

Raadsinformatiebrief

Datum	1 mei 2018	Zaaknummer	194886809
		Portefeuille	Ruimtelijke ontwikkeling H.J.M.P.M. van den Bogaard
Onderwerp	Evaluatie proces bestemmingsplan Bunderse Hoek		

Behandeling in commissie

Niet van toepassing

Kennisnemen van:

Evaluatie proces bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek

Aanleiding

In augustus 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor de tweede keer een voor de gemeente negatieve uitspraak gedaan over het bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek.

Het college van burgemeester en wethouders is, mede met inachtneming van een in de raadsvergadering van 21 september 2017 ingediende motie van Team Meierijstad, CDA en D66, overgegaan tot het uitvoeren van een interne evaluatie van het besluitvormingsproces.

Kernboodschap

Inleiding

Op 2 augustus 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het door de raad van de voormalige gemeente Veghel vastgestelde bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek 2016 vernietigd. Eerder onderging het daaraan voorafgaande bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek hetzelfde lot op 29 april 2015.

Naar aanleiding van de tweede vernietiging hebben de fracties van Team Meierijstad, CDA en D66 in de raadsvergadering van 21 september 2017 een zogeheten motie vreemd aan de orde van dag ingediend. Daarin werd aan het college verzocht het proces inzake de besluitvorming over het woningbouwproject Bunderse Hoek te evalueren en de uitkomsten van die evaluatie voor 1 mei 2018 te rapporteren aan de raad.

De indieners van de motie hebben in het bijzonder gevraagd in te gaan op het proces van totstandkoming van de exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaars.

Ook hebben zij aandacht gevraagd voor de inhoudelijke rol van de gemeente bij de ruimtelijke onderbouwing van de bestemmingsplannen.

De rapportage zou verder moeten aangeven welke leerervaringen de gemeente aan de twee uitspraken verbindt ter verbetering van de kwaliteit van beleid en besluitvorming in algemene zin. Tevens zou de rapportage specifiek een aanbeveling moeten bevatten voor mogelijke vervolgstappen betreffende Bunderse Hoek.

De motie is niet in stemming gebracht. Het college heeft namelijk na de indiening van de motie naar voren gebracht dat het reeds bezig was met een interne evaluatie conform de inhoud en strekking van de motie en dat die evaluatie voor 1 mei 2018 gereed zal zijn.

Verdere opzet van deze raadsinformatiebrief

Wij zullen eerst ingaan op het proces van totstandkoming van de exploitatieovereenkomst. In dat verband zullen wij speciale aandacht schenken aan de inspanningsverplichting die het contract meebrengt voor de gemeente en het college van burgemeester en wethouders.

Vervolgens bespreken wij de kritiek van de Afdeling bestuursrechtspraak op de twee gesneuvelde bestemmingsplannen. In de desbetreffende analyse komt ook de inhoudelijke rol van de gemeente in de bestemmingsplanprocedures aan de orde.

Ten slotte formuleren wij enkele aanbevelingen, zowel van algemene aard alsmede specifiek voor het vervolgproces rondom Bunderse Hoek.

Proces totstandkoming bestaande exploitatieovereenkomst

Periode 2005-2011

Het project Bunderse Hoek heeft een lange voorgeschiedenis. In 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van de toenmalige gemeente Veghel een samenwerkings-overeenkomst gesloten met de projectontwikkelaars om te komen tot de realisering van een aantal woningen op de locatie Vissersweiland, inmiddels beter bekend als de locatie Bunderse Hoek. Een exact aantal woningen werd in het contract niet genoemd. Dat aantal zou moeten blijken uit de te verlenen bouwvergunning(en). In de overeenkomst werden wel randvoorwaarden geformuleerd voor de afgifte van de bouwvergunning(en).

Het contract hield onder meer in dat de ontwikkelaars een voorontwerp-bestemmingsplan zouden opstellen en het college na toetsing daarvan medewerking zou verlenen bij de doorgeleiding daarvan naar de raad. In de overeenkomst was het voorbehoud opgenomen dat aan de raad de vrijheid toekomt te weigeren het bestemmingsplan vast te stellen in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De voortgang van het project stakte gedurende lange tijd, mede als gevolg van de economische crisis die zich vanaf 2008 aftekende.

