gemeente Nieuwkoop ROG Ruimte

Provincie Zuid-Holland
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP DEN HAAG

datum	13 oktober 2026
uw brief/kenmerk	
zaaknummer	723362
behandeld door	[redacted]
betreft	Zienswijze ontwerp-projectbesluit Westveen
bijlage(n)	-

Beste leden van Gedeputeerde Staten,

Op 28 augustus 2026 heeft u ons geïnformeerd over de tervisielegging van het ontwerp-projectbesluit voor de natuurontwikkeling in polder Westveen in de gemeente Nieuwkoop en de mogelijkheid om in de periode 7 september 2026 tot en met 19 oktober 2026 een zienswijze te geven. Graag maken wij van deze mogelijkheid gebruik. In onze zienswijze gaan wij in op zowel procesmatige- als inhoudelijke overwegingen.

1. Procesmatige overwegingen

De oorspronkelijke keuze voor een projectbesluit en de wijze waarop dit traject destijds is ingezet, hebben geleid tot stevige discussies met het programmabureau en uw provincie. Na het besluit van Provinciale Staten hebben wij in het belang van onze inwoners een positief-kritische, maar constructieve houding aangenomen. Wij hebben een bemiddelende rol ingevuld door aan te sluiten bij diverse keukentafelgesprekken, overigens mede op verzoek van de betrokken perceeleigenaren. De hernieuwde bereidheid van uw provincie om het gesprek met perceeleigenaren aan te gaan, ervaren wij als een positieve ontwikkeling. Wij waarderen daarnaast dat de mogelijkheid van zelfrealisatie daarbij open en serieus wordt benaderd. Daarbij merken wij op dat dit ook in de eerdere fase nadrukkelijk de inzet en het verzoek van de gemeente aan Gedeputeerde Staten was. Destijds is er door gedeputeerde voor gekozen die lijn niet te volgen. Het is daarom positief dat nu alsnog ruimte wordt geboden voor een serieuze beoordeling van zelfrealisatie. Dit heeft volgens verwachting ook het nodige positieve resultaat opgeleverd.

Voorliggend (ontwerp-)projectbesluit is bedoeld als een vervangend planologisch kader om de natuurontwikkeling in Westveen integraal mogelijk te maken en duurzaam te borgen. Voor het projectgebied wordt hiermee het gemeentelijke omgevingsplan vervangen en in feite door de provincie ‘overruled’. De combinatie van publiekrechtelijk instrumentarium en privaatrechtelijke afspraken met verdeling van bevoegdheden maakt de situatie complex voor alle betrokken partijen, niet in het minst voor onze inwoners. Daarom blijft zorgvuldigheid van

het grootste belang. Bij het ten finale nemen van het projectbesluit, maar net zozeer in de periode hierna (realisatie, beheer- en gebruiksfase). Wij vertrouwen erop dat uw provincie deze oproep ter harte neemt. Wij verwachten dat u open blijft staan en aandacht blijft houden voor de belangen van de betrokken perceeleigenaren, ook nadat het project vanuit uw perspectief als afgerond beschouwd zou kunnen worden. Wij vragen u nadrukkelijk om daarbij ook aandacht te houden voor uw positie als medeoverheid en partner in dit gebiedsproces.

Tenslotte lijkt de potentiële inzet van het projectbesluit als onteigeningsgrondslag nog niet van de baan. Als er op enig moment sprake van is dat deze stap richting één of meerdere perceeleigenaren overwogen wordt, verzoeken wij u om ons hier vroegtijdig (vooraf) van op de hoogte te brengen. Dit vereist een zeer zorgvuldige benadering en afstemming, (ook) naar en met de gemeente binnen wiens grondgebied dit speelt. Uiteraard spreken wij hierbij de hoop uit dat onteigening uiteindelijk niet aan de orde zal hoeven zijn, en dat uw provincie zich tot het uiterste zal inspannen om tot deze uitkomst te komen.

