

Nota van zienswijzen

plan Weigering omgevingsvergunning diverse recreatieve activiteiten
locatie Noordse Dorpsweg 2, in Nieuwoop
aanvrager [REDACTED]
zaaknummer W-2018-0115

procedure 2.12, lid 1, sub a, 3^o Wabo (projectafwijking)
uov ☒

In deze Nota van beantwoording Zienswijzen worden de ingebrachte zienswijzen zakelijk weergegeven en wordt daar inhoudelijk op gereageerd.

De behandeling en beantwoording van de zienswijzen vindt plaats door het college van burgemeester en wethouders (bevoegd gezag op grond van de Wabo).

De zienswijzen zijn binnengekomen binnen de zienswijzenperiode. Deze nota van zienswijzen maakt onlosmakelijk deel uit van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning.

Toelichting

[REDACTED] heeft op 30 april 2018 een aanvraag ingediend voor a) het bouwen van een beheergebouw, b) het bouwen van een uitkijktoren, c) het aanleggen van een wandelroute inclusief de hiervoor benodigde vier verbindingsbruggen en trekpont, d) het realiseren van een aanlegsteiger, e) het maken van een in- en uitrit naar de Prokade en f) het aanbrengen van oppervlakteverharding. Met de aanvraag is toestemming gevraagd voor de activiteiten zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning is voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, zoals omschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo. Dit betekent onder andere dat een ontwerp van het te nemen besluit gedurende een periode van zes weken ter inzage is gelegd

1. Het bouwplan is gelegen binnen de bestemmingsplannen 'Landelijk gebied Nieuwoop' en 'Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker (inclusief 1e herziening)'. Op de betreffende gronden rust (deels) de bestemmingen 'Natuur', 'Waterstaat – waterkering', 'Waarde Archeologie 3', 'Horeca', 'Water' en 'Water – plasseengebied' met deels nadere gebiedsaanduiding 'overige zone – landschapstype petgaten en legakker'. De aanvraag is hiermee in strijd.

2. Het college is bevoegd van het bestemmingsplan af te wijken om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Het college heeft met ingang van 30 mei 2019 een ontwerpbesluit tot weigering (W-2018-0115) ter inzage gelegd. Op 8 juli 2019 en derhalve tijdig heeft aanvrager (hierna: [REDACTED]) een zienswijze naar voren gebracht.

Beoordeling

3. Omdat het project voorziet in buitenplanse afwijking op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de Wabo is in het kader van de ruimtelijke onderbouwing artikel 3.1.6, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bor) van toepassing. Deze bepaling houdt kort gezegd in dat de ruimtelijke onderbouwing moet voorzien in een toelichting op de uitvoerbaarheid van het plan.

Reactie op zienswijze

Bestemmingsplan 'Landelijk gebied Nieuwkoop': bestemming 'Natuur':

4. [REDACTED] stelt terecht dat ter plaatse van de vogelobservatiepost, het beheergebouw, de paden en bruggen, voor zover vallend binnen het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Nieuwkoop', de bestemming 'Natuur' van toepassing is.

Bruggen

5. Voor zover de ontwerpbeschikking betrekking heeft op de weigering van omgevingsvergunning voor de bruggen, stelt [REDACTED] dat voor de bruggen uitsluitend het bepaalde in artikel 10 van de planregels van toepassing is en niet het bepaalde in de algemene regels van het bestemmingsplan (waaronder artikel 29.5.1). Blijkens de tekening met kenmerk exb-2019-26215 hebben de aangevraagde bruggen een doorvaarthoogte van 0,50 meter. In artikel 29.5.1 is een algemene regeling voor bruggen opgenomen. Uit deze planregel volgt dat de doorvaarthoogte van een brug ten minste 1,30 meter dient te bedragen. Anders dan [REDACTED] stelt, zijn de algemene regels van toepassing naast de bijzondere planregels. Omdat artikel 10 niets bepaalt over de afmetingen van bruggen, kan worden teruggevallen op artikel 29.

