

Wat is ervoor nodig om een initiatief op te laten nemen in een bestemmingsplan? Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Bb 2019/18

In de praktijk bestaan er veel vragen over het opnemen van nog niet gerealiseerde initiatieven in bestemmingsplannen. Op 16 januari 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS) een uitspraak gedaan over de vraag of de gemeenteraad een initiatief dat in een zienswijze op een bestemmingsplan naar voren was gebracht terecht terzijde had geschoven. In deze bijdrage worden de daarvoor relevante omstandigheden besproken, zoals deze blijken uit de jurisprudentie van de Afdeling. Ook wordt bekeken in hoeverre deze uitspraak het de initiatiefnemer wat gemakkelijker maakt.

Inleiding

De gemeenteraad kan op verzoek of ambtshalve een bestemmingsplan vaststellen. Dit kan een plan zijn dat ontwikkelingen mogelijk maakt, of juist een conserverend plan waarmee een bestaand plan wordt geactualiseerd en de bestaande bestemmingen worden overgenomen. Een verzoek tot herziening van een bestemmingsplan is een relatief dure aangelegenheid. Het is daarom begrijpelijk dat als iemand een andere bestemming op zijn perceel wil hebben, diegene wacht totdat de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan door de gemeenteraad zelf in gang wordt gezet. Het is mogelijk om in een zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan de gemeenteraad te verzoeken om een concreet initiatief in het nieuwe bestemmingsplan mogelijk te maken. Als het oude bestemmingsplan het initiatief nog niet mogelijk maakte, wordt een procedure tot verlening van een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan bespaard.

Casus

In de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019 wilde de gemeente Zandvoort het bestemmingsplan "Centrum-Zandvoort" actualiseren, waarbij grotendeels de bestaande bestemmingen zouden worden overgenomen. Tegen de vaststelling van het bestemmingsplan stelde de eigenaar van voormalige bedrijfsbebouwing beroep in. Deze appellant had in zijn zienswijze laten weten dat hij de voormalige bedrijfsbebouwing wilde gebruiken als zelfstandige woning en dat aan het perceel een bouwvlak zou moeten worden toegekend om zelfstandig gebruik mogelijk te maken.

De gemeenteraad besloot geen medewerking te verlenen aan het verzoek om een bouwvlak op te nemen op het per-

ceel. De raad wees erop dat het verzoek pas in de zienswijze kenbaar was gemaakt. Als de raad positief had beslist op het verzoek door vaststelling van het bouwvlak, zouden omwonenden daartegen geen zienswijzen meer hebben kunnen inbrengen. Tenslotte beschikte de raad over onvoldoende gegevens om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een woning op die locatie te kunnen vaststellen.

De Afdeling begint met een herhaling van wat al in eerdere jurisprudentie is bepaald, namelijk dat:

“de raad bij de vaststelling van een bestemming rekening dient te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van dat plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden aangetoond.”

Als dit het geval is, moet de raad een zorgvuldige afweging maken en bezien of aan het initiatief medewerking kan worden verleend.

De Afdeling overweegt dat het indienen van een verzoek in een zienswijze een passende en gebruikelijke manier is om een ruimtelijk initiatief kenbaar te maken. De Afdeling oordeelt dat in dit geval sprake was van een voldoende concreet plan dat tijdig kenbaar was gemaakt. Daarom had het op de weg van de gemeenteraad gelegen om aan te geven over welke gegevens het gemeentebestuur niet beschikte en welke stukken nog nodig waren om het plan te beoordelen. Het argument van de gemeenteraad dat omwonenden geen zienswijzen meer hadden kunnen indienen als de gemeenteraad het bouwvlak naar aanleiding van de zienswijze van de eigenaar had toegekend, gaat niet op. De gemeenteraad had de omwonenden bij het plan kunnen betrekken vóór de vaststelling, aldus de Afdeling.

Analyse jurisprudentie

De jurisprudentie over een concreet initiatief in een zienswijze is casuïstisch. De beoordeling of een plan voldoende concreet is, is afhankelijk van wat daarover precies is opgenomen in de zienswijze. Toch heeft de Afdeling in haar jurisprudentie wel een aantal handvatten gegeven.

