

Toelichting bij Herstelbesluit ex artikel 6:19 Awb

De raad van de gemeente Zutphen besluit op grond van artikel 6:19 Algemene wet bestuursrecht om, hangende de beroepsprocedure, wijzigingen in de regels en op de verbeelding door te voeren in het Omgevingsplan Landelijk Gebied (NL.IMRO.0301.op0101Landelijkgeb-vs01).

In deze oplegnotitie worden de achtergronden bij dit besluit toegelicht.

Omgevingsplan Landelijk Gebied

Op 4 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Zutphen het Omgevingsplan Landelijk Gebied (NL.IMRO.0301.op0101Landelijkgeb-vs01). Dit plan is een zogenaamd "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte". Het plan liep vooruit op de nieuwe Omgevingswet, die inmiddels op 1 januari 2024 is ingevoerd. Het doel van het Omgevingsplan Landelijk Gebied is om ontwikkelingen mogelijk te maken waarbij geen afbreuk aan waarden wordt gedaan, maar juist potenties worden benut.

Het plangebied betreft het grootste deel van het landelijk gebied van de gemeente Zutphen, met uitzondering van de noordelijkste punt boven het Twentekanaal. Het plangebied omvat onder meer de rivieren de IJssel en de Berkel, agrarische - en bosgebieden en enkele landgoederen.

Het vastgestelde Omgevingsplan Landelijk Gebied heeft met ingang van 25 augustus tot en met 7 oktober 2022 ter inzage gelegen met de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State.

Beroepen tegen Omgevingsplan Landelijk Gebied

Tegen het vaststellingsbesluit zijn drie beroepen ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak door:

1. de bewoner van de woonark aan de Tichelerstraat 9A in Zutphen;
2. Stichting Hanzehaven e.a.;
3. Stichting GGNet te Warnsveld.

De eerste twee beroepen richten zich specifiek op de regeling voor woonarken en woonschepen, zoals opgenomen in artikel 12 Water - Rivier van het Omgevingsplan Landelijk Gebied. Het derde beroep richt zich op de dubbelbestemming Waarde – Cultuurhistorie die is opgenomen op een aantal gebouwen van appellant aan de Vordenseweg. Met de drie appellanten is het gesprek aangegaan om meer duidelijkheid te krijgen over de aard en inhoud van het beroep. Hierna wordt ingegaan op de drie beroepen en de conclusie uit het gesprek.

Beroep 1

De bewoner van de woonark aan de Tichelerstraat 9A in Zutphen voert aan dat artikel 12 van de planregels ten onrechte niet voorziet in een vervangingsregeling en/of calamiteitenregeling. Dit brengt volgens appellant met zich dat zij in het geval dat haar bestaande woonark als gevolg van een calamiteit verloren gaat, een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan zou moeten aanvragen om de verloren woonark te vervangen.

In het gesprek is uitgelegd dat het bestemmingsplan voorziet in een generieke calamiteitenregeling. Op basis hiervan mogen bouwwerken na het teniet gaan als gevolg van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd. De angst dat de woonark na een calamiteit niet kan worden vervangen is dus niet gegrond.

In het gesprek werd duidelijk dat het appellant niet alleen gaat over calamiteiten, maar ook over reguliere vervanging. Appellant heeft uitgelegd dat het voor kan komen dat een woonark of woonschip wegens omstandigheden moet worden vervangen. Bijvoorbeeld omdat de constructie

gebreken heeft. Dit betreft geen calamiteit, maar vraagt wel om een nieuwe woonark of een nieuw woonschip. Omdat in artikel 12 uitsluitend de bestaande woonarken en woonschepen zijn toegestaan is dit niet mogelijk. Daarbij wees appellant er ook op dat als gevolg van de regeling uitsluitend over bestaande hoogte, lengte en breedte maten wordt gesproken. Hier kan niet van worden afgeweken.

Daarnaast heeft appellant aangegeven behoefte te hebben bergruimte op land. Het Omgevingsplan Landelijk Gebied voorziet hier niet in.

