet handhavend hebben opgetreden. In Camping Boerendijk speelt dat de gemeente de burger in kwestie destijds adviseert om niet in beroep te gaan tegen een besluit van de provincie, en zelfs samen met die burger op zoek gaat naar alternatieve locaties. In beide gevallen wordt het risico zichtbaar van een 'fuik': de gemeente weet zich gaandeweg steeds minder vrij om een stap terug te zetten en alle belangen en gevolgen opnieuw te wegen (politiek-bestuurlijk risico)*
- / In de case Dorp van Bartje speelt specifiek een rol dat door het gedogen van de gemeente een situatie was ontstaan waaraan rechten werden ontleend. Het niet handhavend optreden van de gemeente draagt*

het risico in zich dat bij omwonenden het vertrouwen wordt geschaad en dat zij – bij het legaliseren van het ene geval – vrezen voor de volgende overtreding, waarop ook niet zal worden gehandhaafd en waarop dan opnieuw legalisatie zal volgen. Dit schaadt het aanzien van, en het vertrouwen in, de gemeente en kan uitstraling hebben buiten dit specifieke geval. Zo kan de indruk ontstaan dat brutalen inderdaad de halve wereld hebben en dat met een flinke dosis lef meer gerealiseerd kan worden dan eigenlijk is toegestaan. Dit kan het rechtsgevoel van burgers schaden (politiek-bestuurlijk en juridisch risico).

- / Het niet handhavend optreden van de gemeente draagt bovendien het risico in zich dat rolverwarring tussen gemeente en burger optreedt. Omdat de gemeente niet handhaaft, voelen burgers zich genoodzaakt om dat te doen: Zij worden zelf extra alert en benutten de rechtsmiddelen die zij ter beschikking hebben om naleving van regels af te dwingen, waar dit allereerst een taak is van de gemeente zelf. Dit kan leiden tot extra werk, 'gedoe', en/of kosten bij betrokkenen en gemeente (politiek-bestuurlijk en juridisch risico).*
- / In het besluitvormingstraject laat de casus Dorp van Bartje zien dat waar de raad het initiatief in ruimtelijke procedures overneemt, in de huidige werkwijze het risico ontstaat van minder deugdelijke juridische onderbouwing van een besluit. Het risico is dat, waar de raad van een voorstel van het college afwijkt, voorstellen achteraf niet eenzelfde ambtelijke onderbouwing krijgen als de variant die in eerste instantie door het college aan de raad is voorgesteld. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente later juridisch onvoldoende sterk blijkt te staan en ze plannen onder druk van de rechter alsnog moet aanpassen (juridisch risico).*
- / In de case Dorp van Bartje bleken twee juridische risico's die de gemeente niet bij voorbaat signaleerde, maar die door procedures bij de RvS aan het licht kwamen: 1) Het risico dat het beoogde persoonsgebonden overgangsrecht aanvechtbaar zou blijken omdat dit onvoldoende in het bestemmingsplan zelf was opgenomen; 2) Het risico dat een volgende eigenaar van het perceel gedwongen zou worden tot sloop van één van de gebouwen omdat het in het bestemmingsplan beschreven bouwvlak niet strookte met de werkelijke situatie. Het is dankzij het aanvechten van het bestemmingsplan door omwonenden dat deze risico's nu zijn weggenomen. Iets vergelijkbaars geldt ook voor de case Camping Boerendijk: Ook in deze case bleek een bestemmingsplan niet RvS-proof. En ook hier is dankzij het aanvechten van het bestemmingsplan door omwonenden een juridisch risico gesignaleerd (ondeugdelijke motivering) en daarna weggenomen. Dit tekent het risico dat plannen in de gemeente Aa en Hunze in sommige gevallen juridisch onvoldoende onderbouwd zijn (juridisch risico).*

Samenvattend

1. Wie zoekt de grenzen op? Raad of college of samen? Bij Maatschap Beijering lijkt de raad de leiding te nemen, terwijl in de laatste twee cases het eerder het college is die 'maatwerk' wil leveren. De jure en de facto is het de raad die bestemmingsplannen vaststelt en zijn goedkeuring geeft aan wijzigingen van het bestemmingsplan. Dit vraagt dat het college goed anticipeert op en sondeert met de raad alvorens toezeggingen te doen.
2. Uiteindelijk gaat het bij maatwerk en algemeen beleid om de mate waarin een oplossing maatschappelijk aanvaardbaar is. Hoewel ruimtelijke procedures niet standaard het instrument van inspraak kennen, levert juist een informele verkenning vooraf (bijvoorbeeld door te werken met inspraak bij voorontwerp) de prikkel om belangen, zowel maatschappelijk als politiek, eerder op tafel te krijgen en te wegen. Dit kan voorkomen dat betrokkenen later van een scherper en tijdrovender instrument gebruikmaken die de oplossing van vraagstukken alleen maar trager laat verlopen.

Bijlagen

Toetsingskader

Normen over besluitvorming cases
Normen
Afwegingen bij het toepassen van 'maatwerk' zijn gedeeld binnen de ambtelijke organisatie.
Er heeft ambtelijk een (juridische) check plaatsgevonden op de inhoud van het geleverde 'maatwerk'.
Belanghebbenden zijn in het besluitvormingsproces op de hoogte gehouden van de te volgen procedure.
Het toepassen van 'maatwerk' in een specifiek dossier is gecommuniceerd richting belanghebbenden.
Er heeft een gedocumenteerde belangenafweging plaatsgevonden over het toepassen van 'maatwerk' in een voorliggend dossier.
Genomen besluiten zijn gemotiveerd en navolgbaar.

Bronnen

Schriftelijke bronnen

Naar de aangehaalde schriftelijke bronnen wordt verwezen in de voetnoten.

Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie
12 november 2013	Dhr. Brongers Dhr. Wiersum	Teamleider Backoffice Wethouder
12 november 2013	Dhr. Bruining	Juridisch medewerker, team BMO
12 november 2013	Dhr. Van Dam	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
25 november 2013	Dhr. Wever Dhr. Wiersum	Teamleider Ruimtelijke Beheer Wethouder
25 november 2013	Dhr. Van Oosterhout	Burgemeester
25 november 2013	De heer Baas	Eigenaar Dorp van Bartje
12 december 2013	De heer Boschloo (telefonisch)	Omwonende Dorp van Bartje
5 december 2013	Mw. Dekker	Omwonende, Maatschap Beijering
12 december 2013	De heer Bakker (telefonisch)	Omwonende camping Boerendijk
5 december 2013	De heer Beijering (telefonisch)	Eigenaar Maatschap Beijering
15 januari 2014	De heer Werker	Eigenaar De Broekse Hoeve, omwonende camping Boerendijk