



# Rapport

Rapport over een klacht over het door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Neerijnen ingenomen standpunt omtrent het verlenen van medewerking aan een omzetting van de bestemming van een bedrijf.

**Datum: 12 december 2013**

**Rapportnummer: 2013/192**

## Hoe luidt de klacht?

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad van Neerijnen hem gedurende meerdere jaren hebben voorgehouden dat zijn wens om zijn agrarisch bedrijf om te zetten in de bestemming recreatie kansrijk was en daar nu op het laatste moment, zonder nadere of duidelijke motivering, geen medewerking aan willen verlenen.

## Wat is er gebeurd?

Op 19 juli 1996 dient verzoeker een zienswijze in op het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied". Hij verzoekt de gemeenteraad recreatie op zijn agrarisch bedrijf mogelijk te maken. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan, op 6 februari 1997, stelt de raad dat er binnen tien jaar een concreet verzoek moet zijn ingediend. Tussen 2002 en 2006 voeren verzoeker en de gemeente diverse gesprekken. Na afwijzing van het voorstel tot het opstarten van een boomgaardcamping, wordt er op 14 mei 2006 een excursie georganiseerd naar vier bungalowparken in Zeeland. Daarna vraagt de wethouder verzoeker een nieuw verzoek tot bestemmingsplanwijziging in te dienen. Dit verzoek is behandeld in de vergadering van de Commissie Ruimte van september 2006, waarna de raad besluit advisering door het college van burgemeester en wethouders af te wachten. In april 2007 nodigt het college de raad uit voor een discussie over het wijzigingsverzoek, de handreiking recreatie en het streekplan. In de vergadering van de commissie Ruimte van 5 juli 2007 is gesproken over grootschalige verblijfsrecreatie en is een memo voorgelegd over de aan het plan van verzoeker te stellen randvoorwaarden.

Uit het verslag van een gesprek tussen verzoeker en diens schoonzoon met de wethouder en de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening blijkt dat er tussen partijen verschil van inzicht is over het tot dan toe verlopen proces. Eerst is een voorstel voor een camping ingediend. Dat is later omgezet in een voorstel tot oprichting van een bungalowpark en weer later is het omgevormd in een voorstel tot oprichting van een bungalowpark met zorg.

Tijdens het gesprek is aangegeven dat eerst een goed onderbouwd principeverzoek wordt ingediend dat na positieve beoordeling door het college verder gebracht wordt, door een definitief plan in te dienen voor de herziening van het bestemmingsplan.

Omstreeks juni 2008 stellen fracties in de gemeenteraad vragen over de voortgang van het project en in oktober 2009 deelt het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland verzoeker in eerste instantie mee dat de plannen geen voortgang kunnen vinden, omdat het bedrijf midden in een stiltegebied ligt. Later, in 2010, is de provincie toch

bereid medewerking te verlenen.

## **Wat is de directe aanleiding voor de klacht?**

Eind 2012 wendt verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

Het college van burgemeester en wethouders deelt hem op 17 december 2012 mee geen medewerking te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan. De raadscommissie Ruimte heeft op 13 september 2012 aangegeven dat de aard en de omvang van het initiatief niet past bij de schaal van het landschap ter plaatse. De commissie adviseert het college daarom niet verder te gaan met de voorbereiding en uitwerking van het schetsontwerp tot een definitief planverzoek.

In reactie op zijn klacht deelt de Nationale ombudsman verzoeker mee dat de ombudsman in beginsel geen onderzoek instelt naar (de inhoud van) beslissingen die in het kader van een bestemmingsplanprocedure worden genomen. Uiteindelijk is het aan de bestuursrechter om een oordeel te geven over dergelijke beslissingen. Tegen de beslissing op een principeverzoek staan echter geen bezwaar- en beroepsprocedures open. Dit betekent dat de Nationale ombudsman formeel wel bevoegd is een onderzoek in te stellen. Wel wordt daarbij rekening gehouden met het feit dat de beslissing omtrent de wijziging van een bestemmingsplan aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

Tevens merkt de Nationale ombudsman op dat onduidelijk is in hoeverre bij de behandeling van het verzoek in de commissie Ruimte rekening is gehouden met eerdere, door of namens de gemeente Neerijnen jegens verzoeker mogelijk gewekte verwachtingen. Daarom is verzoeker gevraagd aan te geven welke toezeggingen van de zijde van de gemeente zijn gedaan of welke verwachtingen naar zijn mening zijn gewekt.