2. Inhoudelijke overwegingen

Het ontwerp-projectbesluit bestaat uit twee delen: A en B. Deel A van het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan niet, maar geldt als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Deel B is een tijdelijk regeling met specifieke regels voor de gemeente Nieuwkoop die betrekking hebben op het projectgebied Westveen. Verder bevat het ontwerp-projectbesluit een motivering. Per onderdeel gaan wij in op inhoudelijke aspecten. Wij vertrouwen erop dat onze opmerkingen leiden tot aanpassing en verduidelijking van het ontwerp-projectbesluit waar dat nodig is. Wij zijn vanzelfsprekend bereid onze zienswijze nader toe te lichten. Wij verzoeken u daarbij om voorafgaand aan de vaststelling van de nota van beantwoording met ons in gesprek te gaan, zodat eventuele onduidelijkheden kunnen worden besproken en onze opmerkingen zorgvuldig kunnen worden betrokken bij de verdere besluitvorming.

2.2. Deel A

2.2.1. Flexibiliteitsbepalingen en rechtszekerheid

Een punt van zorg is de grote mate van flexibiliteit die in het ontwerp-projectbesluit is opgenomen. De combinatie van de ruime flexibiliteitsbepalingen in de artikelen 4.1 tot en met 4.3 en de open geformuleerde voorwaarden in artikel 4.4 maakt onvoldoende duidelijk wat het ontwerp-projectbesluit uiteindelijk mogelijk maakt. Uit het ontwerp-projectbesluit blijkt onvoldoende hoe de provincie deze ruimte wil invullen en welke grenzen daarbij gelden. Hierdoor is het niet voldoende duidelijk welke ontwikkelingen en activiteiten uiteindelijk binnen het plangebied kunnen worden gerealiseerd.

Juist omdat het projectbesluit als buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) functioneert, is het van belang dat sprake moet zijn van een voldoende concreet en uitgewerkt plan, zodat helder is welke activiteiten worden toegestaan en welke ruimtelijke gevolgen daarmee gepaard gaan. De huidige mate van flexibiliteit roept bij ons gerede twijfel op of het besluit, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, voldoende bepaalt en daarmee juridisch houdbaar is. Dit kan een overweging zijn om af te zien van flexibiliteitsbepalingen.

Mocht u echter vast willen houden aan flexibiliteitsbepalingen, dan vragen wij u om nadere uitleg waarom flexibiliteitsbepalingen in het projectbesluit noodzakelijk zijn. Daarbij vragen wij u om inzichtelijk te maken hoe de reikwijdte van de flexibiliteitsbepalingen wordt begrensd.

2.2.2. Doorwerking van het projectbesluit

In hoofdstuk 7 is aangegeven dat het projectbesluit gedurende ten minste 3 jaar beperkingen stelt aan het opnemen van regels in het omgevingsplan die de uitvoering van het project kunnen belemmeren. Daarbij wordt de mogelijkheid genoemd om deze termijn te verlengen. Graag vernemen wij op welk moment en onder welke omstandigheden het project als gerealiseerd beschouwd mag worden, waardoor deze termijn eindigt.

2.3. Deel B – Specifieke regels voor de gemeente Nieuwkoop die betrekking hebben op polder Westveen

2.3.1. Gebruiksactiviteiten

In artikel 3.3, onder c, d en h worden onder de gebruiksactiviteiten verschillende concrete objecten genoemd, zoals wegen en paden. Deze objecten kunnen naar hun aard echter niet zonder meer als gebruiksactiviteit worden aangemerkt. Een gebruiksactiviteit ziet op het gebruik van een locatie, bouwwerk of perceel en niet op het fysieke object zelf. Wij verzoeken u daarom om kritisch te kijken naar welke concrete objecten wel / niet als gebruiksactiviteit aangemerkt kunnen worden.

