

Agendapunt commissie: Staken verweer bestemmingsplan Buitengebied 2

steller	Telefoonnummer	email
Marina Heijmans Jaap Hezemans	040-2083479	Marina.heijmans@valkenswaard.nl
Agendapunt	Kenmerk	Datum raadsvergadering
	2023-438808	16 mei 2024
Portefeuillehouder		

T. Geldens

Onderwerp

Staken verweer bestemmingsplan Buitengebied 2

Aan de raad,

1. Voorstel:

1. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verzoeken het bestemmingsplan Buitengebied 2 te vernietigen; en daarmee het verweer te staken.

2. Inleiding:

Op 16 december 2021 heeft uw raad het bestemmingsplan Buitengebied 2 vastgesteld. Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zijn in totaal 26 beroepen ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: de Raad van State).

Om tal van redenen wordt, zowel bestuurlijk als juridisch, geadviseerd de Raad van State te verzoeken het bestemmingsplan te vernietigen en geen verweerschrift in te dienen ter verdediging van het bestemmingsplan. Onze overwegingen staan vermeld onder de argumenten.

3. Beoogd effect:

Te stoppen met de beroepsprocedure en de beschikbare capaciteit te steken in een nieuw omgevingsplan, wat meer recht doet en beter aansluit bij de uitdagingen die op het buitengebied afkomen. Hierdoor komt er een einde aan de (rechts)onzekere periode.

4. Argumenten:

1.1 Gelet op relevantie dossier leggen wij dit aan u voor

Op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e, van de Gemeentewet is het college bevoegd om namens de raad verweer te voeren, tenzij de raad – voor zover het de raad aangaat - anders heeft beslist. In principe zijn wij als college bevoegd om de Raad van State te verzoeken het bestemmingsplan te vernietigen en geen verweerschrift in te dienen. Gezien de relevantie en impact van het dossier en het feit dat u als raad bevoegd bent om bestemmingsplannen (nu: omgevingsplan) vast te stellen, leggen wij dit voorstel aan u voor.

1.2 Het bestemmingsplan bevat veel onvolkomenheden en onjuistheden

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan in december 2021 hebben wij u aangegeven dat bekend is dat er nog onvolkomenheden en onjuistheden in het plan zitten. Hiervoor zou een herstelbesluit worden voorbereid, wat uiteindelijk niet mogelijk is gebleken in verband met capaciteitsgebrek en met de toen nog

verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 (zie ook bijlage 2). Er was destijds ook haast bij de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied 2. De Raad van State had eerder bepaald dat vóór 31 december 2021 het bestemmingsplan moest worden vastgesteld, onder last van een dwangsom van minimaal € 37.500,-.

Tijdens het opstellen van het verweerschrift is gebleken dat het bestemmingsplan meer onvolkomenheden en onjuistheden bevat dan aanvankelijk gedacht. Een aantal van deze onvolkomenheden raakt aan de basis van het bestemmingsplan. Zo bevat het plan nog steeds ontwikkelingen zonder de benodigde onderzoeken, instructieregels uit de provinciale verordening zijn niet of niet juist overgenomen, een stikstofonderzoek ontbreekt, en bevat het plan onjuiste verwijzingen en aanduidingen.

1.3 Een herstelbesluit nemen is niet afdoende

Nadat een bestemmingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld, kan de raad tijdens de beroepsprocedure bij de Raad van State ook nog wijzigingen doorvoeren in het plan. De raad kan dan een herstelbesluit nemen, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan de wensen van appellanten of om bepaalde gebreken te repareren. Het herstelbesluit moet opnieuw ter inzage worden gelegd als de aanpassingen naar aard en omvang zodanig groot zijn dat er een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld of voor wijzigingen van niet ondergeschikte aard. Als gezegd, ligt een aantal onvolkomenheden aan de basis van het bestemmingsplan. Kijkend naar de gebreken in het bestemmingsplan Buitengebied 2 zou het ontwerpbesluit opnieuw ter inzage gelegd moeten worden. Echter, is het door de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer mogelijk om een nieuw ontwerp herstelbesluit ter inzage te leggen. Hierdoor kan maar een beperkt deel van de fouten en gebreken hersteld worden. Dit biedt dus geen robuuste oplossing en de verwachting is dat het bestemmingsplan nog steeds grotendeels of in zijn geheel vernietigd zal worden.