Periode 2011-2013

In de loop van 2011 ontstond een ernstig geschil tussen de gemeente en projectontwikkelaars. Volgens de ontwikkelaars zou het college onvoldoende invulling geven aan de inspanningsverplichting het project planologisch te faciliteren. De gemeente werd door hen aansprakelijk gesteld en een schadeclaim werd aangekondigd.

Het college verwierp met steun van AKD Advocaten de kritiek van de ontwikkelaars en gaf te kennen indien nodig met een financiële tegenvordering te zullen komen.

Beide partijen hebben overigens later de hoogte van schadeclaim en tegenvordering nimmer precies geconcretiseerd.

Ter beslechting van het geschil hebben partijen in de loop van 2012 gezamenlijk besloten te werken aan de totstandkoming van een nieuwe overeenkomst. Dat nieuwe contract is in december 2013 getekend door beide partijen.

In de nieuwe overeenkomst werd een aantal van 97 woningen opgenomen. De veranderingen hadden verder vooral betrekking op het duidelijker formuleren van enerzijds de op het college rustende inspanningsplicht en anderzijds de financiële tegenprestaties van de ontwikkelaars voor de planologische medewerking van de gemeente. De oude uit 2005 daterende overeenkomst bleef namelijk op deze punten enigszins steken in vaagheid.

Wij willen hier benadrukken dat de herformuleringen in het geval van Bunderse Hoek overeenstemden met de teksten van samenwerkingsovereenkomsten die de gemeente heeft gesloten na de op 1 juli 2008 ingevoerde wijziging van de Wet ruimtelijke ordening. Die wetswijziging bracht vrij scherp omliggende kaders mee voor het verhaal van kosten dat gemeenten jegens projectontwikkelaars kunnen uitoefenen bij het verlenen van medewerking aan de vaststelling of herziening van bestemmingsplannen.

Inspanningsplichten voor ontwikkelaars en gemeente

Artikel 2 van de nieuwe overeenkomst legt aan beide partijen een inspanningsplicht op.

De inspanningsplicht voor de ontwikkelaars behelst dat de ontwikkelaars voor eigen rekening en risico de ruimtelijke onderbouwing en de daaraan ten grondslag liggende rapporten aanleveren, waarna de gemeente de stukken toetst.

De inspanningsplicht voor de gemeente houdt in dat het college verplicht is tot het op een zorgvuldige wijze voeren en begeleiden van de op realisering van het project gerichte bestemmingsplanprocedure. Daarop aansluitend vermeldt het contract dat bij de raad de bevoegdheid berust tot het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan. Indien de raad weigert een besluit tot vaststelling of herziening te nemen, levert dat volgens de overeenkomst geen juridische tekortkoming op voor de gemeente mits die weigering deugdelijk is onderbouwd.

In de stukken ter voorbereiding van zowel het bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek als ook van het opvolgend bestemmingsplan Afronding Bunderse Hoek 2016 heeft het college verwezen naar het bestaan van die inspanningsverplichting die het contract op het college legt. Ook is steeds in de stukken aangestipt dat de eindverantwoordelijkheid toekomt aan de raad. In lijn met de jurisprudentie en het advies van AKD Advocaten is daarbij wel geattendeerd op de in acht te nemen juridische grenzen van de eindverantwoordelijkheid: een weigeringsbesluit zal slechts deugdelijk gemotiveerd kunnen worden met ruimtelijk relevante overwegingen en bij de besluitvorming dient de raad rekening te houden met het bestaan van de exploitatieovereenkomst.

Inhoudelijke rol van de gemeente bij de ruimtelijke onderbouwing

Hierboven is al opgemerkt dat de gemeente contractueel tot taak heeft de ruimtelijke onderbouwing die de ontwikkelaars aanleveren, te toetsen en de procedure zorgvuldig te begeleiden. De vraag die terecht naar aanleiding van de twee vernietigingsuitspraken kan opkomen, luidt of en in hoeverre de gemeente zich op dat punt naar behoren heeft gekweten van die taak. Daartoe onderwerpen wij de twee uitspraken aan een nadere analyse.

Uitspraak 29 april 2015

In de eerste uitspraak van 29 april 2015 ligt het zwaartepunt bij het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak dat het plangebied niet kan worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied en daarom in het licht van de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking een zwaardere verantwoordingsplicht geldt om de noodzaak van het project te onderbouwen. De gemeente was daarin tekortgeschoten volgens de Afdeling.