Dat de gemeenteraad een conserverend bestemmingsplan wil vaststellen en dus in beginsel geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk wil maken, is op zichzelf geen argument om een concreet initiatief niet te beoordelen. Dit bleek al uit de uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 2014

¹ Rachel Hoeneveld is advocaat bij Pot Jonker Advocaten te Haarlem.

(ECLI:NL:RVS:2014:3606). De Afdeling overwoog daarin dat het, met het oog op een snelle actualisatie van verouderde bestemmingsplannen, aanvaardbaar kan zijn het uitgangspunt te hanteren om slechts concrete plannen in het bestemmingsplan te verwerken. Maar door plannen voor initiatieven helemaal niet te beoordelen, handelde de gemeenteraad in dat geval in strijd met de Wet ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is juist het instrument om ontwikkelingen te beoordelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening en is van groot belang voor verdere ruimtelijke besluitvorming.

Voorwaarde is dat het initiatief voldoende concreet is. Daarbij is zeker de omvang van het initiatief van belang. Naarmate het initiatief een ambitieuzer plan behelst, zal meer van de initiatiefnemer worden verlangd om zijn plan concreet te maken. In ieder geval zal de omvang en grootte voldoende duidelijk moeten zijn. Zo had A.M. B.V. in de procedure omtrent het bestemmingsplan voor de Amsterdamse Houthavens hierin nog geen volledig en definitief inzicht gegeven (ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:810). Wellicht was er wel een conceptplan, maar dat was nog onvoldoende.

Ook als een initiatief wel concreet is, zal de gemeenteraad over voldoende gegevens moeten beschikken om te kunnen beoordelen of het initiatief wenselijk is. Eerder overwoog de Afdeling dat geen sprake was van concrete plannen, nu de initiatiefnemer geen stukken had overgelegd waaruit blijkt dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan al sprake was van een concreet bouwplan (ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2753). Dat de betrokkene in kwestie ook in overleggen met de gemeente had aangegeven dat hij bouwplannen had, was daarvoor evenmin voldoende. Opvallend is ook de uitspraak van de Afdeling van 11 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1204), waarin een appellante al eerder een aanvraag voor een omgevingsvergunning had ingediend voor haar plan, maar deze had ingetrokken omdat het niet in het destijds geldende bestemmingsplan paste. Ook in de gesprekken die daarna volgden heeft zij haar plan besproken. Toch overweegt de Afdeling dat haar plan onvoldoende concreet was en zij niet de nodige gegevens had geleverd. Het hangt natuurlijk af van de wijze waarop de appellante haar plan in de zienswijze heeft geformuleerd, maar als zij al eerder een omgevingsvergunning had ingediend lijkt het mij waarschijnlijk dat de gemeenteraad wel over gegevens beschikte of kon beschikken.

Terug naar de uitspraak van 16 januari 2019 over “Centrum-Zandvoort”

De hierboven beschreven uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019 met betrekking tot het bestemmingsplan van de gemeenteraad van Zandvoort lijkt af te wijken van de eerdere uitspraken. De Afdeling overweegt nu dat de gemeenteraad tijdig moet aangeven welke gegevens nog nodig zijn voor de beoordeling van het initiatief en waarover het gemeentebestuur zelf niet beschikt of redelijkerwijs niet kan beschikken. De gemeenteraad had moeten aange-

ven welke stukken nodig zijn of dat er nog nader onderzoek vereist is en de initiatiefnemer een termijn moeten gunnen om die stukken aan te leveren.

Op zich is deze redenering begrijpelijk gelet op het feit dat gemeenteraad of het college van burgmeester en wethouders op grond van artikel 4:5 Awb een verzoeker tot herziening van het bestemmingsplan of een aanvrager van een omgevingsvergunning de mogelijkheid moeten bieden om het verzoek of de aanvraag aan te vullen. Toch verschillen die situaties wel van het geval waarin een initiatief in een zienswijze op een bestemmingsplan kenbaar wordt gemaakt, omdat de hele procedure omtrent de vaststelling vertraging kan oplopen door het nader aanleveren van stukken en deze procedure invloed kan hebben op een groot aantal betrokkenen.

