

Inspraakreactie Stichting Milieuzorg Zeist e.o. Rekenkamerrapport actualisatie bestemmingsplannen

Geachte leden van de Commissie Bestuur,

1. Door de gemeentelijke Rekenkamer is een nader evaluerend onderzoek uitgevoerd over de actualisatie van de gemeentelijke bestemmingsplannen. In het rapport: 'Bestemmingsplannen in kaart gebracht (inclusief bijlagenboek)' van mei 2014 worden door de Rekenkamer haar bevindingen naar buiten gebracht. Door het College is op haar beurt daar weer een reactie op gegeven, evenals wordt op aantal aanbevelingen ingegaan. Gezien de betrokkenheid van de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. bij vele bestemmingsplannen, zowel procesmatig als inhoudelijk, leek het haar goed ook kort haar bevindingen over het Rekenkamerrapport, evenals de reactie van het College daarop aan u kenbaar te maken. Eerst zal in algemene zin op aanpak evaluatie worden ingegaan, waarna een en ander inhoudelijk aan de orde zal worden gesteld;

Procesmatige aanpak evaluatie

2. Zoals ook uit het Rekenkamerrapport duidelijk wordt heeft de Rekenkamercommissie, bestaande uit externe en interne leden (lees: bepaalde raadsleden), het evaluerende onderzoek uitbesteed aan 'Rigo Research en Advies'. T.b.v. dat onderzoek heeft dat bureau dan een aantal interviews gehouden met zowel de wethouder, een aantal raadsleden, als ook enkele (direct) betrokken ambtenaren. Op zich is dat natuurlijk verstandig, zeker bij zo'n complex thema, maar de vraag blijft hier wel waarom niet ook met de (derde) belanghebbenden uit het veld is gesproken, zoals ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, betrokken RO-buro's, zodat zo mogelijk toch de evaluatie vanuit een breder perspectief had kunnen plaatsvinden, met mogelijk ook andere conclusies en aanbevelingen;

Inhoudelijke aspecten

3. Hierbij zal eerst op inhoud van rapport worden ingegaan en dus op de gegeven bevindingen, waarna een reactie op de aanbevelingen zal worden gegeven;

Bevindingen

4. Het rapport kent in ieder geval een heldere opbouw. Zo wordt eerst op de (wettelijk noodzakelijke) opgave tot actualisatie van de bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van de gemeente ingegaan, dat ook gezien gegeven wettelijke kaders, dus in eerste instantie de WRO, thans Wro (2008), maar eveneens (de gevolgen van) overige relevante wetgeving/regelingen, zoals het Bro, Rsro, de Wabo (2010), etc.. Vervolgens wordt ten aanzien van de vooraf geformuleerde vragen (inclusief gegeven 'normenkader'¹) op basis van 'terugkijken' ('ex post'), dus dossieronderzoek/documentenanalyse en ook interviews, de bevindingen van het uitgevoerde nadere onderzoek uiteengezet. Tenslotte komt men tot een aantal conclusies en ook vooruitkijkend (ex ante) bepaalde aanbevelingen, mede gezien de op handen zijnde nieuwe Omgevingswet;
5. Bezien we dan de gegeven bevindingen (en ook het daaraan ten grondslag liggende 'Feitenrelaas'²) dan wordt op zich duidelijk dat de Rekenkamer, in casus Rigo, o.i. toch vooral procesmatig naar de actualisatie heeft gekeken en op basis daarvan daar dan wel enige kanttekeningen bij plaatst (zie hiertoe met name ook het: Rekenkamerrapport, Hoofdstuk 3: 'Conclusies en aanbevelingen'), maar dat o.i. daarbij met name bepaalde diepergaander inhoudelijke analyses toch ontbreken;
6. Zoals ook in het rapport aangegeven, is de gemeente eigenlijk al in 2001 (en kennelijk nogmaals in 2003) gestart met de actualisatie van haar 13 en later 10 moederbestemmingsplannen, maar kwam de echt wettelijke noodzaak daartoe pas echt aan de orde in 2008 met het kracht worden van de nieuwe Wro, waarin is bepaald dat de werking van een bestemmingsplan 10 jaar is en dat als de gemeente daaraan niet voldoet er dan een sanctie wordt opgelegd, namelijk dat dan de bevoegdheid van de

¹ Zie voor betreffende normenkader met name het Rekenkamerrapport, Bijlagenrapport, Bijlage 2: 'Normenkader'.