Beroep 2

Stichting Hanzehaven e.a. voert aan dat het omgevingsplan geen recht doet aan het behoud van varend erfgoed in de Houthaven. Het omgevingsplan staat uitsluitend bestaande woonarken en bestaande woonschepen toe, terwijl de schepen in de Houthaven niet als zodanig te definiëren zijn. De Houthaven wordt als museumhaven, juist gebruikt voor het behoud, beheer en restauratie van historische bedrijfsvaartuigen.

In het gesprek werd duidelijk dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen de Houthaven en de Marshaven. Dit vraagt om twee verschillende regelingen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Daarnaast heeft appellant uitgelegd dat er gemiddeld één keer per jaar een historisch bedrijfsvaartuig vertrekt en een nieuw historisch bedrijfsvaartuig aanmeert. De nieuwe regeling in artikel 12 laat uitsluitend de bestaande woonarken en woonschepen toe. Vervanging is dan ook niet mogelijk.

Beroep 3

Het beroep van GGNet richt zich enkel tegen de dubbelbestemming 'Waarde – Cultuurhistorie'. Deze dubbelbestemming is op zes gebouwen van GGNet aan de Vordenseweg gelegd. Op grond van artikel 36.1 van de planregels zijn de voor 'Waarde - Cultuurhistorie' aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud, herstel en versterking van de cultuurhistorische waarden van ensembles/erven alsmede de bouwwerken. In artikel 36.2 van de planregels is bepaald onder welke voorwaarden bouwwerken gedeeltelijk mogen worden vernieuwd en/of veranderd.

GGNet werkt aan een Masterplan ten behoeve van de herinrichting van haar terrein. Tijdens het gesprek is gebleken dat GGNet bang is dat het Masterplan niet kan worden uitgevoerd als gevolg van de opgenomen dubbelbestemming. De gevoeligheid zit vooral bij de gebouwen Ruimzicht en de Witte Villa. GGNet wil deze beide panden slopen. Tijdens het gesprek is uitgelegd dat, vanwege de cultuurhistorische waarde, de gemeente de voorkeur geeft aan behoud van beide panden. Uiteraard is het wel mogelijk om beide panden te renoveren en aan te passen aan de huidige eisen. Als gemeente denken wij hierover graag met GGNet mee.

Naast het pand Ruimzicht en de Witte Villa is het hoofdgebouw op het terrein ook een belangrijk gebouw dat een plek krijgt in het Masterplan van GGNet. Voor dit pand is nadere uitwerking, zoals een eventuele serre een onderzoeksvraagstuk.

Afgesproken is dat gemeente en GGNet in gesprek blijven over het Masterplan en de mogelijkheden voor renovatie en/of transformatie van de panden zonder de cultuurhistorische waarde te vernietigen.

Beoordeling van de beroepen

Op basis van de gesprekken met appellant zijn de drie beroepen nogmaals beoordeeld. Geconcludeerd wordt dat de eerste twee beroepen terechte gronden aanvoeren. Ook zijn een aantal gronden onterecht. Hieronder worden de verschillende gronden besproken.

Beroep 1 en 2

Vervanging woonschepen en woonarken

De bedoeling van de regeling voor woonarken en woonschepen in het Omgevingsplan was om het bestaande aantal niet te laten toenemen. De regeling is nu echter zodanig opgesteld dat het

niet gaat om het bestaande aantal, maar om de bestaande woonarken en woonschepen. Vervanging hiervan is daardoor niet mogelijk. Hierdoor is in principe sprake van een uitsterfregeling. Dit is niet de bedoeling van de regeling geweest. Dit is op te lossen door in artikel 12.1 niet te spreken over de bestaande woonarken en woonschepen, maar over het bestaande aantal woonarken en woonschepen.