## **Wat is de nadere onderbouwing van de klacht?**

Verzoeker heeft, na de positieve berichten van de provincie, bij de gemeente een principeverzoek ingediend om medewerking te verlenen aan de wijziging van het bestemmingsplan en zo een recreatiebungalowpark met zorg mogelijk te maken.

Het college van burgemeester en wethouders staat positief kritisch tegenover dit voorstel en besluit:

- het voorlopig schetsontwerp met toelichting te agenderen voor de raadscommissie Ruimte;
- de directe omgeving van het plangebied te informeren middels een publicatie en het schetsontwerp met toelichting ter inzage te leggen en

- bij voldoende bestuurlijk draagvlak positief te staan tegen het initiatief en aanvrager te verzoeken zijn plan met inachtneming van de aandachtspunten uit het B&W-advies nader uit te werken.

Vervolgens is het schetsontwerp besproken tijdens de vergadering van de Raadadviescommissie Ruimte van 13 september 2012.

Met uitzondering van de VVD-fractie, die in beginsel positief tegenover het plan staat en hierin kansen ziet, voorzien de andere partijen meerdere bezwaren of staan zij negatief tegenover het plan. De commissie adviseert het college derhalve niet verder te gaan met de voorbereiding en nadere uitwerking van het schetsontwerp tot een definitief ontwerp.

Verzoeker merkt hier over op dat deze beslissing niet is gebaseerd op gemeentelijk beleid, maar op emoties en dat het voor hem als initiatiefnemer uitermate relevant is dat hij er van op aan kan dat deze beslissing op een eerlijke, gefundeerde en bestuursrechtelijk juiste manier tot stand is gekomen. Hij vindt dat ondersteuning van zijn initiatief door het college minimaal is gebleken. Het plan is in de commissie gebracht, maar de wethouder wilde dit niet verdedigen. Terwijl de raad eerder, naar aanleiding van de presentaties in de vergadering van de commissie Ruimte van 5 juli 2007, het college heeft gevraagd het initiatief verder te laten onderzoeken.

Daarnaast merkt verzoeker op dat de fracties vooraf een standpunt hadden ingenomen dat feitelijk met de inhoud van de plannen niets van doen had en dat argumenten werden aangevoerd die achterhaald waren, niet ter zake doend of niet nader onderbouwd.

Over het doorlopen proces merkt verzoeker op:

"Als burger moet je er op kunnen vertrouwen dat de Gemeentelijke overheid Open, Eerlijk en Betrouwbaar met haar ingezetenen omgaat. Volgens (verzoeker; N.o.) is dat hier niet het geval, volgens hem is hij aan het lijntje gehouden, heeft de Gemeente zich eerst achter de Provincie verscholen en zegt nu, nu ze met de billen bloot moet, dat er geen recreatiepark met zorg mag komen, terwijl (verzoeker; N.o.) jarenlang in het project heeft geïnvesteerd, in tijd en niet te vergeten geld, door als gemeente (verzoeker; N.o.) steeds een 'kansrijke' worst voor te houden."

## **Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?**

Bij de opening van het onderzoek wijst de Nationale ombudsman het college en de gemeenteraad op de kernwaarden en de behoorlijkheidsnormen die de ombudsman

hanteert. Hij toetst de klacht van verzoeker in beginsel aan de kernwaarde 'Open en duidelijk' en meer specifiek aan het vereiste van transparantie. Dit houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Het college en de gemeenteraad is gevraagd gemotiveerd aan te geven of en waarom de gemeente Neerijnen in onderhavige casus heeft gehandeld in overeenstemming met het vereiste van transparantie? Tevens is gevraagd welke mogelijkheden men nog ziet om in overleg met verzoeker tot wijziging van de bestemming te komen, omdat twee gedeputeerden van de provincie Gelderland tegenover hem zouden hebben verklaard hierover graag in overleg te treden met de gemeente.

## Hoe reageert de gemeente?

Het college merkt allereerst op dat voor de wens van verzoeker een herziening van het bestemmingsplan, dan wel een afwijkingsprocedure noodzakelijk is. Voor beide procedures is de gemeenteraad het bevoegd gezag. Als een initiatief niet past binnen het bestemmingsplan kan een principeverzoek worden ingediend. Het college neemt dan een voorlopig standpunt in, waaruit duidelijk wordt of het zinvol is de aanvraag verder te concretiseren en te onderbouwen. Daarna volgt het gebruikelijke besluitvormingstraject.