6. In artikel 10.3 sub b wordt aangegeven dat in afwijking van artikel 10.2.2 sub c een afwijkende doorvaarthoogte voor een brug kan worden toegestaan. Dat doet vermoeden dat in artikel 10.2.2 sub c een specifieke regel over de doorvaarthoogte van bruggen binnen de bestemming 'Natuur' is geregeld. Artikel 10.2.2 sub c ontbreekt echter in de planregels. Het lijkt erop dat de regeling voor de hoogte van bruggen aanvankelijk in artikel 10.2.2 heeft gestaan, en in een latere conceptversie van de planregels is overgeheveld naar artikel 29.5, waarbij is vergeten artikel 10.3 sub b te verwijderen.

Beheergebouw

7. [REDACTED] stelt dat het college ten aanzien van het gebruik van het beheergebouw ten onrechte nalaat toepassing te geven aan de afwijkmogelijkheid zoals bedoeld in artikel 10.3 van de planregels. Een binnenplanse afwijkmogelijkheid impliceert blijkens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat toepassing van die bevoegdheid in beginsel planologisch aanvaardbaar is. [REDACTED] meent dat het college daarom beperkt ruimte heeft medewerking aan het beheergebouw te weigeren.

8. Voorop moet worden gesteld dat artikel 10.3 van de planregels een afwijkmogelijkheid bevat van de bouwregels in artikel 10.2.1. Hiermee worden enkel de bouw mogelijkheden (onder voorwaarden) verruimd ten opzichte van het bepaalde in artikel 10.2.1. Omdat het gaat om een afwijkmogelijkheid van de bouwregels, kan artikel 10.3 van de planregels niet worden gebruikt ten behoeve van gebruik dat zich niet verdraagt met de doeleindenomschrijving in artikel 10.1 van de planregels. In de ontwerpbeschikking wordt dienaangaande overwogen dat de voorgenomen invulling van het gebied (schuilmogelijkheid, informatiepunt, uitkijktoren, wandelroute over de legakkers via bruggen en een aanlegsteiger) zich niet verdraagt met de genoemde

doeleindenomschrijving. In feite is sprake van een relatief grootschalige ontwikkeling die vanuit instandhouding en ontwikkeling van de landschappelijke waarden ter plaatse niet noodzakelijk is, en die – integendeel – juist leidt tot aantasting van die landschappelijke waarden. Bij gebreke van een duidelijke 'link' van het project als geheel met de instandhouding en ontwikkeling van de landschappelijke waarden ter plaatse, kan niet worden gesproken van gebruik overeenkomstig de bestemming Natuur en derhalve evenmin van extensief recreatief medegebruik.

9. Een tweede gezichtspunt is dat wanneer een de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, maar wel voldoet aan de afwijkingsregels, het college de afwijkingsbevoegdheid kan toepassen mits de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (vgl. artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1o, van de Wabo). Hoewel op zichzelf juist is dat de planologische aanvaardbaarheid van toepassing van de afwijkingsbevoegdheid in beginsel gegeven is met opnemings daarvan in het bestemmingsplan, blijft het college in voorkomend geval bevoegd om toepassing van de afwijkingsbevoegdheid te weigeren. Dit betekent dat, indien de activiteit op zichzelf dan wel in samenhang met andere ontwikkelingen bezien, niet in overeenstemming kan worden geacht met een goede ruimtelijke ordening, het college – mits toereikend gemotiveerd – de mogelijkheid behoudt om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan in een concreet geval achterwege te laten. In dit geval is op grote delen van het plangebied de bestemming Natuur van toepassing. Het ligt voor de hand dat er delen in het plangebied zijn die meer geschikt zijn voor (bijvoorbeeld) een beheergebouw dan andere. Het belang van het behoud van zichtlijnen kan bovendien meebrengen dat een beheergebouw op bepaalde plekken in het plangebied meer passend is dan op andere plekken. Een en ander impliceert dat in bepaalde delen van het gebied met de bestemming Natuur slechts een klein beheergebouw (kleiner dan 100 m²) of zelfs in het geheel geen beheergebouw toelaatbaar is.