Bovendien is het de vraag of wij deze overweging van de Afdeling bij iedere zaak zullen terugzien. Dit hangt in mijn optiek ermee samen hoe een voorgenomen initiatief en het opnemen daarvan in een bestemmingsplan wordt verwerkt in een zienswijze. Enerzijds worden initiatieven eerst bij zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraad om deze op te nemen in een bestemmingsplan (ECLI:NL:RVS:2019:81 en ECLI:NL:RVS:2014:3606). Anderzijds worden initiatieven al vóór de bestemmingsplanprocedure bekend gemaakt bij de gemeente, en gaat de initiatiefnemer ervan uit dat de gemeenteraad dit zelf zal opnemen in het bestemmingsplan. In de zienswijze beperkt de initiatiefnemer zich dan vaak tot de grond dat het initiatief ten onrechte niet is opgenomen (ECLI:NL:RVS:2014:2753). Ik kan mij voorstellen dat we de overweging van de Afdeling uit de 2019-uitspraak eerder terugzien bij de eerste categorie dan bij de tweede. Een tussenvorm is overigens ook mogelijk; het initiatief is al eerder bekendgemaakt bij de gemeente, de initiatiefnemer meent dat dit ten onrechte niet is opgenomen in het bestemmingsplan en onderbouwt in de zienswijze zijn verzoek met extra gegevens (ECLI:NL:RVS:2018:1204 en ECLI:NL:RVS:2015:810).

De Afdeling benoemt in de overwegingen niet dat de omvang van het initiatief van belang is. Eerder overwoog de Afdeling wel dat de omvang van het initiatief relevant was, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:274). In die zaak ging het om de bouw van ongeveer 27 appartementen, waarvoor een ruimtelijke onderbouwing nodig was en nader onderzoek gedaan diende te worden naar verkeer, geluid, de actuele behoefte en haalbaarheid. In dat geval oordeelde de Afdeling dat de gemeenteraad in redelijkheid had kunnen afzien van een beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de verzochte functiewijziging. In de 2019-uitspraak gaat het om een initiatief van beperkte omvang, namelijk om een verzoek tot toekenning van een bouwvlak aan bestaande bedrijfsbebouwing, zodat de bebouwing gebruikt zou kunnen worden voor bewoning. Mogelijk is dat de reden waarom de Afdeling de omvang als relevante omstandigheid niet als zodanig noemt.

Conclusie

Deze uitspraak lijkt dus de zorgvuldigheidsplicht van de gemeenteraad uit te breiden in die zin dat de gemeenteraad aan een initiatiefnemer duidelijk moet maken welke stukken ontbreken en binnen welke termijn die moeten worden ingediend om een concreet initiatief te kunnen beoordelen. Enige voorzichtigheid in het trekken van conclusies uit deze uitspraak is geboden, omdat in ieder geval wel sprake moet zijn van een concreet initiatief en de mogelijkheid tot het indienen van nadere stukken lijkt af te hangen van de omvang van de beoogde ontwikkeling.

De lessen uit deze uitspraak vat ik als volgt samen: (i) probeer zo uitgebreid mogelijk te onderbouwen dat sprake is van een voldoende concreet initiatief (met behulp van de nodige documenten); (ii) probeer de gemeente al voor bekendmaking van het ontwerpbestemmingsplan te betrekken bij een initiatief, bijvoorbeeld bij een voorontwerpbestemmingsplan of een principeverzoek, maar verwijst in de zienwijze niet slechts naar de voorgeschiedenis; en (iii) de 2019-uitspraak kan worden gebruikt ter onderbouwing van het standpunt dat de gemeenteraad moet aangeven welke stukken het wenst te ontvangen, als de raad de verantwoordelijkheid voor het aandragen van documenten volledig bij de initiatiefnemer wil leggen.