Bij het beoordelen van een principeverzoek wordt in voorkomende gevallen ook overleg gepleegd met de provincie en, als om een duidelijke politieke keuze wordt gevraagd, ook de raadscommissie Ruimte geconsulteerd.

De gemeente heeft op 28 september 2011 een principeverzoek ontvangen voor het oprichten van een bungalowpark met zorg. Tijdens een overleg op 21 november 2011 tussen provincie, gemeente en initiatiefnemer is geconcludeerd dat uit het verzoek niet duidelijk blijkt wat de mate van afwijking van het bestemmingsplan is en welke invloed het initiatief heeft op het waardevolle landschap. Afgesproken is dat het principeverzoek zou worden aangevuld met het uiteindelijke plan, zodat behandeling in het college en zo nodig de raadscommissie kan plaatsvinden. Aangezien er bij de initiatiefnemer nog onduidelijkheid bestond is hem in januari 2012 een verhelderende brief gestuurd. De provincie deelde op 18 juli 2012 mee met het plan te kunnen instemmen. De haalbaarheid van het verzoek was vervolgens afhankelijk van gemeentelijk beleid en lokale belangenafweging.

Volgens afspraak is de aanvullende informatie aan het principeverzoek toegevoegd en voor behandeling in het college en aansluitend de commissie Ruimte geagendeerd. Tijdens de behandeling in de raadscommissie is duidelijk geworden dat voor het initiatief geen meerderheid bestaat. De commissie vindt het initiatief in strijd met het ruimtelijk

beleid en niet passend bij de schaal van het landschap ter plaatse. Daarom heeft het college besloten geen verdere medewerking te verlenen.

Het college concludeert dat bij verzoeker - ondanks diverse overleggen, telefonische contacten en briefwisselingen - onduidelijkheid is blijven bestaan over het voor de gemeente gebruikelijke afwegingsproces. Hoewel aan een principeverzoek andere eisen worden gesteld dan aan een concreet verzoek tot afwijking of herziening, moet er wel zicht zijn op de aard en omvang van het initiatief.

Het college is van mening dat er op 6 februari 1997 geen verwachting is gewekt dat wél medewerking zou worden verleend. Tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan is aangegeven dat een concreet verzoek moet worden ingediend. Hiermee is nadrukkelijk niet gezegd - en ook niet bedoeld te zeggen - dat daarmee dan ook de garantie is gegeven dat positief wordt beslist. Vervolgens is tijdens bijeenkomsten van de raad en de raadscommissie op latere momenten over het initiatief, niet vooruitgelopen op de gebruikelijke besluitvorming.

Het college stelt gedurende het gehele proces open, eerlijk en duidelijk te hebben gecommuniceerd. Met verzoeker is gedurende het proces constructief meegedacht hoe het verzoek concreet ingevuld kan worden. In die zin is het college betrokken geweest en is oplossingsgericht meegedacht. Ook is verzoeker op verschillende momenten gevraagd en ongevraagd geïnformeerd over het besluitvormingstraject.

Ten slotte ziet het college geen aanleiding om opnieuw met elkaar in overleg te gaan. De structuurvisie Waalweelde West is in voorbereiding en het is niet ondenkbaar dat hierin recreatieve initiatieven mogelijk worden, maar duidelijk is wel dat de wens van verzoeker in zijn huidige opzet ook dan geen doorgang kan vinden.

## Hoe reageert verzoeker?

Naar aanleiding van de reactie van het college schrijft verzoeker dat het voor hem nagenoeg onmogelijk is gebleken van de gemeente helder te krijgen of zijn initiatief wel of geen toestemming kan krijgen middels een bestuurlijk besluit. De gemeente heeft nooit gekeken naar de problemen die zich kunnen voordoen voor een ondernemer die zijn nek wil uitsteken en initiatieven wil ondernemen om het gebied extra impulsen te geven. Er is op geen enkele manier een handreiking gedaan, op zijn verzoeken is afwachtend gereageerd en het verstrekken van informatie, het tijdig aanreiken van vereisten en het initiëren van de besluitvorming is telkens vooruit geschoven.