In de provinciale Verordening ruimte was de locatie echter expliciet omschreven als onderdeel van het stedelijk gebied. Daarom meende de gemeente niet gebonden te zijn aan de strengere motiveringsplicht die van toepassing is op uitbreidingslocaties. Vermelding verdient dat ook in de vakliteratuur de uitspraak van 29 april 2015 als een nieuw en voor de toekomst richtinggevend fenomeen werd bestempeld, voor zover het gaat om de reikwijdte van het begrip “bestaand stedelijk gebied”.

De Afdeling bestuursrechtspraak signaleerde in de uitspraak van 29 april 2015 nog twee andere tekortkomingen. Naar haar oordeel was niet inzichtelijk gemaakt dat het project aansloot bij de actuele regionale woningbehoefte. Bovendien bleek volgens de Afdeling onvoldoende dat het bestemmingsplan voorzag in een acceptabele verkeersafwikkeling.

Uitspraak 2 augustus 2017

In de tweede uitspraak van 2 augustus 2017 draaide het eveneens vooral om het niet voldoende in acht nemen van de verzwaarde motiveringsplicht betreffende het bouwen op een locatie buiten bestaand stedelijk gebied tegen de achtergrond van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hier was naar onze mening opnieuw geen sprake van verwijtbaar tekortschieten aan de zijde van de gemeente.

De gemeente had in de stukken en ter zitting naar voren gebracht dat voor potentiële inbreidingslocaties al andere plannen in ontwikkeling waren. Naar het oordeel van de Afdeling blijft evenwel ook dan onverlet dat de gemeente moet verantwoorden waarom de 97 woningen die in het plangebied Bunderse Hoek zijn voorzien, niet gebouwd zouden kunnen worden op die potentiële inbreidingslocaties. Voor ons kwam de vernietiging op deze grond als een verrassing, te meer omdat wij ervan uitgingen dat de Afdeling de gemeente de kans zou bieden het door haar gesignaleerde gebrek te repareren via de zogenaamde bestuurlijke lus. Dat wil zeggen dat de Afdeling in een tussenoordeel de raad de gelegenheid geeft het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan met toepassing van een eenvoudige procedure te voorzien van een aanvullende motivering, waarna de Afdeling in een eindoordeel beslist of het geconstateerde motiveringsgebrek adequaat is verholpen. De Afdeling bleek echter niet bereid deze bestuurlijke lus toe te passen.

In vergelijking met de eerste uitspraak van april 2015 verdient nog vermelding dat de Afdeling in de uitspraak van augustus 2017 heeft overwogen dat de raad zich nu wel terecht op het standpunt heeft gesteld dat de te bouwen 97 woningen voorzien in de actuele regionale woningbehoefte. Op het punt van de verkeersafwikkeling concludeert de Afdeling in de tweede uitspraak dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare verkeershinder of verkeersonveilige situaties.

Voor een correcte beeldvorming wijzen wij voorts erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak in de twee uitspraken alle hier niet genoemde grieven van appellanten ongegrond heeft geacht, hetzij reeds in april 2015 hetzij uiteindelijk in augustus 2017. In het bijzonder benadrukken wij dat de

Afdeling al in april 2015 de stedenbouwkundige opzet van het plan Afronding Bunderse Hoek aanvaardbaar oordeelde. Daarmee verwierp de Afdeling de kritiek van appellanten inzake de bebouwingsdichtheid die het plan mogelijk maakt.

Ter afronding van deze analyse van de twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak merken wij nog op dat de ontwikkelaars noch naar aanleiding van de eerste procedure noch naar aanleiding van de tweede procedure verwijten richting de gemeente hebben geadresseerd over onzorgvuldig voeren en begeleiden van de bestemmingsplanprocedure. In beide procedures hebben de ontwikkelaars zich laten bijstaan door een eigen juridisch adviseur.

Omgekeerd menen wij de samenwerking met de ontwikkelaars gedurende de twee trajecten te kunnen kenschetsen als overwegend constructief. Wel zou de communicatie door de ontwikkelaars met omwonenden naar onze mening soepeler hebben kunnen verlopen. Wij hebben onze zorg daarover ook gedeeld met de ontwikkelaars.

Algemene aanbevelingen

In de motie is gevraagd lering te trekken uit de twee procedures met het oog op verbetering van de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en besluitvormingsproces.