² Zie ook het Rekenkamerrapport, Bijlage 5: 'Feitenrelaas'.

gemeente tot het invorderen van rechten (lees: leges) vervalt die verband houden met het bestemmingsplan (zie ook de Wro, art. 3.1, lid 4)³. Teneinde dat te voorkomen is in het zogenaamde 'Plan van Aanpak (2008)' aangegeven, dus zoals de rekenkamer o.i. terecht constateert toch tamelijk laat, dat alle bestemmingsplannen voor 1 juli 2013 zouden moeten worden geactualiseerd, waarbij (tegelijkertijd) kennelijk is besloten de nadruk te leggen op het zogenaamde 'koud overzetten', d.w.z. *uitsluitend de bestaande situatie wordt overgenomen, aangevuld met inmiddels besloten of gerealiseerd art. 19 WRO bouwplannen*;

7. Op basis van de in het Rekenkamerrapport gegeven bevindingen is duidelijk dat de gemeente in ieder geval de doelstelling om op 1 juli 2013 haar bestemmingsplannen te hebben geactualiseerd is gehaald. Tegelijkertijd wordt evenwel terecht aangegeven, ook op basis gegeven dossieranalyse, dat er over die actualisaties en dan met name wat nu onder 'koud overzetten' dient te worden verstaan er kennelijk nog al eens verschillende interpretaties bestonden. Duidelijk is in ieder geval dat vele bestemmingen uiteindelijk niet zo maar gewoon koud werden overgezet, maar de gemeente daarbij (vanwege eis tot 'digitalisering') (direct) overging tot een standaardisering overeenkomstig het SVBP 2006/2008/2012, waartegen op zich indien wettelijk vereist natuurlijk geen bezwaar kan bestaan, mits dan ook maar alle mogelijkheden die het SVBP biedt om voor een bepaald gebied, ook gezien aanwezige waarden, tot een adequate bestemming te kunnen komen daadwerkelijk worden gebruikt⁴. Daarnaast werden wel degelijk vaak ook tal van nieuwe ontwikkelingen meegenomen, die o.i. dan vaak tot vele (wellicht te voorkomen) langdurige procedures hebben geleid;
8. Met name het o.i. toch vaak klakkeloos toepassen van het SVBP, waardoor o.i. lang niet altijd een adequate bescherming van aanwezige waarden van natuur, landschap en ook cultuurhistorie werd gewaarborgd, heeft bij (o.a.) de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. tot veel zienswijzen geleid. De ervaring leert wel dat de gemeente daar met name wat cultuurhistorie betreft later wel zorgvuldiger is mee omgegaan, ook al aangezien bepaalde (groene) structuren (gelukkig) op de Monumentenlijst staan, zij het ook hier vaak met enige moeite. Zo is een keer zelfs door het attenderen door de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. een inmiddels gepubliceerd bestemmingsplan na bijstelling opnieuw gepubliceerd⁵;
9. Dan de vele nieuwe ontwikkelingen die werden meegenomen. Eigenlijk kent de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. geen enkel plan waar geen nieuwe ontwikkelingen in zijn opgenomen, aangezien men anders wellicht ook met een: 'Beheersverordening' had kunnen werken. Als je dan toch zomaar nieuwe ontwikkelingen meeneemt, althans dat is de opinie van de Stichting Milieuzorg Zeist e.o., dan was het dus veel beter geweest eerst op basis van een breed participatie-traject een visie op dat bestemmingsplangebied te ontwikkelen, natuurlijk wel vanuit een breder (ruimtelijk) perspectief, alvorens aan dergelijke ontwikkelingen, voor zover deze natuurlijk gezien aanwezige waarden al aanvaardbaar moeten worden, medewerking wordt verleend. Pas zo is immers ook vanuit juist dat bredere perspectief bepaalde eisen/voorwaarden aan een bepaald project mee te geven (vergelijk ook mogelijkheid zogenaamde 'voorwaardelijke verplichting');
10. Ik zal u op dit moment niet lastig vallen met de vele tientallen procedures die de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. in de loop van de tijd tegen tal van bestemmingsplannen/art. 19 Wro-procedures/Projectbesluiten/Postzegelbestemmingsplannen, etc.. heeft gevoerd, aangezien u van de uitkomsten daarvan via raadsinformatiebrieven ongetwijfeld op de

³ Overigens gold de termijn van 10 jaar ook overeenkomstig WRO, maar gezien ontbreken sancties hield vrijwel geen enkele gemeente zich daar aan.