1.4 Intrekken van het bestemmingsplan wordt niet aangeraden

De raad heeft de bevoegdheid om het bestemmingsplan gedurende de beroepsprocedure in te trekken. Wij raden het in dit geval niet aan om het bestemmingsplan Buitengebied 2 in te trekken. Tegen een dergelijk intrekkingsbesluit zou opnieuw beroep openstaan, wat weer tot nieuwe procedure en de daarmee gepaard gaande onoverzichtelijkheid zal leiden. Dit kan de procedure verder vertragen en zorgt voor (nog meer) rechtsonzekerheid. Bovendien zal een intrekkingsbesluit vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gemotiveerd moeten worden. Het is niet eenvoudig die motivering op te tuigen. Gemotiveerd moet dan in elk geval worden dat het herleven van het vorige bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Gelet op het feit dat ook het bestemmingsplan Buitengebied 1 gedeeltelijk is vernietigd door de Raad van State. Daar komt bij dat het de wens is opnieuw aan de tekentafel te gaan zitten om een goede, deugdelijke regeling voor het buitengebied op te tuigen, daarbij rekening houdende met alle lopende zaken zoals de Transitie Landelijk gebied, Kaderrichtlijn water, GGA, Novex en de uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet.

1.5 De Raad van State heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen: STAB) ingeschakeld en benoemd als deskundige

De Raad van State heeft de STAB gevraagd om met name te adviseren over de locatiespecifieke zaken van bedrijven en particulieren en over enkele punten van het beroep van de provincie. De STAB werkt enkel en alleen voor rechtbanken en de Raad van State. Op 30 november 2023 heeft de STAB advies uitgebracht. De (algehele) conclusie van het advies is dat het plan veel (feitelijke) onjuistheden bevat en dat de provinciale verordening niet op de juiste manier in het bestemmingsplan is verwerkt. Een samenvatting van het advies is opgenomen in bijlage 1.

1.6 Uitspraak Raad van State met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid al bekend

Het was van begin af aan duidelijk dat er delen van het bestemmingsplan vernietigd zouden worden. Gezien de complexiteit van het bestemmingsplan was de inzet, het maken van het verweerschrift, er mede op gericht om een richtinggevende uitspraak te krijgen op een aantal langlopende zaken en dossiers. De bezwaren op en de onvolkomenheden in bestemmingsplan Buitengebied 2 zijn echter van dien omvang en aard dat niet de verwachting is dat er een uitspraak in detail zal volgen. Het verweerschrift indienen op basis van de input die er nu ligt, is wat ons betreft dan ook geen optie. Naast dat dit nog veel tijd, capaciteit en geld kost om dit verweer volledig te maken, moeten we in het verweerschrift de appellanten op veel punten gelijk geven. Kort gezegd: ook als we wel een verweerschrift indienen zal het bestemmingsplan naar onze verwachting nog steeds vernietigd worden.

1.7 De rechtsonzekerheid duurt al heel lang

De procedure rondom bestemmingsplan Buitengebied 2 loopt al een hele tijd en een zittingsdatum is nog niet in zicht. Voor de burger en andere partijen (waaronder ook de gemeente) brengt dit een grote mate van rechtsonzekerheid met zich mee. Het gehele proces rondom een planologisch regime voor het buitengebied duurt inmiddels al meerdere jaren. Los van het feit dat dat op zichzelf onwenselijk is, draagt het ook bij aan de rechtsonzekerheid zoals hierboven beschreven.

1.8 Het dossier heeft waardevolle input opgeleverd voor een nieuw omgevingsplan

Het opstellen van het verweerschrift is zeker geen weggegooid geld en verspilde tijd. De informatie die we inmiddels hebben vergaard heeft een aantal (langlopende) zaken inzichtelijk gemaakt. Deze kunnen, samen met het STAB-rapport, gebruikt worden voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan.

1.9 Het bestemmingsplan is ingehaald door de tijd

De start van het opstellen van het bestemmingsplan ligt in 2015. Het bestemmingsplan bevat niet alleen onvolkomenheden, maar is ook door de tijd ingehaald. De uitgangspunten die destijds zijn vastgesteld sluiten niet meer aan bij de huidige uitdagingen, zoals de transitie landelijk gebied, de Groenblauw gebiedsgerichte aanpak, Kader richtlijn Water, de energietransitie en de woningbouwopgave maar ook niet bij de uitgangspunten van de nieuwe

Omgevingswet. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van het traject door de tijd heen. Het conserverende karakter van het bestemmingsplan biedt te weinig ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en voldoet niet aan de actuele wensen en behoeften.

1.10 Bij vernietiging wordt teruggevallen op voorgaande bestemmingsplannen

Wanneer bestemmingsplan Buitengebied 2 vernietigd wordt, al dan niet op ons verzoek, wordt er terugvallen op het voorgaande planologische regime. Grotendeels is dit op het bestemmingsplan Buitengebied 1. Voor een klein aantal percelen wordt teruggevallen op Buitengebied 1977, Buitengebied 1998, Dommelkwartier, Lage Heide Natuur, Schaapsloop 1 & 2 en enkele ontwikkelingsplannen. Het is dus niet zo dat er in geval van vernietiging geen planologisch regime is om op terug te vallen.