Wij komen op grond van de uitgevoerde evaluatie tot de volgende algemene aanbevelingen:

- de gemeente dient nog meer alert te zijn op de correcte toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking bij uitbreidingslocaties;
- de gemeente dient ontwikkelaars nog nadrukkelijker te wijzen op de noodzaak tot het in acht nemen van de ladder voor duurzame verstedelijking en eventuele procesrisico's die daaruit kunnen voortvloeien;
- de gemeente dient nog meer in te zetten op het stimuleren en bewaken van een goede omgevingsdialoog tussen ontwikkelaars en omwonenden.

Specifieke aanbeveling voor mogelijke vervolgstappen Bunderse Hoek

- nader onderzoek doen naar de juridische haalbaarheid van een derde planprocedure rondom het project Bunderse Hoek in het licht van de ladder voor duurzame verstedelijking en hierover medio 2018 rapporteren aan de raad.

In samenhang met deze specifieke aanbeveling voor mogelijke vervolgstappen inzake het project Bunderse Hoek willen we op deze plaats nog onze handelwijze na de ontvangst van de Afdelingsuitspraak van 2 augustus 2017 schetsen. Welnu, wij hebben zowel de ontwikkelaars als ook de omwonenden in het najaar van 2017 uitgenodigd voor (separaat) overleg over de actuele situatie op grond van de tweede uitspraak van de Afdeling. In dat kader hebben wij aan beide partijen duidelijk gemaakt een pas op de plaats te willen maken met de voortgang van het plan. Daartoe waren voor ons twee overwegingen van belang. Ten eerste wensten wij nader advies in te winnen bij AKD Advocaten over de juridische positie van de gemeente in relatie tot de exploitatieovereenkomst van december 2013. Ten tweede achtten wij het noodzakelijk de nieuwe cijfers van de provincie af te wachten met betrekking tot de actuele regionale woningbehoefte.

Om met het tweede aandachtspunt te beginnen: na het overleg met de ontwikkelaars en de omwonenden werd ons in november 2017 duidelijk dat de provincie niet langer meer woningbouwcontingenten toebedeelt aan individuele gemeenten. De provincie laat het met ingang van 2018 aan de gemeenten over om in regionaal verband afspraken met elkaar te maken over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgaven per gemeente. Die regionale afspraken dienen zich in kwantitatief opzicht te bewegen binnen de getalsmatige kaders die de provincie aangeeft in de vorm van een voor elke gemeente toepasselijk hoog en laag scenario. Naar

verwachting zullen de gemeenten medio 2018 met elkaar de door de provincie gewenste regionale woningbouwafspraken maken. Op deze plaats is relevant dat wij, vooruitlopend daarop, hebben gekozen voor het hoge scenario.

Uit het contact met AKD over het eerste aandachtspunt (lees: de juridische positie van de gemeente op grond van het samenwerkingscontract van 2013) is het volgende naar voren gekomen. Die overeenkomst stelt geen grens aan het aantal pogingen dat kan worden ondernomen om het project planologisch te faciliteren. Volgens AKD blijft het college verplicht een nieuwe procedure te voeren indien er een reëel perspectief bestaat dat de nieuwe poging een toets aan de ladder van duurzame verstedelijking zal doorstaan. Hiervoor zijn twee vragen bepalend:

- voldoet het plan aan de woningbehoefte?
- kan voldoende worden gemotiveerd dat de 97 woningen niet kunnen worden gebouwd op potentiële en geschikte inbreidingslocaties?

Het onderzoek naar de antwoorden op deze 2 vragen loopt nog. Wij streven ernaar dat het resultaat van dat onderzoek uiterlijk in juni 2018 gereed zijn, zo veel mogelijk parallel aan het maken van de regionale woningbouwafspraken.

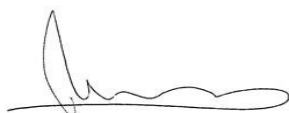
Wij zullen vervolgens de raad naar verwachting medio 2018 nader informeren na afronding van vorenbedoeld onderzoek inzake de haalbaarheid van een derde poging tegen de achtergrond van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Hoogachtend,

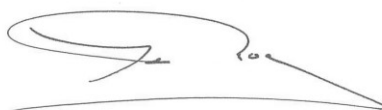
Burgemeester en wethouders van de gemeente Meierijstad

De secretaris,

De burgemeester,



drs. M.G.C. Wilms-Wils RA



ir. C.H.C. van Rooij