2.3.2. Samenloop van GIO's en toepasbaarheid van de regels

In het ontwerp-projectbesluit is gekozen voor het opnemen van de geografische informatieobjecten (GIO's) ‘Natuur Westveen’ en ‘Natuur Westveen Maatwerkpercelen’. Daarbij constateren wij dat de GIO ‘Natuur Westveen’ het volledige plangebied omvat en de GIO ‘Natuur Westveen Maatwerkpercelen’ betrekking heeft op een aantal specifieke percelen nabij woningen. Hierdoor zijn de maatwerkpercelen onderdeel van beide GIO's, waardoor op deze locaties twee regelsets van toepassing zijn. Wij vinden deze systematiek echter onoverzichtelijk. Daarnaast is het risico van tegenstrijdige regels, die gelden binnen hetzelfde ambtsgebied, reëel. Het is daardoor voor omwonenden en het bevoegde gezag lastig te doorgronden welke regels in een concrete situatie precies van toepassing zijn en of het plan juridisch en praktisch uitwerkt zoals beoogd. Dit komt de begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van het projectbesluit niet ten goede. Naar onze mening zouden de GIO's ‘Natuur Westveen’ en ‘Natuur Westveen Maatwerkpercelen’ elkaar wederzijds uit moeten sluiten, zodat op iedere locatie slechts één van beide regelingen van toepassing is. Wij verzoeken daarom nader te motiveren waarom voor de huidige systematiek is gekozen en inzichtelijk te maken dat deze regeling juridisch eenduidig en uitvoerbaar is. En anders de regeling met inachtneming van deze opmerkingen aan te passen.

2.3.3. Artikel 3.6 onder b – Relatie tot oogmerken

In artikel 3.6, onder b, is bepaald dat het betreffende gebruik van maatwerkpercelen uitsluitend is toegestaan voor zover dit niet in strijd is met de oogmerken van het projectbesluit uit artikel 2.3.

In artikel 2.3 is aangegeven met welke oogmerken de regels van het projectbesluit zijn opgesteld. Dit impliceert dat activiteiten die op grond van de regels van het projectbesluit zijn toegestaan, altijd in overeenstemming te zijn met de oogmerken van het projectbesluit. Het is daardoor niet duidelijk hoe de gebruiksactiviteiten uit 3.6, onder a, in strijd zouden kunnen zijn met de oogmerken. Daarnaast is onduidelijk hoe moet worden vastgesteld of sprake is van strijdigheid met de oogmerken, nu voor het betreffende gebruik geen vergunningplicht of ander expliciet toetsingsmoment lijkt te gelden. Hierdoor ontbreekt een duidelijk beoordelingskader voor het bevoegd gezag en is niet inzichtelijk op welke wijze deze voorwaarde in de praktijk moet worden toegepast, gecontroleerd en gehandhaafd.

Wij vragen u te motiveren waarom artikel 3.6 onder b noodzakelijk is en daarbij uit te leggen hoe dit artikel moet worden toegepast.

2.3.4. Artikel 3.8 – Beperkte beoordelingsruimte bij toestaan van activiteiten

Artikel 3.8 lijkt te stellen dat een activiteit moet worden toegestaan als aantoonbaar aan alle in artikel 3.8 opgenomen criteria wordt voldaan. Daarmee zou een gebonden beschikking ontstaan, waarbij er geen ruimte is om een activiteit op andere ruimtelijk relevante gronden te beoordelen. Hierdoor is een integrale beoordeling waarbij ook andere belangen en omstandigheden van het concrete geval kunnen worden betrokken, niet mogelijk. Het is voor ons niet duidelijk of met artikel 3.8 bewust is beoogd deze beoordelingsruimte te beperken en welke gevolgen dit heeft voor toekomstige ontwikkelingen binnen het projectgebied. Ook is niet inzichtelijk of rekening is gehouden met de mogelijkheid dat dit in de praktijk kan leiden tot ongewenste of onvoorziene situaties waarin activiteiten wel moeten worden toegestaan, terwijl daar vanuit ruimtelijk oogpunt mogelijk bezwaren tegen bestaan. Wij verzoeken om te motiveren waarom hiervoor gekozen is en inzichtelijk te maken of een beoordeling op andere gronden dan die genoemd in artikel 3.8 nog mogelijk is.