10. ████████ stelt zich op het standpunt dat het college zonder grondslag in de aanvraag aanneemt dat het beheergebouw wordt gebruikt ten behoeve van niet-ondergeschikt extensief recreatief gebruik. ████████ verwijst naar rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat niet uit de aanvraag blijken vermoedens omtrent het beoogd gebruik van een bouwwerk dat op zichzelf aan de bouwregels van het bestemmingsplan voldoet, niet op voorhand reden kunnen zijn om de aanvraag te weigeren.

11. Het door ████████ bedoelde geval doet zich hier niet voor. Het college stelt zich immers niet op het standpunt dat het daadwerkelijke gebruik afwijkt van hetgeen is aangevraagd; het college heeft uit de aard, opzet en inrichting van de aangevraagde activiteiten geconcludeerd dat niet staande kan worden gehouden dat hetgeen is aangevraagd, zich verdraagt met het extensief recreatief medegebruik van voorzieningen die primair worden gerealiseerd met het oog op de instandhouding en de ontwikkeling van landschappelijke waarden. Integendeel, de door ████████ voorgenomen activiteiten leiden juist tot aantasting van die landschappelijke waarden. ████████ heeft zich dit bij de indiening van zijn aanvraag en het opstellen van de ruimtelijke onderbouwing klaarblijkelijk niet of onvoldoende gerealiseerd.

12. ████████ stelt vraagtekens bij de verwijzing in het ontwerpbesluit naar de omgevingsvergunning die ████████ heeft aangevraagd voor het Plashuis aan de Noordse Dorpsweg 2. Omdat de aanvraag voor het Plashuis los staat van de onderhavige

aanvraag, kan de weigering van de vergunning niet worden gebaseerd op de aanvraag voor het Plashuis. Dit deel is uit de motivering van de weigering gehaald.

Oppervlakteverharding

13. [REDACTED] stelt dat de aan te brengen oppervlakteverharding moet worden beschouwd als normaal onderhoud en dus niet valt onder het verbod in artikel 10, lid 10.6.1 van de planregels.

14. Artikel 10.6.3 bepaalt dat de in 10.6.1 genoemde vergunning alleen kan worden verleend indien de in het eerste lid genoemde waarden alsmede de in artikel 31.5 genoemde landschapswaarden of ecologische verbindingfunctie niet onevenredig worden aangetast.

15. Artikel 31.5.1, onder d, bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding '**overige zone - landschapstype petgaten en legakker**' het beleid is gericht op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurlijke petgaten- en legakkerlandschap met de volgende kernkwaliteiten:

1. verveningsplassen met petgaten en legakkers, half besloten landschap;
2. lintbebouwing van Nieuwkoop en Noorden;
3. beplanting op legakkers en enkele percelen.

16. Vanuit beheeroogpunt is er geen noodzaak om een omvangrijk beheergebouw met verharding te realiseren. Van normaal onderhoud of beheer is reeds daarom geen sprake. Bijgevolg kan niet worden staande gehouden dat het aanbrengen van een oppervlakteverharding van 500 m² als normaal onderhoud of beheer kwalificeert. De oppervlakteverharding wordt niet aangebracht in het kader van normaal onderhoud of beheer, het aanbrengen van de oppervlakteverharding leidt tot aantasting van het karakter van de kwetsbare (veenmos)rietlanden.

Verzochte aanpassing van de aanvraag

17. [REDACTED] wenst in de gelegenheid te worden gesteld het bouwplan ten aanzien van de aanlegsteiger aan te passen en de brug (03) te laten vervallen.

18. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is het mogelijk om na de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (artikel 2.1, lid 1, aanhef en onder a, van de Wabo) wijzigingen aan te brengen in het bouwplan, mits het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard of aannemelijk is dat derden daardoor niet worden benadeeld. De vraag is of het aanpassen van de aanlegsteiger en de verwijdering van brug (03) een wijziging is van ondergeschikte aard. Ook al zou de steiger aangepast worden en de brug (03) verwijderd worden uit de aanvraag, leidt dit niet tot honorering van de aanvraag, nu de gevraagde activiteit als zodanig leidt tot strijdigheid met de doeleindenomschrijving in artikel 10.1 van de planregels.