⁴ Zie wat betreft het (veronderstelde) 'keurslijf' van het SVBP overigens ook hetgeen daartoe in het Rekenkamerrapport op pag. 25 wordt opgemerkt t.a.v. het Bestemmingsplan Stedelijk Kerngebied, maar eigenlijk speelde dat ook bij de vele bestemmingen voor het buitengebied, etc.. In de praktijk is evenwel wel degelijk mogelijk op basis van het SVBP tot meer specifiekere bestemmingen te komen. Zo is dan weliswaar het aantal hoofdbestemmingen tot bepaald aantal hoofdgroepen terug gebracht, maar is het bijvoorbeeld door een specifieke bestemmingsbenaming aan de hoofdbestemming toe te voegen nog steeds mogelijk daaraan een nadere specificatie te geven. Ook is het mogelijk dat door dubbelbestemmingen (denk aan bijvoorbeeld: 'Waarde-Cultuurhistorie', 'Waarde-Landschap' of 'Waarde-Natuur') vaak toch bepaalde accenten kunnen worden gelegd. Ook zijn nog aanduidingen mogelijk m.b.t. bouwen en het gebruik, bijvoorbeeld de aanduiding: (bo) - bos.

⁵ Meer specifiek ging het daarbij om het: 'Bestemmingsplan Den Dolder-Noord'

hoogte bent gesteld, maar bepaalde procedures wil zij er ter toelichting toch uit lichten, ook al aangezien bepaalde bevindingen die daaruit zijn af te leiden o.i. toch onvoldoende uit het dossieronderzoek (en dus ook gegeven conclusies en aanbevelingen) naar voren zijn gekomen⁶.

Allereerst is dat het (zeer lang lopende dossier) van het zogenaamde 'Buurtschap' in het Sanatoriumbos als deel van het project: 'Hart van de Heuvelrug'. Met name bij dit dossier liepen er vele procedures door elkaar, waarbij het (voor derden) nauwelijks nog mogelijk was te volgen wat nu de consequentie van ene procedure voor de andere was en omgekeerd, zelfs zo dat soms ook de rechtbank daar eigenlijk niet meer goed uitkwam en uiteindelijk de Raad van State een aantal knopen heeft doorgehakt en dus zelf (uiteindelijk) in de gegeven beroepszaken heeft voorzien. Duidelijk is in ieder geval dat men in eerste instantie (op basis van een door Altrecht opgestelde Gebiedsvisie) een zogenaamde 'Art. 19, lid 2-procedure' heeft gevolgd, die dan weer deel uitmaakte van meerdere besluiten, dus op basis van de zogenaamde 'coördinatie-regeling (WRO, art. 41c)'. Appellanten konden dan daartegen beroep aantekenen bij de Raad van State, die alles evenwel terug verwees naar de Rechtbank Utrecht. Tegelijkertijd liep dan ook nog het bestemmingsplan 'Zeist-Noord', waarbij aan het gebied van het 'Buurtschap', ook al aangezien men niet vooruit wilde lopen op een gewijzigde bestemming de bestemming: 'Bos' was gegeven. Aangezien de gemeente kennelijk toch niet geheel zeker was dat het vrijstellingsbesluit, ex art. 19 als onderdeel van de zogenaamde 'coördinatie-regeling' wel tot een geldige bouwvergunning zou kunnen leiden, ook gezien de inmiddels in werking getreden Wro, is meteen ook maar op het laatste moment voor het Buurtschap een aparte bestemmingsregeling opgestart. Dat zijn dus 3 procedures die althans gedeeltelijk parallel (door elkaar heen) liepen en waarbij alle partijen met lange en complexe procedures zijn geconfronteerd, waarbij toch o.i., ook al het gaat in het voorkomende geval dan niet alleen om de actualisatie van een bestemmingsplan sec, niet kan worden gesteld, dat alles, althans dat lijkt toch de overall conclusie van het Rekenkamerrapport, redelijk is verlopen, ook al worden daar dan met name in procesmatige zin, zoals ook hiervoor al aangegeven, dan wel enkele kanttekeningen bij geplaatst.

Feitelijk geldt dat ook voor procedure voor het: 'Bestemmingsplan Den Dolder-Noord'. Ook daar liepen weer vrolijk tal van procedures door elkaar, namelijk diverse art. 19 procedures voor de bouw van de Brede school, nieuwe Woonwijk, kapvergunningen voor realisatie woonwijk, Brede school en sportvelden DOSC⁷, etc.. Door de Rechtbank zijn diverse van die procedures vanwege vormfouten terug verwezen naar de gemeente, waarna ze al dan niet vrolijk opnieuw werden opgestart. Ondertussen zat de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. (natuurlijk) niet stil en werd bijvoorbeeld met Lisman & Lisman een (privaatrechtelijke) overeenkomst getekend om in ieder geval t.b.v. ter plaatse aanwezige ecologische corridor een strook van 100 m vrij van bebouwing te laten, maar waarmee de gemeente dan bij het opstellen van het bestemmingsplan: 'Den Dolder-Noord' geen rekening wenste te houden, met als gevolg een vernietiging op dat onderdeel door de Raad van State. Verder werd in het kader van de procedure van dat bestemmingsplan ook bijvoorbeeld op basis van zogenaamde bedenkingen van de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. door GS aan een in het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor het zogenaamde 'Vierde kwadrant' goedkeuring onthouden, ook op procedurele gronden, maar de ervaring leert toch dat de gemeente zich toch vaak van dienaangaande ingebrachte zienswijzen, althans zo voelt dat voor de Stichting Milieuzorg Zeist e.o., maar weinig tot niets aantrekt;