De verschillen tussen het Buitengebied 1 en 2 zijn over het algemeen niet heel groot omdat het bestemmingsplan Buitengebied 2 al was verworpen tot een conserverend bestemmingsplan, op de onvolkomenheden daargelaten. De grootste verschillen tussen het bestemmingsplan Buitengebied 2 en de voorgaande bestemmingsplannen zijn¹:

- De hulpgebouwen (schuilhutten) zijn in de voorgaande bestemmingsplannen positief bestemd. De hulpgebouwen zijn uit het bestemmingsplan Buitengebied 2 gehaald omdat hiervoor een apart parapluplan in voorbereiding is. Doordat het bestemmingsplan Buitengebied 2 al is vastgesteld en het parapluplan nog niet, zijn deze hulpgebouwen niet meer bestemd. Deze hulpgebouwen kunnen momenteel wel vergund worden middels de regeling voor kleine buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die in december 2023 door het college is vastgesteld (de voormalige kruimelgevallenregeling).
- In Buitengebied 1 zijn de (voor)tuinen van de burgerwoningen bestemd als tuin. In bestemmingsplan Buitengebied 2 zijn de percelen (veelal) geheel bestemd als wonen.
- In bestemmingsplan Buitengebied 2 zijn de waardevolle- en monumentale bomen aangeduid. De voorgaande plannen kennen deze aanduiding niet. Bij vernietiging worden de bomen nog beschermd via de APV en de het Groenstructuurplan. Het opnemen in het bestemmingsplan heeft als voordeel dat de attentie wordt vergroot en er een zone rond de boom ook beter beschermd wordt.
- De bescherming van de historische zandpaden vervalt bij vernietiging van het bestemmingsplan Buitengebied 2². Deze paden zijn in de voorgaande bestemmingsplannen niet beschermd.
- Een aantal percelen heeft een andere bestemming gekregen. Met name rond het Keersopdal hebben de grootste wijzigingen plaats gevonden. In verband met de natuurversterking rondom het dal hebben de percelen in bestemmingsplan Buitengebied 2 de bestemming 'Natuur' gekregen. In het Buitengebied 1 hadden deze percelen de bestemming 'Agrarisch met waarde'.

¹ De verschillen zijn niet tot op perceelsniveau uitgezocht. Het kan dus wel betekenen dat een aantal percelen meer of minder mogelijkheden krijgen.

² Hierbij wel de kanttekening dat het amendement niet goed verwerkt is in het bestemmingsplan.

- Bijna alle bouwvlakken zijn in bestemmingsplan Buitengebied 2 gecorrigeerd ten opzichte van de voorgaande bestemmingsplannen omdat ze veelal ook op de bermen van de wegen zijn gelegen. Ook zijn meerdere bouwvlakken van vorm veranderd omdat dit beter aansluit op de werkelijke situatie.

In het bestemmingsplan Buitengebied 2 waren in eerste instantie ook 10 ontwikkelingen opgenomen. Deze 10 ontwikkelingen zijn afzonderlijk in procedure gebracht. Het vernietigen van het bestemmingsplan heeft geen consequenties voor deze procedures.

1.11 Delen van het bestemmingsplan Buitengebied 1 zijn vernietigd en hersteld in bestemmingsplan Buitengebied 2

Zoals eerder is aangegeven wordt er bij vernietiging voor het grootste gedeelte teruggevallen op Buitengebied 1. Echter zijn er delen van Buitengebied 1 in de uitspraak van 20 mei 2015 door de Raad van State vernietigd. De Raad van State heeft daarbij enkele voorlopige voorzieningen getroffen. De raad is opgedragen een nieuw plan vast te stellen voor de betreffende planonderdelen. Enkele van deze vernietigde delen zijn hersteld middels aparte procedures. De overige vernietigde onderdelen zijn meegenomen in het bestemmingsplan Buitengebied 2. Bij vernietiging van bestemmingsplan Buitengebied 2 blijft de opdracht staan. Er moet per deel nog onderzocht worden wat de beste wijze is om aan deze opdracht te voldoen.