Verkeer en uitrit

19. [REDACTED] stelt dat het college ten onrechte voornemens is de vergunning voor het maken van een uitrit te weigeren op grond van aspecten van verkeersveiligheid. [REDACTED] merkt op dat het aantal te verwachten verkeersbewegingen nihil is. Er zullen hooguit enkele verkeersbewegingen per dag plaatsvinden. [REDACTED] wijst in dat verband op het feit dat slechts twee parkeerplaatsen op het terrein behoeven te worden gerealiseerd. Voor wat betreft de verkeersveiligheid stelt [REDACTED] dat de

snelheid op deze weg (lees: Prolkade) 30 km/h is, waardoor de gevreesde snelheidsverschillen zich ter plaatse niet zullen voordoen. De hoogteverschillen zijn volgens [REDACTED] niet dusdanig dat dit een beperking van de verkeersveiligheid oplevert. Het hoogteverschil zou kunnen worden geëgaliseerd met de aanleg van de inrit, zodat een betere aansluiting op de bestaande weg wordt verkregen.

20. Artikel 2.12, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) bepaalt dat het verboden is zonder vergunning van het bevoegd gezag: a. een uitweg te maken naar de weg;

b. van de weg gebruik te maken voor het hebben van een uitweg;

c. verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.

21. Artikel 2.12, derde lid, onder b, van de Apv bepaalt dat een vergunning als bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd in het belang van het veilig en doelmatig gebruik van de weg.

22. Op grond van artikel 6.2, onder d, van de Nota Uitwegenbeleid Gemeente Nieuwkoop (hierna: de Nota) wordt een uitwegvergunning in het belang van het veilig en doelmatig gebruik van de weg geweigerd indien de uitweg komt te liggen bij een perceel waar al twee uitwegen zijn.

23. Op grond van artikel 6.2, onder e, van de Nota wordt een uitwegvergunning geweigerd in het belang van het veilig en doelmatig gebruik van de weg als aan een weg waarbij de uitweg, blijkend uit een verkeersadvies, een negatieve invloed heeft op de verkeersveiligheid.

24. Uit het rapport van Goudappel Coffeng blijkt dat de verkeersveiligheid op deze locatie kwetsbaar is vanwege hoge snelheden, de aanwezigheid van drie aansluitingen binnen korte afstand, hoogteverschillen en dubbele fietsoversteek. De Noordse Dorpsweg heeft twee snelheidsregimes ter plaatse van de toegangsweg. Buiten de bebouwde kom geldt een maximum snelheid van 60 km/u en binnen de bebouwde kom geldt een snelheidslimiet van 30 km/u. De prolkade valt ook binnen de bebouwde kom; op deze onsluitingsweg geldt een maximum van 50 km /u. [REDACTED] heeft geen deskundig tegenonderzoek overgelegd, zodat het college zich mag baseren op het rapport van Goudappel Coffeng en de vergunning voor de uitrit mag weigeren op grond van de Apv.

25. Ook de aanwonenden hebben bij het inzien van de plannen aangegeven een extra ontsluiting op de Prolkade een ongewenste ontwikkeling te vinden, vanwege de verkeersveiligheid. Door de aanwonenden zijn verder geen formele zienwijzen ingediend, omdat het college voornemens is de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

26. Het college stelt zich op het standpunt dat er drie parkeerplaatsen nodig zijn. Ter onderbouwing hiervan kan en mag het college verwijzen naar het rapport van Goudappel Coffeng 'Verkeerskundige beschouwing ontwikkelingen Noordse Dorpsweg' van 12 december 2018. De stelling van [REDACTED] dat er slechts twee parkeerplaatsen nodig zijn, is niet onderbouwd.

Conclusie

Gelet op bovenstaande reactie op de zienswijzen zijn wij van mening dat de ingebrachte zienswijzen geen aanleiding geven om af te zien van de weigering van de aanvraag om omgevingsvergunning voor het project aan Noordse Dorpsweg 2:

- a) het bouwen van een beheergebouw;
- b) het bouwen van een uitkijktoren;
- c) het aanleggen van een wandelroute inclusief de hiervoor benodigde vier verbindingsbruggen en trekpont;
- d) het realiseren van een aanlegsteiger;
- e) het maken van een en- en uitrit naar de Prolkade en
- f) het aanbrengen van oppervlakteverharding.