Maatvoering

Als logisch gevolg van de regel dat uitsluitend bestaande woonarken en woonschepen zijn toegestaan, wordt in de bouwregels uitsluitend gesproken over de bestaande bouwhoogte, lengte en breedte. Op het moment dat vervanging mogelijk wordt, moet ook naar deze bepaling worden gekeken. Het doel van de regel is om geen grotere woonarken of woonschepen toe te staan. Kleinere zou geen probleem moeten zijn. Met de huidige regeling zijn ook kleinere woonschepen en woonarken niet toegestaan. Dit is op te lossen door in de bouwregels aan te geven dat nieuwe woonschepen en woonarken niet hoger, langer of breder mogen zijn dan de bestaande woonschepen en woonarken.

Beroep 1

Bijgebouwen

De gronden naast de woonark van appellant hebben de bestemming Agrarisch. Bijgebouwen zijn hier niet toegestaan. Dit sluit aan op de Visie Landelijk Gebied, waarin is opgenomen dat extra versterking van het buitengebied ongewenst is. In dat kader is het ongewenst om een regeling op te nemen voor bijgebouwen op agrarische gronden. Het past niet binnen de Visie Landelijk Gebied om de regeling hierop aan te passen.

Beroep 2

Historische bedrijfsvaartuigen

Het omgevingsplan is opgesteld als bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vooruitlopend op de Omgevingswet. Binnen dat kader zijn de regels opgesteld, waarbij het doel was om zoveel mogelijk de regeldruk te beperken. Binnen deze gedachte is gekozen voor één regeling voor woonarken en woonschepen in onze gemeente. Daarbij is onvoldoende erkend dat beide havens een eigen karakter hebben. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan de (gemeentelijke) doelstelling van de Houthaven als museumhaven. Dit is op te lossen door voor beide havens een aparte regeling op te nemen, waarbij de Houthaven wordt bestemd voor historische bedrijfsvaartuigen en de Marshaven voor woonarken en woonschepen.

Beroep 3

Cultuurhistorische waarde

De dubbelbestemming 'Waarde – Cultuurhistorie' is welbewust op de zes panden van GGNet gelegd. Het cluster Erfgoed heeft onderzoek gedaan naar de historische waarden van de panden en hebben een waardenstelling opgesteld. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de panden historisch waardevol zijn en behoudenswaardig. Met inachtneming dat de regeling het wel mogelijk maakt om panden te renoveren en transformeren, mits het karakter van het pand niet wordt aangetast, is er geen aanleiding om de dubbelbestemming van de zes panden te halen. Daarbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de gesprekken over het Masterplan van GGNet en de gemeente worden voortgezet.

Reparatie van de gebreken

Zoals uit de beoordeling blijkt, wordt in twee van de drie beroepen op enkele gebreken in het plan gewezen. Deze gebreken zouden moeten worden gerepareerd. De verwachting is dan ook dat bij een behandeling van het bestemmingsplan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze twee beroepen (deels) gegrond worden verklaard.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft gemeenten de mogelijkheid om, vooruitlopend op een behandeling door de Afdeling bestuursrechtspraak, eventuele gebreken te herstellen met

een zogenaamd Herstelbesluit. Dit is geregeld in artikel 6:19 van de Awb. Hier zijn wel een aantal voorwaarden aan verbonden.

- Op het herstelbesluit is – op grond van het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet – het oude recht van (zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet) van toepassing.
- Na het nemen van het herstelbesluit zal het herstelbesluit aan de Afdeling moeten worden gezonden.
- De reeds ingediende beroepen hebben op grond van artikel 6:19 van de Awb van rechtswege ook betrekking op het herstelbesluit.

Advies

Voorgesteld wordt om de gebreken in regels voor zover deze de beide havens betrekken (de vervangingsregeling en maatvoering) te repareren middels een herstelbesluit. Daarnaast wordt aangegeven dat het bij de Museumhaven om historische (bedrijfs)vaarttuigen gaat. Hiermee wordt recht gedaan aan het verschillende karakter van beide havens en wordt het bewoners mogelijk gemaakt om het woonark of woonschip te vervangen als dat nodig is. Voorgesteld wordt om niet tegemoet te komen aan de overige beroepsgronden.