2.3.5. Artikel 4.5 – Juridische vormgeving afwijkingsbevoegdheid

Artikel 4.5 lijkt een voortzetting te zijn van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid uit het voormalige bestemmingsplan onder de Wro. De systematiek van de Omgevingswet biedt geen juridische grondslag voor een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid bestaat feitelijk niet meer. Hierdoor is de bepaling onder artikel 4.5 niet bruikbaar, temeer omdat de mogelijkheid ontbreekt om andere relevante ruimtelijke belangen en omstandigheden bij de besluitvorming te betrekken. Wij verzoeken u om artikel 4.5 niet op te nemen in het definitieve besluit. Tevens merken wij op dat de titel van artikel 4.5 (*Aanwijzing vergunningplichtige bouwactiviteit*) niet aansluit bij de inhoud van het artikel. In dit artikel worden immers geen vergunningplichtige bouwactiviteiten aangewezen. De gekozen naamgeving veroorzaakt daardoor verwarring over de strekking en werking van de bepaling.

2.3.6. Hoofdstuk 5 – Aanlegactiviteiten

In hoofdstuk 5 wordt de term ‘*aanlegactiviteiten*’ gebruikt. Deze terminologie sluit echter niet aan bij de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet wordt gesproken over het ‘*uitvoeren van een werk, niet zijnde een bouwwerk, of van werkzaamheden*’. Daarom verzoeken wij om de terminologie aan te passen.

2.3.7. Artikel 5.2 – Verwijzing naar het inrichtingsplan

In artikel 5.2 wordt verwezen naar het inrichtingsplan als toetsings- en beoordelingskader. Wij constateren echter dat het inrichtingsplan geen onderdeel uitmaakt van deel B van het ontwerp-projectbesluit zoals dit beschikbaar is gesteld via *Regels op de Kaart*. Hierdoor is onduidelijk welke juridische status aan het inrichtingsplan toekomt en in hoeverre dit als bindend kader kan worden gehanteerd bij de toepassing van de regels. Wij verzoeken u daarom om het inrichtingsplan op te nemen als bijlage bij de regels van het projectbesluit. Daarnaast verzoeken wij om een verduidelijking van welke onderdelen bindend zijn.

2.3.8. Artikel 5.6 onder c – Peilmoment

In artikel 5.6, onder c, wordt aangesloten bij de datum van inwerkingtreding van het Omgevingsplan Nieuwkoop. Dit is 1 januari 2024. De consequentie hiervan lijkt te zijn dat werkzaamheden en wijzigingen die sinds die datum hebben plaatsgevonden onder de werking van deze bepaling komen te vallen.

Ons inziens zou aangesloten moeten worden bij het moment van inwerkingtreding van het projectbesluit. Dat moment markeert immers het begin van het nieuwe juridische regime voor het projectgebied en biedt voor alle betrokkenen een duidelijk en objectief vast te stellen peilmoment. Door uit te gaan van de datum van inwerkingtreding van het projectbesluit wordt bovendien voorkomen dat werkzaamheden die rechtmatig zijn uitgevoerd vóór vaststelling

van het projectbesluit alsnog onder een nieuwe regeling worden gebracht. Dit komt de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de regeling ten goede.

2.3.9. Artikel 5.7 – Verhouding tot artikel 5.3

De noodzaak en meerwaarde van artikel 5.7 zijn voor ons niet duidelijk. Inhoudelijk lijkt dit artikel sterk samen te hangen met artikel 5.3. Voor de toepasbaarheid en rechtszekerheid van het projectbesluit is het van belang dat duidelijk is welke functie iedere bepaling heeft en dat overlap tussen artikelen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarom verzoeken wij u om kritisch te kijken naar wat met artikel 5.7 wordt beoogd.

2.3.10. Artikel 5.8 – Verhouding tot artikel 5.4 en waterschapsadvies

Het is ons niet duidelijk welke zelfstandige betekenis artikel 5.8 heeft ten opzichte van de overige bepalingen in hoofdstuk 5. Naar ons oordeel lijkt artikel 5.8 inhoudelijk een herhaling dan wel nadere uitwerking van artikel 5.4. Wij verzoeken u te motiveren wat de zelfstandige functie van artikel 5.8 is.

Wij verzoeken om vereiste van een waterschapsadvies te schrappen, omdat dit ons inziens niet passend is als een indieningsvereiste voor een aanvraag. Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van advies bij het bevoegd gezag behoort te liggen. Dit sluit aan bij de gebruikelijke werkwijze onder het voormalige bestemmingsplanregime, waarbij het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk was voor het betrekken van de waterbeheerder. Het opnemen van een waterschapsadvies als indieningsvereiste kan leiden tot onnodige lasten voor initiatiefnemers en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden in het vergunningproces. Bovendien is het de vraag of een initiatiefnemer in alle gevallen in staat is een dergelijk advies zelfstandig te verkrijgen.

