

NOTITIE

datum : 12 september 2025

aan : Gemeente De Ronde Venen

t.a.v. : Rik Schutte

van : Sarah el Yaacoubi en Valerie de Gier, advocaten

betreft : Advies over reparatiebesluit

1. Inleiding

2. Op 13 mei 2025 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan *Vinkeveense Plassen 2025* vastgesteld. Het bestemmingsplan lag tot en met 8 september 2025 ter inzage. Eenieder kon tot die tijd beroep instellen tegen de vaststelling van het bestemmingsplan.

3. Binnen de gemeenteraad wordt inmiddels gesproken over het nemen van een zogenoemd reparatiebesluit. Wat dit besluit (qua wijzigingen) precies zal inhouden, is nog niet bekend, maar de mogelijkheid dat het er komt is reëel.

4. In dat kader is ons gevraagd wat de juridische grondslag is voor een dergelijk besluit en hoe de bijbehorende procedure eruit ziet, dan wel eruit kan komen te zien.

5. In deze notitie beantwoorden we die vragen, met de volgende opbouw:

- Paragraaf 2: managementsamenvatting
- Paragraaf 3: juridisch kader en grondslag
- Paragraaf 4: procedure reparatiebesluit
- Paragraaf 5: conclusie en advies

6. Managementsamenvatting

Onderwerp	Beschrijving	Opmerkingen/risico's
<i>Omschrijving reparatiebesluit</i>	Een reparatiebesluit is een wijziging van het oorspronkelijk vastgestelde bestemmingsplan door de gemeenteraad. De gemeenteraad kan dit reparatiebesluit zelf nemen als (i) er onduidelijkheden of tegenstrijdigheden zijn ontdekt of (ii) als een ingediend beroep daar aanleiding toe geeft. ¹ Het reparatiebesluit moet	Zodra de inhoud van de beroepschriften bekend is, kan bekeken worden of de beroepsgronden aanleiding geven tot een reparatiebesluit. Dit kan dan samen met de geconstateerde tegenstrijdigheden landen in een reparatiebesluit.

¹ Een reparatiebesluit is niet exact hetzelfde als een herstelbesluit. Bij een herstelbesluit wijzigt de gemeenteraad ook het oorspronkelijk vastgestelde bestemmingsplan maar doet dat in plaats van ambtshalve in opdracht van de Raad van State (naar aanleiding van een tussenuitspraak).

Onderwerp	Beschrijving	Opmerkingen/risico's
	<p>voldoende samenhang vertonen met het oorspronkelijke bestemmingsplan.</p>	
<p><i>Toepasselijk recht reparatiebesluit</i></p>	<p>Een reparatiebesluit valt meestal onder het oude recht (Wro). Dat betekent dat het reparatiebesluit op grond van artikel 3.1 Wro kan worden genomen. Als mensen eerder al beroep hadden ingediend tegen het oorspronkelijke bestemmingsplan, geldt dat beroep automatisch ook voor het reparatiebesluit (volgens artikel 6:19 Awb).</p>	<p>Zie hieronder.</p>
<p><i>Aandachtspunt voor vaststelling reparatiebesluit</i></p>	<p>Het grootste risico is dat de Raad van State vindt dat er te veel of te ingrijpende wijzigingen in het reparatiebesluit staan. Dit kan dan worden gezien als een heel nieuw bestemmingsplan (in juridische termen: een wezenlijk ander plan). De inhoud van het reparatiebesluit is nog niet bekend waardoor dit nog niet goed beoordeeld kan worden.</p> <p>Wel kunnen wij alvast het volgende opmerken over wanneer er sprake is van een wezenlijk ander plan. Hoewel de jurisprudentie van een wezenlijk ander plan heel casuïstisch is, vinden wij het verdedigbaar dat een reparatiebesluit – waarmee (een deel van) de amendementen worden teruggedraaid – geen wezenlijk ander plan oplevert. Je brengt het plan daarmee juist weer dichterbij het ontwerp zoals dat eerder ter inzage lag. Wel is wel belangrijk om dit duidelijk en zorgvuldig toe te lichten in het reparatiebesluit.</p>	<p>1. Voor vaststellen reparatiebesluit: beoordelen of er sprake is van een wezenlijk ander plan. Als dat het geval is, dan dient het reparatiebesluit (in wezen een nieuw plan) opnieuw ter inzage gelegd te worden en is zeer waarschijnlijk de Omgevingswet van toepassing op het besluit (waaronder: nieuwe Omgevingsverordening met een aangepaste meerwaardebenadering NNN). Dit is erg onwenselijk en zal tot vertraging leiden.</p> <p>2. Als er sprake is van een wezenlijk ander plan waarvan onterecht niet eerst een ontwerp ter inzage is gelegd, leidt dit tot vernietiging van het bestemmingsplan (inclusief reparatiebesluit). Bij vernietiging zal een nieuw omgevingsplan onder de Omgevingswet voorbereid moeten worden.</p>
<p><i>Te doorlopen procedure/ stappen na vaststelling</i></p>	<p>Als we ervan uitgaan dat het reparatiebesluit geen 'wezenlijk ander plan' is en er dus geen nieuw ontwerp ter inzage hoeft te worden gelegd, moeten de volgende stappen worden genomen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vaststellen reparatiebesluit gemeenteraad; 2. Binnen twee (2) weken na vaststelling reparatiebesluit bekendmaken door publicatie in Gemeentebblad. In publicatie duidelijk aangeven dat het een 6:19-besluit is. 3. Het reparatiebesluit ligt zes (6) weken ter inzage voor beroep bij Raad van State: <ul style="list-style-type: none"> • nieuwe belanghebbenden mogen alleen beroep instellen tegen het reparatiebesluit, niet tegen het oorspronkelijke bestemmingsplan; 	<p>-</p>

