



# De Vlietland papers: het voorstel van het burgerinitiatief nog eens uitgelegd

In de raadsvergadering van de gemeente Leidschendam-Voorburg (LV) op 1 februari 2023 heeft wethouder Bianca Bremer een paar keer aangegeven dat het bestemmingsplan (BP) uit 2005 in beton gegoten is, want onherroepelijk. Na vaststelling en verwerpen van de bezwaren door de Raad van State is het plan af, klaar en niets meer aan te doen. De wethouder stopt het plan in een kluis en gooit de code van de kluis weg. Zo heeft ze het haar man uitgelegd, vertelde ze tijdens het debat. Maar is dat zo? Wij hebben een aantal overwegingen voor de wethouder. En leggen hier nog eens uit wat ons voorstel eigenlijk inhoudt.

## In beton gegoten? Of toch niet?

Volgens de wethouder is het niet mogelijk iets aan het bestemmingsplan voor Vlietland Noord te wijzigen. Maar hoe kan het dan dat als de initiatiefnemer en ontwikkelaar wijzigingen op het plan willen aanbrengen, het ineens niet zo in beton gegoten is. Volgens de wethouder kan dit, omdat het om kleine wijzigingen gaat. Wanneer een wijziging als groot of klein kan worden beschouwd, wordt niet toegelicht. In dit geval gaat het 120 vakantieappartementen die worden omgezet in 122 grondgebonden woningen. Een flinke toename van bebouwd oppervlak en bouwvolume. Het is maar wat je een detail noemt.

## Een gebied - tijdelijk - bevroren

Om de wijzigingen te kunnen uitvoeren moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. Dat is de procedure die op dit moment gevoerd wordt. Het nieuwe (ontwerp)bestemmingsplan wordt naar verwachting binnenkort aan de raad voorgelegd om het te laten vaststellen. Of niet! Het burgerinitiatief vraagt de raad namelijk om het plan niet vast te stellen en vervolgens in plaats daarvan een voorbereidingsbesluit te nemen voor het gehele (oorspronkelijke) plangebied. Hiermee wordt dit gebied tijdelijk 'bevroren', kunnen geen onomkeerbare vergunningen worden verleend en is er een jaar de tijd voor een ander en beter plan.



## Een ambtelijke notitie

Als reactie op het verzoek van het burgerinitiatief is door de gemeente Leidschendam-Voorburg een ambtelijke notitie geschreven. Deze is volgens de wethouder afgestemd met de huisadvocaat van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Door de gemeente wordt betoogd dat het door het burgerinitiatief voorgestelde voorbereidingsbesluit “niet in overeenstemming is met het doel waarvoor de wetgever dit instrument heeft bedoeld en kan worden gezien als misbruik van een bevoegdheid.”

## Artikel 3.7 Wro

Over het nemen van een voorbereidingsbesluit zegt de wetgever in [artikel 3.7 van de Wet op de ruimtelijke ordening](#) het volgende: “Met een voorbereidingsbesluit kan een gemeente verklaren, dat voor een bepaald gebied een bestemmingsplan wordt voorbereid. Als een gemeente een ontwikkeling ongewenst vindt, kan ze hiermee ruimtelijke ontwikkelingen in (een deel van) de gemeente aanhouden.” Stelt de raad het bestemmingsplan Vlietland Noord - zoals dat als ontwerp ter inzage is gelegd - niet vast? Dan betekent dat dat ze pleit voor een andere toekomstige invulling van het gebied dan op dat moment voorligt. Die andere toekomstige invulling wordt door het voorbereidingsbesluit beschermd.

## Doel van een voorbereidingsbesluit

Met voorbereidingsbesluit wil het burgerinitiatief zorgen dat er een breed gedragen plan komt voor een goede ruimtelijke inrichting van het gebied. Hoezo is dit niet in overeenstemming met het doel van de wetgever? Dat laatste wordt door Leidschendam-Voorburg in de notitie helaas niet onderbouwd. Vragen hierover staan al sinds 22 december uit bij B&W.