Het is hem dan ook niet duidelijk wat het college bedoelt met een 'concreet behandelbaar principeverzoek'. Als een verzoek wordt ingediend, geeft het college of de raad aan welke

extra informatie zij nodig heeft. De gemeente heeft ook de plicht mee te delen welke informatie nog nodig is. Dit is gedurende het gehele traject nagelaten. Pas in januari 2012 geeft de gemeente eindelijk aan hoe zij het principeverzoek graag ingevuld ziet en welke onderdelen daarin moeten worden opgenomen.

Dat er niet eerder van een behandelbaar principeverzoek sprake zou zijn geweest bevreemdt verzoeker, omdat zijn brief van 13 juli 2006 aan de gemeenteraad ook in afschrift aan het college was verstuurd en er een helder onderbouwde presentatie is gegeven aan de raadscommissie, waarbij documentatie is overhandigd en is aangegeven wat het plan zou gaan inhouden. Het is naar zijn mening dan aan het college om aan te geven welke informatie het nodig heeft om een goede beslissing te kunnen nemen.

Ook vond het overleg met de provincie en de consultatie van de raadscommissie naar het oordeel van verzoeker veel te laat plaats. Dat de gemeente pas dertien maanden na indiening van het verzoek de provincie consulteerde, heeft geleid tot grote vertraging. Bovendien was verzoeker er door de gemeente niet van op de hoogte gesteld dat de provincie ook diende te worden geconsulteerd.

Daarnaast merkt verzoeker op dat tijdens de behandeling in de raadscommissie het initiatief niet is beoordeeld aan de hand van de structuurvisie en andere gemeentelijke plannen, zoals de recreatienotitie, de kansenkaart en het economisch beleidsplan. Hij vraagt de ombudsman de opname van de vergadering af te luisteren om zo een beeld te krijgen van het besluit van de raadscommissie. De beslissing om zijn eerdere initiatief voor een boomgaardcamping om te zetten naar dat van een bungalowpark gericht op zorg, is gebaseerd op marktontwikkelingen maar ook op aangeven van de gemeente zelf. In het verslag van de raadscommissie van 5 juli 2007 staat dat de commissie de raad voorstelt het college het voorstel voor een bungalowpark verder te laten onderzoeken. Dit is niet gebeurd.

Het college heeft vervolgens bepaald dat het initiatief voor de raadscommissie diende te worden geagendeerd. Omdat deze vergadering rommelig verliep, ontstond er een impasse waarbij het college aangaf geen beslissing te willen nemen zonder ondersteuning van de raad, terwijl de politieke partijen in de raadscommissie het voordragen van dit initiatief in de raadsvergadering tegenhielden. Verzoeker stelt nu niet de mogelijkheid te hebben om deze beslissing aan te (kunnen) vechten, omdat er geen officiële bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Besluiten hoeven ook niet te worden genomen, omdat het initiatief tussen raad en college is blijven zweven.

Naar aanleiding van de opmerking dat er op 6 februari 1997 geen verwachting is gewekt, merkt verzoeker op dat er gedurende dit proces wel degelijk verwachtingen zijn gewekt. Vanaf het moment dat hij bij de gemeente aanklopte, heeft deze niet afwijzend gereageerd. Sterker nog, indirect is hij gemotiveerd doordat wethouders diverse malen met hem hebben overlegd en tijdens deze overleggen de kansen voor het project hebben

geschetst. Daarnaast hebben wethouders meerdere bedrijfsbezoeken bij hem afgelegd en zijn de toenmalige burgemeester, wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren met hem op excursie naar Zeeland geweest voor het bezoeken van gelijksoortige parken.

Al met al blijft verzoeker erbij dat de gemeente in deze niet eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar heeft gehandeld en/of wil handelen. Een principeverzoek heeft binnen de gemeente Neerijnen geen enkele waarde, omdat er tegen de beslissing geen beroepsmogelijkheid openstaat en de indiener van het principeverzoek is overgeleverd aan de willekeur van het gemeentelijk apparaat. Verzoeker schrijft:

"Zou er open en duidelijk en eerlijk en betrouwbaar gecommuniceerd zijn; dan had de gemeente Neerijnen jaren geleden klip en klaar moeten aangeven aan welke voorwaarden voldaan had moeten worden bij de bestemmingswijziging. Nu dat niet is gebeurd en de gemeente voor het eerst, na 16 jaar, in een antwoord aan de Nationale ombudsman spreekt over een niet behandelbaar principeverzoek, getuigt het (niet) handelen van de gemeente naar mijn mening van onbehoorlijk bestuur."