Onderwerp	Beschrijving	Opmerkingen/risico's
	<ul style="list-style-type: none"> • mensen die al beroep hebben ingesteld tegen oorspronkelijke bestemmingsplan, hoeven dit niet opnieuw te doen. Hun beroep geldt automatisch ook voor het reparatiebesluit. Ze mogen hier wel nog op regeren; <p>4. Kopie vaststelling reparatiebesluit sturen aan (i) Raad van State en (ii) mensen die al beroep hebben ingesteld.</p>	

7. Juridisch kader en grondslag

Achtergrond en functie reparatiebesluit

8. Om te beginnen zal worden ingegaan op de juridische grondslag voor het nemen van een reparatiebesluit. Daarbij verdient het de opmerking dat in casu nog het oude recht van toepassing is, en niet de regels onder de Omgevingswet.
9. Dit omdat het ontwerpbestemmingsplan *Vinkeveense Plassen 2025* vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) ter inzage is gelegd. Daarmee valt deze procedure volledig onder het oude recht en dus ook eventuele reparatiebesluiten die op basis van dat plan worden genomen.
10. In algemene zin houdt een reparatiebesluit in dat een nieuw besluit wordt genomen door het bevoegde bestuursorgaan, zoals de gemeenteraad, om zo een eerder genomen besluit te corrigeren of aan te vullen. In deze notitie spreken wij van een reparatiebesluit in plaats van een herstelbesluit omdat wij aansluiten bij de bewoordingen van de (advocaat-generaal van) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“**Afdeling**”) die hierin een onderscheid maakt²:
11. Herstelbesluit: een herstelbesluit is een besluit dat door het bevoegde bestuursorgaan wordt genomen naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling. Op een herstelbesluit is volgens de rechtspraak artikel 6:19 van de Awb van toepassing. Vanwege de procesrechtelijke relatie met de tussenuitspraak, kan relatief eenvoudig worden vastgesteld of in een concreet geval de vaststelling van een bestemmingsplan kwalificeert als een herstelbesluit.
12. Reparatiebesluit: onder een reparatiebesluit wordt een ambtshalve door het bevoegde bestuursorgaan genomen besluit verstaan dat naar aanleiding van het beroep tegen de vaststelling van een bestemmingsplan wordt genomen. Er is een directe relatie tussen het ingestelde beroep en de inhoud van het reparatiebesluit.

² Zie conclusie AG 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2238

Een reparatiebesluit bevat een nadere beslissing van het bevoegde bestuursorgaan ten opzichte van het bestreden besluit. Dat kan een nuancering zijn van de eerder genomen beslissing, maar het kan ook zijn dat op de eerdere beslissing wordt teruggekomen. Kenmerk van een reparatiebesluit is in ieder geval dat zonder het ingestelde beroep, er geen reparatiebesluit door het bevoegde bestuursorgaan zou zijn genomen. Op reparatiebesluiten is volgens de huidige rechtspraak artikel 6:19 van de Awb van toepassing.

13. In het geval van Vinkeveense Plassen, zal het straks gaan om een besluit dat ambtshalve door de gemeenteraad wordt genomen naar aanleiding van (i) bepaalde tegenstrijdigheden in de amendementen en (ii) beroepen die zijn ingesteld tegen het besluit waarbij het bestemmingsplan Vinkeveense Plassen is vastgesteld. Kortom: een reparatiebesluit.
14. Wat er precies inhoudelijk gewijzigd zou worden met een reparatiebesluit is (nog) niet bekend.

NB: na vaststelling van het bestemmingsplan bleek wel al dat er naar aanleiding van de amendementen tegenstrijdigheden in de planregels zitten. Zo is door amendement A24 in planregel 22.5c opgenomen dat een steiger maximaal 15 meter bedraagt. In planregel 22.6 is echter nog steeds opgenomen dat steigers langer dan 8 meter in strijd zijn met de planregels. Dat strookt niet met elkaar en dient wat ons betreft aangepast te worden.