## Een goede ruimtelijke ordening?

Volgens de gemeente Leidschendam-Voorburg voldoet zowel het oude bestemmingsplan als het voorliggende ontwerpbestemmingsplan aan een goede ruimtelijke ordening. Daarom zou volgens de gemeente een goede grondslag voor het bevriezen van het bestemmingsplan ontbreken. De vraag is echter of dat zo is. Voldoen het bestemmingsplan Vlietland Noordoost 2005 en het in procedure gebrachte ontwerpbestemmingsplan Vlietland Noord aan de eisen die anno 2023 door de huidige gemeenteraad worden gesteld aan een goede ruimtelijke ordening? Naar onze mening is dat laatste gezien de tijd waarin we nu leven niet het geval. Deze opmerking van de gemeente miskent bovendien het feit dat een ander bestemmingsplan, waarin een betere



balans wordt gezocht tussen groen, natuurbehoud en recreatie, wél - of eveneens - kan voldoen aan de principes van een goede ruimtelijke ordening.

## Rol van de raad

De opvatting van de gemeente Leidschendam-Voorburg dat het voorliggende bestemmingsplan voldoet aan de eisen die er gelden voor een goede ruimtelijke ordening, gaat ook voorbij aan het feit dat de raad hier altijd de laatste stem in heeft door het al dan niet vaststellen van het bestemmingsplan. Én dat de raad beschikt over het wettelijk recht om te verklaren dat een ander bestemmingsplan zal worden voorbereid.

## Onrechtmatig?

De gemeente Leidschendam-Voorburg stelt dat het niet vaststellen van het bestemmingsplan en het nemen van een voorbereidingsbesluit *onrechtmatig* zou kunnen zijn en tot schadeplichtigheid en/of aansprakelijkheid zou kunnen leiden. Althans, “onder omstandigheden” en “kans op”. Met andere woorden: zeker weten doet men dat niet. En het is ook maar de vraag of er kans op schadeplichtigheid zal ontstaan. Naar onze mening is de gemeente Leidschendam-Voorburg met de ontwikkelaar geen resultaatsverplichting overeengekomen en doen de gesloten anterieure overeenkomsten geen afbreuk aan de wettelijke publiekrechtelijke bevoegdheid van de raad om het bestemmingsplan Vlietland Noord - juist in het belang van een goede ruimtelijke ordening - níet vast te stellen en in plaats daarvan een voorbereidingsbesluit te nemen. Democratie is niet voor bange mensen. Dit is precies één van de kwesties waarover onafhankelijk juridisch advies gevraagd wordt in de vorm van een second opinion, zodat de raad een goede afweging kan maken.

## Verwarring over rollen

Op de gemeente Leidschendam-Voorburg rust een inspanningsverplichting om de eerder in overeenkomsten vastgelegde wijziging van het bestemmingsplan door te zetten. Er wordt gesuggereerd dat de raad rechtstreeks gebonden is aan de door het college afgesloten overeenkomsten. Dit zou uit rechtspraak volgen, maar ook dit wordt niet onderbouwd met wetsartikelen en/of jurisprudentie. De gemeente verwacht hier de door het college gemaakte inspanningsafspraken met de vrijheid van de raad om zonder last en ruggespraak het bestemmingsplan al dan niet vast te stellen. Ook hierover staat sinds 22 december een vraag uit bij B&W.



## Inspanningsverplichting

Tegelijkertijd kan worden afgevraagd of het college al niet voldoende tegemoet komt aan de inspanningsverplichting. Er is een ontwerpbestemmingsplan met de gevraagde wijzigingen ter inzage gelegd. Het college gaat alle ingebrachte zienswijzen beoordelen en maakt een integrale afweging van alle betrokken belangen. Deze afweging wordt aan de raad voorgelegd. Concluderen het college en/of de raad uit de zienswijzen dat het gevraagde niet zodanig wenselijk en houdbaar is en dat het bestemmingsplan dus niet kan of zal worden vastgesteld? Dan kan door de ontwikkelaar en exploitant niet worden volgehouden dat het college niet aan haar inspanningsverplichting heeft voldaan. Dat de ontwikkelaar en exploitant mogelijk dreigen met een rechtsgang, doet daar niets aan af. Het gaat er niet om of de ontwikkelaar naar de rechter stapt, maar of de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld en daardoor schadeloos wordt. Dat laatste lijkt ons – gelet op de verrichte inspanningen, het ontbreken van een resultaatsverplichting en de onaangetaste zelfstandige publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeenteraad – niet het geval. Ook dit aspect zal aan de orde moeten komen in het advies van de ingeschakelde onafhankelijke jurist.