11. Nu gaat het er bij dit alles niet om dat de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. het gelijk aan haar zijde wil hebben, maar gewoon om duidelijk te maken, dat de bestemmingsplannen dan wel zijn geactualiseerd, maar dat dan veelal wel ten koste van een bepaalde

⁶ Zo wordt in het hoofdrapport dan wel een feitenoverzicht gegeven ten aanzien van de 'Nota van Zienswijzen' van de betreffende Moederplannen, zoals de inhoudelijke wijzigingen hetzij ambtshalve hetzij door amendering door de gemeenteraad (zie ook het: Rekenkamerrapport, Tabel 4: Feitenrelas Nota van Zienswijzen Moederplannen, pag. 26- 30), maar wordt niet tot nauwelijks inhoudelijk ingegaan op de daarop volgende beroepsprocedures en uitspraken Raad van State, terwijl ook daaruit o.i. wel degelijk lering voor de toekomst is te trekken.

⁷ Overigens zijn die Sportvelden aangelegd op basis van het ontbreken in het zogenaamde 'Uitbreidingsplan van Hoofdzaak' uit nota bene 1948 (!) van een aanlegvergunningstelsel, waardoor de gemeente meende haar gang maar te kunnen gaan.

zorgvuldigheid, die tot vele o.i. onnodige procedures aanleiding hebben gegeven, met dus ook (voor iedereen) hoge kosten;

Aanbevelingen

12. Zoals u bekend is het recent het 'Wetsvoorstel Omgevingswet' naar de tweede kamer gestuurd. Uiteraard is het goed, nog even afgezien van de inhoud van die nieuwe wet, dat daarop (nu wel) (op basis van een 'Routekaart') goed wordt geanticipeerd. Het zou nu te ver voeren op alle aanbevelingen die dienaangaande door de Rekenkamer zijn gedaan inhoudelijk in te gaan, niet alleen aangezien er alleen nog (maar) een voorstel van wet ligt, maar ook doordat eigenlijk veelal (alleen) een aantal mogelijke opties wordt geschetst, maar duidelijk zal al wel zijn, dat de Stichting Milieuzorg Zeist e.o., ook al is zij dan voorstander van een integratie van diverse planvormen aangezien zo o.i. beter een optimale omgevingskwaliteit kan worden bereikt, zij niet bij voorbaat voor de steeds maar aangehaalde verdere 'vereenvoudiging' en ook 'deregulering' (dus: feitelijk flexibilisering) van zowel plannen als planregels is, aangezien dat uiteindelijk toch altijd ten koste van aanwezige kwetsbare waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie zal gaan, waar Zeist gelukkig nog steeds rijk aan is
13. Duidelijk zal zijn dat net als overigens bij eerdere bestemmingsplannen (dus in de toekomst: 'Omgevingsplannen') de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. bijzonder hecht aan een goed draagvlak en dus ook een zorgvuldig participatietraject (zie overigens ook het voorstel: 'Raamwerk Burgerparticipatie gemeente Zeist (Stichting Beter Zeist, 2011)'). Thans wordt dat vrijwel geheel, ook in kader gevoerde bezuinigingsdialoog, overgelaten aan de initiatiefnemer, maar de vraag blijft voor ons toch, ook bijvoorbeeld gezien de ervaring bij de 'Zeister Warande' of dat wel altijd zo verstandig is en dat hiervoor niet beter (naar Engels voorbeeld) een zogenaamde 'draagvlak-commissie' in het leven zou kunnen worden geroepen (zie ook het Rekenkamerrapport, pag. 40), of de gemeente daarbij toch zelf weer in ieder geval de regie neemt (vergelijk overigens ook project: 'Huis ter Heide-West');

Conclusie

14. Kortom, het is natuurlijk (wel) goed, dat deze evaluatie er nu ligt, maar de vraag is (wel) of sommige conclusies niet zwaarder zouden moeten worden aangezet, zodat ook echt lering uit het verleden kan worden getrokken.

Patrick Greeven (Stichting Milieuzorg Zeist e.o.)