Wetgeving en jurisprudentie

15. Nu duidelijk is wat een reparatiebesluit inhoudt, is het goed om stil te staan bij de juridische grondslag ervan. Het is immers van belang te weten op grond van welk artikel de gemeenteraad, nadat in dit geval het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan Vinkeveense Plassen al is genomen en de beroepsprocedure bij de Afdeling is aangevangen, nog wijzigingen kan doorvoeren in het plan.
16. Eerder zagen we dat het reparatiebesluit er (onder andere) toe strekt om een besluit gewijzigd vast te stellen. De grondslag voor het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad is onder de oude wetgeving te vinden in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Dit artikel vormt de basis voor de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan hoe dan ook vast te stellen.
17. Vervolgens is artikel 6:19 Awb van belang. In lid 1 van dit artikel staat namelijk het volgende:

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

- 18.** In het geval van het bestemmingsplan *Vinkeveense Plassen 2025* betekent dit dat de gemeenteraad met toepassing van artikel 3.1 Wro het plan in gewijzigde vorm kan vaststellen. Dit besluit wordt dan aangemerkt als een nader besluit waarop artikel 6:19 Awb van toepassing is.
- 19.** Voor de gemeenteraad is daarbij van belang dat het reparatiebesluit voldoende samenhang vertoont met het eerder bestreden besluit. Dat vereiste van samenhang wordt dan ook ruim uitgelegd bij bestemmingsplanprocedures. De minimale eis is dat het nieuwe bestemmingsplan betrekking heeft op (een deel van) hetzelfde plangebied als het oorspronkelijke plan.³
- 20. Procedure reparatiebesluit**
- 21.** Nu duidelijk is wanneer en op welke gronden een reparatiebesluit kan worden genomen, is het van belang stil te staan bij de wijze waarop de verdere procedure moet worden doorlopen.
- 22.** Een bestemmingsplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (art. 3.8, eerste lid, Wro). Een besluit tot wijziging van een besluit dat via deze uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, moet in beginsel eveneens met toepassing van afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. Dit betekent dat ook een reparatiebesluit in beginsel de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb moet doorlopen.
- 23.** Op deze hoofdregel gelden echter onder meer de volgende uitzonderingen:
- De eerste uitzondering betreft gevallen waarin de aanpassingen in het reparatiebesluit naar aard en omvang niet zodanig ingrijpend zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan.
 - De tweede uitzondering doet zich voor wanneer het reparatiebesluit uitsluitend wijzigingen van ondergeschikte aard bevat, die de gemeenteraad doorvoert zonder dat daarover zienswijzen zijn ingediend.⁴
- 24.** Kortom, indien het reparatiebesluit straks ten aanzien van het bestemmingsplan *Vinkeveense Plassen* uitsluitend wijzigingen van ondergeschikte aard betreft en geen wezenlijk nieuw plan oplevert, hoeft het niet als ontwerpbesluit ter inzage te

³ zie ECLI:NL:RVS:2024:4599 en conclusie AG 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2238

⁴ Zie o.a.: ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546 en 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:681)

worden gelegd. De gemeenteraad kan het besluit dan direct vaststellen zonder uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb toe te passen.

25. Ingeval van een wezenlijk ander plan is dat anders. Er is dan geen sprake van een reparatiebesluit, maar van een besluit inzake een nieuw ontwerpplan dat ter inzage gelegd moet worden. De Afdeling heeft in haar bekende uitspraak inzake het overgangsrecht bij bestemmingsplannen⁵ geoordeeld dat op (ambtshalve) artikel 6:19 Awb besluiten het oude recht van toepassing is, maar dit geldt niet zodra dat besluit een nieuw plan betreft. Als er namelijk een nieuw ontwerpplan ter inzage gelegd moet worden – waardoor een nieuw besluitvormingsproces begint ná de ingangsdatum van de Omgevingswet – is de Omgevingswet van toepassing. Dit is onwenselijk. Gelet op (onder meer) het (i) doorlopen van het benodigde participatietraject, (ii) het actualiseren van de onderzoeken, (iii) het moeten voldoen aan de vigerende Omgevingsverordening provincie Utrecht (waaronder blijkbaar een nieuwe meerwaardebepaling voor NNN) en (iv) het moeten verkrijgen van een nieuwe ontheffing (instructieregel verbod verstedelijking Landelijk gebied) van GS van Utrecht, zal de vertraging minimaal anderhalf jaar bedragen maar waarschijnlijk nog langer.

