



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Aalsmeer.

Datum: 8 oktober 2013

Rapportnummer: 2013/140

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoeker dient op 23 december 2010 een aanvraag omgevingsvergunning in bij de gemeente Aalsmeer. In de ontvangstbevestiging staat dat er één aanvulling noodzakelijk is: een geactualiseerd bodemonderzoek. Dit is op 7 februari 2011 ingediend. Verzoeker verwachtte dat de vergunning acht weken later wel zou zijn afgegeven. Twee maanden later bleek zijn aanvraag echter nog niet in behandeling te zijn genomen. Het bleek dat de uitgebreide vergunningsprocedure noodzakelijk was. Vervolgens is op 31 mei 2011 de aanvraag in behandeling genomen en is op 23 augustus 2011 vergunning verleend.

Verzoeker dient een klacht in bij de gemeente Aalsmeer. Hij stelt dat deze de aanvraag bijna vier maanden heeft laten liggen (7 februari – 31 mei 2011). In reactie hierop schrijft het college dat de aanvraag op 23 december 2010 is ontvangen. Vervolgens is op 11 januari 2011 meegedeeld dat de aanvraag niet-ontvankelijk was, omdat er nog een bodemonderzoek diende te worden overgelegd. Dit is op 7 februari 2011 ontvangen. De bij de aanvraag behorende ruimtelijke onderbouwing is in april 2011 ontvangen, aldus het college.

Het college stelt dat hiermee de beslistermijn met 11 ½ week is opgeschort en eindigde op 8 september 2011. Een door verzoeker ingediende claim op schadevergoeding is op 4 april 2013, namens de gemeente, door Centraal Beheer Achmea afgewezen, omdat binnen de wettelijke termijn is beslist.

Hoe luidt de klacht?

Vervolgens wendt verzoeker zich tot de Nationale ombudsman, waarna een onderzoek wordt ingesteld op basis van de volgende klachtformulering:

Verzoeker klaagt er over dat de gemeente Aalsmeer zijn in december 2010 ingediende bouw aanvraag niet voortvarend heeft behandeld, waardoor vertragingsschade is ontstaan.

Wat stelt verzoeker?

Verzoeker merkt op dat het college ten onrechte stelt dat de ruimtelijke onderbouwing pas in april 2011 is ontvangen. Bij de indiening van de aanvraag in december 2010 is de ruimtelijke onderbouwing reeds overgelegd in de vorm van een 'uitwerkingsplan'. De in april 2011 ingediende 'ruimtelijke onderbouwing' is precies hetzelfde. De informatie in

beide stukken is identiek, op het titelblad en een aanpassing van de ordening van de informatie na.

Verzoeker vindt het dan ook onjuist dat het college stelt dat de aanvraag pas na ontvangst van de 'ruimtelijke onderbouwing' verder in behandeling genomen kon worden. Bovendien stelt hij dat het laten liggen van de aanvraag van december 2010 tot april

2011 op verzoek van de gemeente is gebeurd, omdat de aanvraag zich bevond in de overgangperiode van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Wat is de reactie van de gemeente?

In reactie op de stelling van verzoeker dat de aanvraag op verzoek van de gemeente is aangehouden, schrijft het college dat er geen sprake was van een 'overgang' naar een nieuw wettelijk regime. Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Wel kan het college zich voorstellen dat het ging om het feit dat de Wabo als coördinatiewet een andere werkwijze en procedure kent dan een bouwvergunning onder de oude Woningwet en Wet ruimtelijke ordening en dat uitleg is gegeven over deze wijzigingen. Immers, de aanvraag omgevingsvergunning is kort na inwerkingtreding van de Wabo ingediend. Een andere context van deze stelling kan het college niet uit de klacht, noch uit het dossier opmaken.

In reactie op verzoekers opmerking over het 'uitwerkingsplan' en de 'ruimtelijke onderbouwing', schrijft het college dat bij de aanvraag van december een uitwerkingsplan was gevoegd. Dat is een planvorm, gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening. Een omgevingsvergunning had pas verleend kunnen worden, nadat het bestemmingsplan uitgewerkt was en het uitwerkingsplan in werking was getreden (een aanhouding op grond van artikel 3.3 van de Wabo). Juist om het proces te bespoedigen, is als alternatief voor het uitwerken van het bestemmingsplan geadviseerd om op basis van de Wabo middels een uitgebreide voorbereidingsprocedure af te wijken van de bestemmingsplanregels. Voor een dergelijk afwijkingsbesluit is een goede ruimtelijke onderbouwing nodig.

Omdat het uitwerkingsplan als planvorm niet hetzelfde is als een goede ruimtelijke onderbouwing, is deze niet geschikt voor de toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning. En is om een goede ruimtelijke onderbouwing gevraagd. Het college merkt op dat de ruimtelijke onderbouwing, zoals verzoeker zelf ook aangeeft, in april 2011 is ontvangen. En vervolgens is deze getoetst op volledigheid en inhoud, alvorens de aanvraag definitief in behandeling te nemen. Het college kan hieruit niet opmaken dat de gemeente in gebreke is gebleven, dan wel de procedure in strijd met de wet heeft gevolgd.