2.3.11. Toelichting algemeen - Ontbreken van een artikelsgewijze toelichting

Het valt ons op dat na artikel 1.2 geen sprake meer lijkt te zijn van een artikelsgewijze toelichting op de regels van het projectbesluit. Het is daarbij niet duidelijk of dit een bewuste keuze is geweest of dat een gedeelte van de toelichting ontbreekt in de ter inzage gelegde stukken. Een artikelsgewijze toelichting is nadrukkelijk van meerwaarde voor zowel het bevoegd gezag als de betrokken grondeigenaren dan wel omwonenden. Wij verzoeken een volledige artikelsgewijze toelichting op te nemen.

2.4. Motivering

2.4.1. Paragraaf 3.1 – Projectbesluit als omgevingsvergunning

In paragraaf 3.1 van de motivering wordt aan het einde van de tweede alinea vermeld dat het projectbesluit tevens kan gelden als omgevingsvergunning en dat de noodzaak daarvan nog moet worden bepaald.

Wij vinden deze formulering onvoldoende concreet. Juist bij de inzet van een instrument als het projectbesluit is noodzakelijk dat in de motivering helder wordt uiteengezet welke juridische gevolgen het besluit heeft, welke vergunningen daarin eventueel worden geïntegreerd en waarom voor die systematiek wordt gekozen. De passage wekt de indruk dat op het moment van terinzagelegging nog niet volledig duidelijk is of en in welke mate het projectbesluit mede als omgevingsvergunning zal functioneren. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de reikwijdte van het projectbesluit en de procedures die na vaststelling eventueel nog moeten worden doorlopen.

2.4.2. Paragraaf 8.3 – Bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving

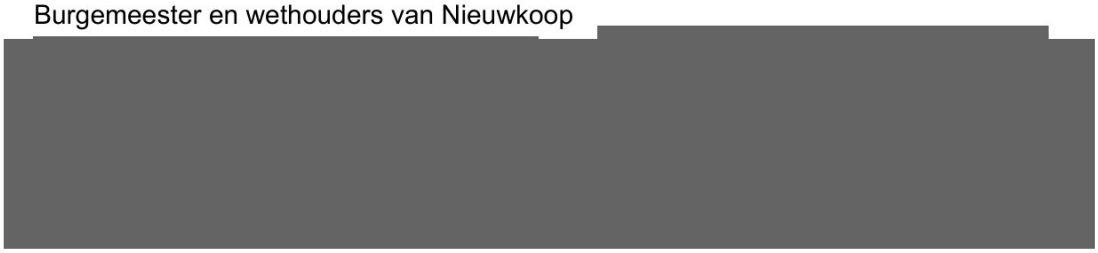
In paragraaf 8.3 wordt uiteengezet welk bestuursorgaan bevoegd is tot handhaving van het projectbesluit. Hieruit maken wij op dat de provincie bevoegd gezag blijft voor de handhaving van het projectbesluit gedurende de periode waarin de gemeente geen regels mag vaststellen die de uitvoering van deel A van het projectbesluit belemmeren. Wat echter onvoldoende duidelijk wordt gemaakt, is hoe de bevoegdheidsverdeling gedurende deze periode uitwerkt voor vergunningverlening en handhaving op grond van deel B van het projectbesluit. Wij verzoeken u hierover duidelijkheid te geven.

Tot slot

Onze intentie is dat onze zienswijze bijdraagt aan een beter uitvoerbaar, beter toetsbaar en juridisch robuuster projectbesluit. Uiteraard zijn wij bereid onze zienswijze en suggesties toe te lichten in een ambtelijk gesprek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Nieuwkoop



Nicolette Caspers
Gemeentesecretaris

Robbert-Jan van Duijn
Burgemeester

Afschrift: *Een afschrift van deze zienswijze wordt, vanwege het bestuurlijk belang, ter kennisname toegezonden aan Provinciale Staten. Tevens wordt een afschrift verzonden aan de gemeenteraad.*