NB: de rechtspraak over de vraag of er sprake is van een ‘wezenlijk ander plan’ is sterk casuïstisch. Tegelijk is er niet heel snel sprake van een wezenlijk ander plan, tenzij er wijzigingen aan de orde zijn die de kern of ruimtelijke structuur (bestemmingen) van een plan veranderen en/of grote delen van het plangebied betreffen. De Afdeling kijkt zowel naar de aard van de wijzigingen als naar de omvang van de wijzigingen (mede) in het licht van de omvang van het totale plangebied. Kortom: als er kwalitatief en/of kwantitatief te veel wijzigingen worden doorgevoerd, kan geoordeeld worden dat er naar aard en omvang sprake is van een wezenlijk ander plan.⁶

26. Het is nog niet bekend hoe een reparatiebesluit er inhoudelijk uit zal zien. Zodra dat bekend is, is het dus van belang om juridisch te laten toetsen of er sprake is van een ‘wezenlijk ander plan’ voor de te volgen procedure en om (proberen) te voorkomen dat het reparatiebesluit onder de Omgevingswet valt.
27. Wel kunnen wij alvast het volgende opmerken over wanneer er volgens ons (geen) sprake is van een wezenlijk ander plan. Hoewel de jurisprudentie zoals gezegd heel casuïstisch is, vinden wij het verdedigbaar dat er met een reparatiebesluit – waarin (een deel van) de amendementen worden teruggedraaid – geen wezenlijk ander plan ontstaat. Immers, met het terugdraaien van (een deel van) de amendementen

⁵ ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174.

⁶ Zie in dit kader ons advies van 7 april 2025 met als titel: “De Ronde Venen / bestemmingsplan Vinkeveense Plassen 2025 – juridische grenzen aan de moties en amendementen.”

breng je het bestemmingsplan weer (meer) in lijn met het ontwerpbestemmingsplan zoals dat ter inzage heeft gelegen.

28. Het is van belang om de motivering voor een reparatiebesluit duidelijk naar voren te brengen en dit deugdelijk te verwoorden, om onzorgvuldige besluitvorming te voorkomen.

NB: als er (ten onrechte) geen ontwerp-reparatiebesluit ter inzage is gelegd terwijl dit wel had moeten, omdat er sprake is van een 'wezenlijk ander plan', dan zal de Afdeling het bestemmingsplan (incl. reparatiebesluit) vernietigen, omdat ten onrechte is overgegaan tot vaststelling in plaats van het ter inzage leggen van een nieuw ontwerp. Het gevolg van de vernietiging is dat het bestemmingsplan alsnog opnieuw – maar nu als omgevingsplan onder de Omgevingswet – moet worden voorbereid, in procedure moet worden gebracht en moet worden vastgesteld. Zie in dit kader randnummer 4.5.

29. Als laatste nog over de mogelijkheden tot beroep tegen het reparatiebesluit. Nieuwe beroepen tegen het reparatiebesluit kunnen binnen de lopende beroepsprocedure bij de Afdeling worden ingebracht.

30. De reeds ingediende beroepen tegen het primaire vaststellingsbesluit hebben op grond van artikel 6:19 Awb, zoals eerder vermeld, van rechtswege ook betrekking op het reparatiebesluit.

31. **Conclusie**

32. De gemeenteraad van De Ronde Venen kan het instrument van het reparatiebesluit inzetten om het bestemmingsplan Vinkeveense Plassen 2025 waar nodig aan te passen.

33. De lopende beroepen tegen het oorspronkelijke bestemmingsplan Vinkeveense Plassen gelden op grond van artikel 6:19 Awb automatisch ook voor het reparatiebesluit.

34. Een reparatiebesluit kan zonder uitgebreide voorbereidingsprocedure direct worden vastgesteld en vervolgens binnen twee weken, voor een periode van zes weken, ter inzage worden gelegd.

35. Als de wens bestaat om ingrijpende wijzigingen door te voeren zodanig dat sprake is van een wezenlijk ander plan, kan dat niet met een reparatiebesluit. Er moet dan een nieuw ontwerpplan onder de Omgevingswet ter inzage worden gelegd. Dit brengt

mee dat vooraf goed moet worden bekeken dat een reparatiebesluit qua inhoud een 'echt' reparatiebesluit is dat met toepassing van de oude Wet ruimtelijke ordening mag worden genomen en in procedure mag worden gebracht (zonder de uitgebreide voorbereidingsprocedure).

- 36.** Zodra het reparatiebesluit is vastgesteld en ter inzage is gelegd, kunnen nieuwe belanghebbenden beroep instellen tegen de wijzigingen in het reparatiebesluit. Zoals gezegd geldt het beroep van (bestaande) appellanten van rechtswege tegen het reparatiebesluit waardoor zij binnen de lopende beroepsprocedure daartegen nog gronden kunnen inbrengen.