Hoe reageerde verzoeker op de informatie van de gemeente?

Verzoeker plaatst een aantal kanttekeningen bij de reactie van de gemeente.

Zo zou de gemeente wel degelijk om een 'uitwerkingsplan' op basis van de Wet ruimtelijke ordening hebben gevraagd. Door de projectmanager van de verkopende partij van de bouwkaavel is hem op 24 januari 2011 (nogmaals) bevestigd dat de bouwaanvraag wordt aangehouden totdat het uitwerkingsplan is vastgesteld. Verzoeker stelt dat pas toen de gemeente eind april zelf wakker is geworden, om een ruimtelijke onderbouwing is gevraagd.

Daarnaast merkt verzoeker op dat, wanneer de gemeente verbaasd was over het indienen van een 'uitwerkingsplan', zij hem daarvan direct op de hoogte had kunnen stellen. Dan was het in één dag omgezet naar een 'ruimtelijke onderbouwing'. De gemeente heeft echter pas op 26 april 2011 gevraagd om in plaats van een 'uitwerkingsplan' een 'ruimtelijke onderbouwing' te leveren. Deze is nog dezelfde dag aangeleverd, waarna door de gemeente de volgende dag nog een aantal kleine wijzigingen zijn voorgesteld. Deze wijzigingen zijn verwerkt, waarna het definitieve document op 28 april is ingediend.

Ter onderbouwing stuurt verzoeker een aantal kopieën van zijn mailwisseling.

Hieruit maakt de ombudsman op dat de projectmanager van de verkopende partij verzoeker op 24 januari 2011 mededeelt dat de aanvraag wordt aangehouden, totdat het uitwerkingsplan is vastgesteld. En dat het eerder bericht dat de totale vergunningverlening zo'n 26 weken belooft daarmee blijft staan.

Daarnaast stelt de ombudsman vast dat een medewerker van de gemeente op 26 april 2011 de extern adviseur van verzoeker - die de ruimtelijke onderbouwing heeft opgesteld - voorstelt om in plaats van het uitwerkingsplan een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure te starten. De totale doorlooptijd daarvan is formeel 26 (+6) weken, maar in dit specifieke geval kan worden ingezet op een snellere behandeling door gebruik te maken van de mandaatregeling voor de afgifte van vergunningen. Dit is onder andere voorgesteld, omdat het uitwerkingsplan ter discussie staat. De uitwerkingsregels uit het moederplan staan een maximale goot op zeven meter toe. In het uitwerkingsplan is echter een goot op elf meter opgenomen. Voorgesteld wordt om het huidige bouwplan binnen afzienbare termijn op een juiste wijze planologisch mogelijk te maken met de procedure voor een uitgebreide omgevingsvergunning.

De volgende dag adviseert dezelfde ambtenaar om in de ruimtelijke onderbouwing kort te motiveren waarom de hoogte afwijkt van de uitwerkingsregels. En waarom dat in dit geval

wenselijk is. Hij merkt tevens op dat het voorliggende stuk prima is te gebruiken als ruimtelijke onderbouwing voor de uitgebreide procedure.

Wat is de nadere reactie van de gemeente?

Naar aanleiding van hetgeen verzoeker aanvoert merkt de gemeente op met geen mogelijkheid op dit detailniveau te kunnen reproduceren wat er is gebeurd en wel of niet is goed gegaan. De gemeente heeft de zaak eerder onderzocht en daaruit is naar de mening van de gemeente gebleken dat er geen sprake is geweest van vertraging.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De ombudsman toetst onderhavige klacht aan het vereiste van voortvarendheid.

Dit vereiste houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt en impliceert dat – rekening houdend met de formele mogelijkheden en beperkingen – zoveel mogelijk tegemoet gekomen wordt aan de belangen en wensen van een burger.

Verzoeker stelt dat het college niet voortvarend heeft gehandeld. Hij verwachtte - na op 7 februari 2011 het gevraagde bodemonderzoek te hebben ingediend – dat de omgevingsvergunning binnen acht weken werd afgegeven. Deze is op 23 augustus 2011 verleend.

Voor de afgifte van een omgevingsvergunning geldt sinds 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De wettelijke bepalingen van deze wet waren derhalve van toepassing op het moment van de aanvraag, 23 december 2010. Dat de aanvraag, zoals verzoeker stelt, op verzoek van de gemeente is aangehouden vanwege de overgang van het wettelijk regiem, acht de Nationale ombudsman niet aannemelijk. Voor deze stelling is ook geen nadere onderbouwing gegeven, waaruit dit zou blijken.