## Blokkeren van de bouw én ontwikkelen van een beter plan

De gemeente Leidschendam-Voorburg betoogt dat het nu nemen van een voorbereidingsbesluit feitelijk maar één doel dient: het blokkeren van zowel de beoogde aangepaste als de bestaande bouwrechten voor recreatiewoningen. Het is correct dat door het voorbereidingsbesluit eventuele vergunningsaanvragen dienen te worden aangehouden. Dat wordt gerechtvaardigd door voortschrijdend inzicht. De 'bestaande bouwrechten' dateren uit 2005/2010, zijn niet meer van deze tijd en ingehaald door de werkelijkheid. Maar het is niet correct dat dit het enige doel is. Ook het burgerinitiatief is voorstander van de daadwerkelijke ontwikkeling van een beter afgewogen plan. Een plan waarover participatie zal plaatsvinden en waarvoor draagvlak moet zijn en dat binnen een jaar ter inzage kan worden gelegd.

## Wijziging van planologische inzichten

De raad zal bij het niet vaststellen van het voorliggende bestemmingsplan zeer goed moeten motiveren dat de planologische inzichten zijn gewijzigd en dat die inzichten niet meer gereflecteerd worden door het vigerende en ontwerpbestemmingsplan. Dat is zeker mogelijk.



## Van wie is een bestemmingsplan?

Tijdens het debat ontstond verwarring over van wie een bestemmingsplan eigenlijk is. Daarover nog even dit:

- Toen vanuit de raad werd gevraagd of mogelijk is dat anderen dan de ontwikkelaar - bijvoorbeeld het burgerinitiatief - wijzigingsvoorstellen kunnen doen om het bestemmingsplan te laten wijzigen, zegt de wethouder dat dit niet mogelijk is.. Volgens de wethouder is het *hun* bestemmingsplan. Ze heeft *letterlijk* gezegd dat ze (DLR) eigenaar (!) zijn van het bestemmingsplan. Om die reden zouden alleen zij het plan kunnen wijzigen. Het is echter nooit en te nimmer *hun* bestemmingsplan. Een bestemmingsplan is te allen tijde van en voor de gemeente. Er kan een verzoek of initiatief van een derde - bijvoorbeeld een ontwikkelaar, maar net zo goed iemand anders - aan ten grondslag liggen, maar het is en blijft altijd een publiekrechtelijk instrument. Welke private afspraak daarbij ook gemaakt is. Daarom is publiekrechtelijke bekrachtiging ook voorwaardelijk bij privaatrechtelijke overeenkomsten.
- Een derde kan het college verzoeken een bestemmingsplan vast te stellen of dit te wijzigen. Het is altijd aan de gemeente zelf of zij dit willen doen, op grond van ruimtelijk relevante overwegingen. Als het college dit verwerkt in een ontwerp bestemmingsplan dan is het daarmee de visie van het college en is zij ook verantwoordelijk. Het is nooit het bestemmingsplan van een derde. Ook niet als het door hen of op hun kosten wordt voorbereid.

## Samengevat

- Het kan nooit zo zijn dat een raad gebonden is aan **een contractuele inspanningsverplichting van een college.**
- Het college voldoet naar behoren aan een contractuele inspanningsverplichting met een ontwikkelaar door het in procedure brengen van een bestemmingsplan. Een college kan en **mag geen resultaten garanderen** en al helemaal **geen verplichtingen aangaan** met de ontwikkelaar die gaan **over raadsbevoegdheden.**
- De raad is bij uitstek bevoegd **haar visie op de wenselijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen te wijzigen** en mag daarom altijd een voorbereidingsbesluit nemen.
- Je kunt **niet in beroep** tegen een voorbereidingsbesluit.
- Wij hebben **geen jurisprudentie** kunnen vinden waaruit blijkt dat een voorbereidingsbesluit wegens misbruik van tafel is gegaan.