1.12 Verleende omgevingsvergunningen blijven (veelal) in stand

Het bestemmingsplan Buitengebied 2 is grotendeels wel inwerking getreden. Dit betekent dat er ook al omgevingsvergunningen zijn verleend op basis van dit bestemmingsplan. Bij vernietiging van het bestemmingsplan blijven de onherroepelijke omgevingsvergunningen in stand. De eventuele strijdigheden die door de vernietiging van het bestemmingsplan ontstaan zullen in het nieuwe omgevingsplan hersteld worden. Voor vergunningen waartegen nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt geldt dat deze vergunningen wel vernietigd kunnen worden. Er zijn op basis van het bestemmingsplan Buitengebied 2 in totaal nog 25 aanvragen³ in procedure. Een deel van deze vergunningen loopt een risico om vernietigd worden. Welke dit zijn is ook afhankelijk of er bezwaar/beroep is of nog wordt ingediend tegen de vergunning.

1.13 We gaan het anders aanpakken

We gaan het anders aanpakken: met een bureau, in een projectteam en in deelgebieden. Door het oppakken in deelgebieden kan er meer aandacht worden gegeven aan de specifieke locaties en sneller ingespeeld worden op de urgente zaken. In het buitengebied is veel complexiteit en constant veranderende regelgeving. Het buitengebied is simpelweg te groot om in één keer beet te pakken. Deze gefragmenteerde aanpak wil echter niet zeggen dat we het buitengebied niet zien als één geheel. Vanuit natuur en milieu doen we dat zeer nadrukkelijk wel. Afhankelijk van de visie zie zal gaan ontstaan zal daarom in een later stadium ook een afweging gemaakt moeten worden of er sprake moet zijn van het doorlopen van een verplichte of vrijwillige MER procedure.

³ Peildatum 15 maart 2024

1.14 Bij het opstellen van een nieuw omgevingsplan ontstaat er ook een betere positie van de raad.

Bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan kunt u per deelgebied bepalen wat de uitgangspunten moeten zijn. Hierdoor ontstaan er betere en meer toegespitste kaders. Uiteraard liggen er natuurlijk ook al door u vastgestelde kaders, bijvoorbeeld vanuit het programma Dommelland. Dit samen zal verwerkt worden in gebiedsgerichte uitwerkingen van de omgevingsvisie, waarna dit vertaald wordt in het omgevingsplan.

5. Kanttekeningen:

Indien u niet instemt met dit voorstel zal of het verweerschrift verder aangevuld moeten worden of zal er een herstelbesluit voorbereid moeten gaan worden. Beide zaken gaan veel tijd en geld kosten en het is zeer de vraag of het bestemmingsplan Buitengebied 2 niet alsnog (gedeeltelijk) vernietigd zal worden.

6. Financiën:

Bij vernietiging van het bestemmingsplan, of als een beroep gegrond wordt verklaard, moet de gemeente de griffiegelden terugbetalen. Voor natuurlijke personen bedraagt dit bedrag € 187,- en voor niet-natuurlijke personen € 371,-. Mogelijk dat de gemeente ook nog veroordeeld wordt in de proceskosten van partijen. Daarnaast zijn er nog de kosten voor Hekkelman Advocaten, het plan voor het borgen van de instructieregels en het herstellen van de eerder genoemde zaken. Bovenstaande kosten kunnen gedekt worden uit de algemene post voor bestemmingsplannen.

Via de P&C-cyclus zal budget worden aangevraagd voor de voorbereidende werkzaamheden en het omgevingsplan.

7. Vervolg:

Na besluitvorming zal aan de Raad van State het verzoek worden gedaan het bestemmingsplan Buitengebied 2 te vernietigen. Als het bestemmingsplan vernietigd is zal er een nieuw omgevingsplan voorbereid moeten worden. Hiervoor zal een plan van aanpak opgesteld gaan worden die aan u voorgelegd gaat worden. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal van 2025 zijn.

8. Communicatie

Zorgvuldige communicatie voorafgaand aan de besluitvorming in het college en in de raad. Nadat de raad is betrokken en geïnformeerd, worden belanghebbenden, pers en omgeving geïnformeerd. Verder het inzetten van de gebruikelijke communicatiekanalen voor de juridische gang van zaken.

Bijlagen

Nr.	omschrijving
1.	Samenvatting STAB-verslag
2.	Overzicht proces bestemmingsplan Buitengebied 2

De raad van de gemeente Valkenswaard;

Gelet op de behandeling in de beeldvormende sessie op d.d. 18 april 2024;

Gezien het voorstel van college van burgemeester en wethouders
d.d. 26 maart 2024, nummer 2023-438808/2024021153886;

Gelet op artikel 160 Gemeentewet;

Gelet op de behandeling in de vergadering van de raadscommissie op
d.d. 18 april 2024;

BESLUIT

- 1. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verzoeken het bestemmingsplan Buitengebied 2 te vernietigen; en daarmee het verweer te staken.**

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad
d.d. 16 mei 2024

Kenmerk: 2023-438808

de griffier,

de voorzitter,

Drs. C. Miedema

Drs. A.B.A.M Ederveen