Uit het feit dat verzoeker bij de indiening op 23 december 2010 ook een 'uitwerkingsplan' heeft ingediend - en hem later om een 'ruimtelijke onderbouwing' is gevraagd – concludeert de ombudsman dat het bouwplan niet paste in het geldende

bestemmingsplan. Als een bouwplan niet past, wordt een omgevingsvergunning op formele gronden afgewezen. Om toch af te kunnen wijken van het bestemmingsplan kan de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid tot het voeren van een uitgebreide procedure. Hiervoor dient de vergunningaanvraag te worden voorzien van een ruimtelijke onderbouwing. Bij afwijking van het bestemmingsplan met een ruimtelijke onderbouwing blijft de huidige bestemming bestaan en wordt precies geregeld wat men heeft aangevraagd. Een 'ruimtelijke onderbouwing' bestaat uit een toelichting en een plantekening (formeel 'de verbeelding' genoemd). De toelichting bestaat uit een stedenbouwkundige omschrijving van het plan. Hierin dient ook de 'haalbaarheid' te worden aangetoond.

In een 'uitwerkingsplan' wordt een (deel van) het bestemmingsplan uitgewerkt. Hierbij worden op zodanige wijze de doelstellingen van de bestemmingen aangegeven dat voldoende inzicht wordt geboden in de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Een uitwerkingsplan bestaat uit een plankaart, regels en toelichting. Op de plankaart worden de bestemmingen aangewezen. De regels bestaan uit bebouwing- en gebruiksregels. In de toelichting is de motivering voor het betreffende plan te vinden. Het plan (regels en plankaart) is bindend voor de burger en de gemeente.

Zowel voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure als het 'uitwerkingsplan' geldt een langere behandelingstermijn. Uit de door verzoeker verstrekte emailwisseling blijkt dat de projectmanager van de verkopende partij en niet de gemeente hem op 24 januari 2011 mededeelt dat de aanvraag wordt aangehouden, totdat het uitwerkingsplan is vastgesteld. En dat de totale vergunningverlening daarmee ongeveer 26 weken belooft.

Gelet op deze informatie kon verzoeker niet, na het indienen van het geactualiseerde bodemonderzoek op 7 februari 2011, het vertrouwen hebben dat binnen een termijn van acht weken op zijn aanvraag zou worden gereageerd.

Zoals het college stelt, had de omgevingsvergunning pas verleend kunnen worden, nadat het bestemmingsplan uitgewerkt was en het uitwerkingsplan in werking was getreden (zie Achtergrond). Juist om het proces te bespoedigen, heeft een medewerker van de gemeente op 26 april 2011 de extern adviseur van verzoeker voorgesteld om in plaats van het uitwerkingsplan een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure te starten. De totale doorlooptijd daarvan is weliswaar formeel 26 (+6) weken, maar in dit specifieke geval zou worden ingezet op een snellere behandeling. Hiermee werd een mogelijke discussie, met wellicht vertraging tot gevolg - over het uitwerkingsplan voorkomen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gemeente hiermee heeft gehandeld in overeenstemming met het vereiste van voortvarendheid door – rekening houdend met de formele mogelijkheden en beperkingen – zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het belang van verzoeker.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Aalsmeer te Aalsmeer, is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, eerste tot en met het vierde lid

"1. Indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 3.9, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing aan, indien er geen grond is de vergunning te weigeren maar voor het gebied waarin de activiteit zal worden verricht vóór de dag van ontvangst van de aanvraag:

- a. een voorbereidingsbesluit in werking is getreden;
- b. een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd;
- c. een verklaring als bedoeld in artikel 4.1, vijfde lid, of 4.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is bekendgemaakt;
- d. een bestemmingsplan is vastgesteld;
- e. een bestemmingsplan na vaststelling is bekendgemaakt.

De beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, die is voorgeschreven met toepassing van artikel 3.7, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening wordt niet aangehouden.

2. De aanhouding duurt totdat:

- a. het voorbereidingsbesluit overeenkomstig artikel 3.7, vijfde of zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is vervallen;
- b. de termijn voor de vaststelling van het bestemmingsplan ingevolge artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wet ruimtelijke ordening is overschreden;

c. de termijn voor de bekendmaking van het bestemmingsplan na de vaststelling ingevolge artikel 3.8, derde, vierde of zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is overschreden;

d. het bestemmingsplan in werking is getreden dan wel in beroep is vernietigd;

e. de termijn, genoemd in artikel 4.1, vijfde lid, of 4.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is overschreden;

f. de verordening, bedoeld in artikel 4.1, van de Wet ruimtelijke ordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4.3, van die wet in werking is getreden.

3. In afwijking van het eerste lid, eerste volzin, kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen, indien de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

4. Indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 3.9, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing tevens aan, indien er geen grond is de vergunning te weigeren en de aanvraag een activiteit betreft in een gebied waarvoor vóór de datum van ontvangst van de aanvraag een besluit tot aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht is bekendgemaakt en waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend bestemmingsplan of beheersverordening geldt.'