## Hoe luidt het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dit impliceert dat het voor burgers die een verzoek doen of initiatief hebben waarvoor de medewerking van de overheid noodzakelijk is in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk moet zijn aan welke voorwaarden het verzoek of initiatief moet voldoen en hoe de besluitvormingsprocedure daarover verloopt.

Zo goed als alle gemeenten in Nederland kennen het 'principebesluit'. Hiermee wordt voorkomen dat burgers grote kosten maken voor het in behandeling nemen van een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan. Door het nemen van een principebesluit geeft het college van burgemeester en wethouders aan of de wijziging van een bestemmingsplan als haalbare optie wordt beschouwd. Het karakter van een principebesluit brengt met zich mee dat de formele besluitvorming nog moet plaatsvinden aan de hand van een ruimtelijke onderbouwing. Tevens zijn de tijdens de formele bestemmingsplanprocedure uitgebrachte adviezen, inspraakreacties en zienswijzen van invloed op de vraag of een plan doorgang kan vinden. Het college van burgemeester en wethouders neemt weliswaar een principebesluit, maar de raad blijft uiteindelijk het beslissingsbevoegd orgaan.



Verzoeker stelt dat de gemeente Neerijnen hem vanaf 6 februari 1997, het moment dat de gemeenteraad het bestemmingsplan vaststelde, feitelijk aan het lijntje heeft gehouden. Pas in januari 2012 is hem duidelijk gemaakt aan welke voorwaarden het verzoek moet voldoen, terwijl hij in de tussenliggende jaren meerdere malen met de gemeente heeft gesproken en informatie heeft verstrekt, zowel aan het college als aan de raad, over zijn bedoelingen.

Zoals ook het college van burgemeester en wethouders concludeert is bij verzoeker - ondanks diverse overleggen, telefonische contacten en briefwisselingen - onduidelijkheid blijven bestaan over het voor de gemeente gebruikelijke afwegingsproces. Het college geeft aan op 28 september 2011 het principeverzoek te hebben ontvangen voor het oprichten van een bungalowpark met zorg. Na in januari 2012 nadere voorwaarden te hebben gesteld, is hier uiteindelijk in december 2012 en na raadpleging van de provincie Gelderland en de raadscommissie Ruimte afwijzend op beslist.

Door niet eerder in de periode tussen vaststelling van het bestemmingsplan en indiening van het principeverzoek duidelijker naar verzoeker te communiceren hoe het gemeentelijk besluitvormingsproces verloopt en hoe de beslissing van de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan en de daaropvolgende acties te duiden zijn, is onduidelijkheid ontstaan.

Het college van burgemeester en wethouders van Neerijnen heeft hiermee niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van transparantie. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Met het college is de Nationale ombudsman van oordeel dat de raad met zijn besluit van 6 februari 1997 inzake de vaststelling van het bestemmingsplan niet de verwachting kan hebben gewekt dat wél medewerking zou worden verleend. Tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan is aangegeven dat een concreet verzoek moet worden ingediend. Door verzoeker is daarna inderdaad een plan ingediend voor een boomgaardcamping, maar dat plan is later nog tot twee maal toe gewijzigd.

Over de wijze van besluit- en oordeelsvorming binnen de raadscommissie Ruimte geeft de Nationale ombudsman geen oordeel. Politieke partijen vertegenwoordigd in de raad hebben hierin een eigen afwegingsbevoegdheid. Waarbij het overigens wel voor de hand ligt dat bij het maken van een afweging rekening gehouden wordt met eerder vastgestelde gemeentelijke uitgangspunten.

Of die afweging op de goede gronden is gemotiveerd kan uitsluitend beoordeeld worden via het doorlopen van de procedure tot herziening van het bestemmingsplan of de afwijkingsprocedure. Op voorhand is echter al bekend dat de gemeente geen medewerking zal verlenen en verzoeker dus veel kosten zal moeten maken voor het doorlopen van de ruimtelijke orderingsprocedure en de beroepsprocedure. De uitkomst van die procedure is ongewis.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Neerijnen is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer