



Rotshuizen Geense
ADVOCATEN

Gemeente Bedum
T.a.v. mevrouw M. van der Galiën
Postbus 38
9780 AA BEDUM

Postbus 222
8901 BA Leeuwarden
Prins Hendrikstraat 8
8911 BK Leeuwarden
T 058 21 22 444
F 058 21 33 666
Info@rgadvocaten.nl
www.rotshuizengeense.nl

Tevens per e-mail: M.vanderGalien@bedum.nl

Leeuwarden, 25 oktober 2018

Uw kenmerk :
Ons kenmerk : lvdM/AG/180497

Inzake: Gemeente Bedum/Provincie Groningen

Geacht college,

U verzocht mij te adviseren inzake de beoogde vaststelling van het Facet-bestemmingsplan Bedum Gebouwd Erfgoed (hierna: het bestemmingsplan).

Inleiding

Het bestemmingsplan dient bescherming te bieden aan gebieden waar cultuurhistorische, landschappelijke en/of stedenbouwkundige waarden onder druk kunnen komen te staan, als er geen nadere afweging kan plaatsvinden ten aanzien van sloop en nieuwbouw van panden, bijvoorbeeld als gevolg van schade door de gaswinning in het gebied. Daarnaast worden met het bestemmingsplan de karakteristieke gebouwen in de gemeente Bedum vastgelegd én voorzien van een regeling die toeziet op het voor zover mogelijk in stand houden van de ruimtelijk relevante kenmerken van deze gebouwen die een belangrijk onderdeel zijn van het erfgoed in de gemeente, aldus de toelichting op het bestemmingsplan.

De Provincie Groningen heeft met hetzelfde doel in de Omgevingsverordening Provincie Groningen (hierna: de omgevingsverordening) een tweetal bepalingen opgenomen, onder afdeling 2.1 Beeldbepalende en/of karakteristieke gebouwen, met de artikelnummers 2.9.1 en 2.9.2. U vindt de tekst van die artikelen in de bijlage bijgesloten (bijlage).



Artikel 2.9.2 bepaalt kortweg dat een sloopverbod geldt voor gebouwen binnen het aardbevingsgebied, tot het tijdstip dat het bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met artikel 2.9.1. Op dat sloopverbod bestaat een aantal uitzonderingen, die in dit kader niet relevant zijn.

Vervolgens bepaalt artikel 2.9.1 dat het bestemmingsplannen regels moet stellen ter bescherming van de hoofdvorm van karakteristieke en beeldbepalende gebouwen. Die regels moeten in ieder geval voorzien in een verbod om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning een karakteristiek gebouw geheel of gedeeltelijk te slopen. Daartoe moet een vergunningstelsel worden opgenomen in het bestemmingsplan, dat volgens lid 3 van artikel 2.9.1 in ieder geval het volgende bevat:

"Een toetsingscriterium op grond waarvan een omgevingsvergunning niet kan worden verleend, zonder dat is onderzocht of zinvol hergebruik van het gebouw overeenkomstig de geldende bestemming of een andere, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, passende bestemming objectief gezien mogelijk is al dan niet na het treffen van voorzieningen aan het gebouw."

De discussie spitst zich toe op deze laatste passage. In het ontwerp van het bestemmingsplan is met het oog op karakteristieke bedrijfsschuren een tekstueel van het voorgaande citaat afwijkende regeling opgenomen. In artikel 3.4.2 onder c., koptekst 'karakteristieke bedrijfsschuur', lid 1 staat dat een omgevingsvergunning voor het slopen van (delen van) het bedrijfsgedeelte van het hoofdgebouw dan wel andere gebouwen slechts wordt verleend indien:

"wordt aangetoond dat zinvol (her)gebruik van het gebouw overeenkomstig de geldende agrarische bestemming objectief gezien niet mogelijk is en het belang van de vergunningsaanvrager bij de sloop van het gebouw in redelijkheid dient te prevaleren boven het cultuurhistorisch belang bij het behoud ervan."

Daarmee wordt de tekst van de provinciale verordening zoals opgenomen onder artikel 2.9.1 lid 3 niet exact gevolgd. De passage omtrent het 'onderzoek naar een andere passende bestemming' ontbreekt. In beginsel is daarmee dus sprake van een afwijking van een in de omgevingsverordening dwingend voorgeschreven regel, waaraan het bestemmingsplan dient te voldoen. De vraag die vervolgens moet worden beantwoord, is of dit een te rechtvaardigen afwijking is. Naar mijn mening is dat het geval, om twee redenen. Enerzijds betreft dat het doel en de strekking van de omgevingsverordening en



de beleids- en beoordelingsruimte die daarin wordt gegeven aan gemeenten. Ten tweede acht ik een beroep op het gelijkheidsbeginsel kansrijk, vanwege een eerder door de gemeenteraad van Eemsmond op soortgelijke wijze vastgesteld bestemmingsplan. Ik licht dat hieronder nader toe.

Doel en strekking omgevingsverordening

Met voornoemde artikelen uit de omgevingsverordening, beoogt de provincie af te dwingen dat gemeenten in hun bestemmingsplannen een vergunningsstelsel optuigen waarmee karakteristieke gebouwen worden beschermd tegen eventuele sloopplannen van eigenaren. Zodra dat stelsel eenmaal is opgenomen in een bestemmingsplan, heeft de gemeente een aanzienlijke beleids- en beoordelingsruimte voor wat betreft de wijze waarop zij daaraan invulling geeft. In het betreffende lid 3 van artikel 2.9.1 staat immers een aantal criteria, die zich nader laten invullen. Dit betreft de criteria:

- zinvol hergebruik;
- passende bestemming;
- het treffen van voorzieningen aan het gebouw.

Deze criteria zullen in een specifiek geval door u nader beschouwd moeten worden. Dat leidt onder meer tot de volgende vragen. In hoeverre is een bepaalde vorm van hergebruik daadwerkelijk zinvol en hoe zinvol is dat? Wat is een passende bestemming en is die bestemming uitvoerbaar, dan wel betaalbaar voor de eigenaar? Welke voorzieningen moeten worden getroffen aan een gebouw? Kan de eigenaar die voorzieningen financieren om tot een voor hem passende bestemming dan wel zinvol hergebruik te komen? De invulling van dit grote 'grijze gebied' is een exclusieve bevoegdheid van de gemeente, hetgeen ook wordt bevestigd in de zienswijze van 17 juli 2018 van de provincie, waarin bovenaan de tweede pagina het volgende staat:

"Wat vervolgens in een concreet geval een passende bestemming is, is ter beoordeling van de gemeente, die daar uiteraard met de eigenaar en/of de ondernemer over in overleg treedt".

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan hebt u het aantal karakteristieke bedrijfsschuren geïnventariseerd en daarbij onderzocht welke karakteristieke bedrijfsschuren deel uitmaken van een actief agrarisch bedrijf, dat deze schuren ook daadwerkelijk met dat doel in gebruik heeft. Indien de betreffende eigenaar de

bedrijfsschuur zou willen slopen, dient hij conform de voorgenomen tekst van het bestemmingsplan aan te tonen dat 'zinvol (her)gebruik van het gebouw binnen die agrarische bestemming objectief gezien niet mogelijk is'. Daarvan zal niet snel sprake van zijn. Het bestemmingsplan kent alleen hierom al een aanzienlijke drempel voor sloop, nog los van de andere vereisten die gesteld worden.

De vrees van de provincie dat bij beëindiging van het agrarische gebruik, de stal gesloopt zal worden, is eveneens ongegrond. In dat geval zal immers geen sprake zijn van (her)gebruik overeenkomstig de geldende agrarische bestemming, waardoor één van de andere voorwaarden van toepassing moet zijn, welke als volgt luiden:

- a. sprake is van een algemeen belang waarvoor (delen van) het gebouw moet wijken;
of
- c. de hoofdvorm van een gebouw of ander bouwwerk, geen gebouw zijnde, niet langer aanwezig is en alleen met ingrijpende wijzigingen aan het gebouw kan worden hersteld;
of
- d. het delen van een gebouw betreft die op zichzelf niet als karakteristiek zijn aan te merken en door sloop van deze delen geen onevenredige aanpassing van de karakteristieke hoofdvorm plaatsvindt;
of
- e. het delen van een gebouw betreft die wel als karakteristiek zijn aan te merken, maar deze delen worden vervangen door gelijkwaardige karakteristieke delen.

Vervolgens bevat lid 2 van artikel 3.4.2 onder c. koptekst 'Karakteristieke bedrijfsschuur' nog de eis dat er in geval van sloop een uitgebreid goedgekeurd plan voor herinrichting moet liggen en een schriftelijke verklaring en planning van de uitvoering van de herinrichting.

Kortom; de door de provincie gestelde eis dat in de regels moet worden opgenomen dat onderzoek wordt gedaan naar een andere passende bestemming, is in deze gevallen van actieve agrarische bedrijfslocaties, een overbodige. Bedrijfsbeëindiging ter plaatse zal hoe dan ook een discussie op gang brengen over de bestemming van het onroerend goed. Ook dan biedt het bestemmingsplan meer dan voldoende grip op de situatie, vanwege de strenge voorwaarden die worden gesteld aan een te verlenen omgevingsvergunning voor sloop.



Los daarvan is het de gemeentelijke bevoegdheid om invulling te geven aan het 'grijze gebied' dat lid 3 van artikel 2.9.2 van de Omgevingsverordening creëert. U kunt goed worden motiveren dat voor deze elf karakteristieke bedrijfsschuren van actieve agrarische bedrijven, reeds voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan onderzoek is gedaan naar de wijze waarop door de gemeente invulling wordt gegeven aan dit 'grijze gebied'. Nu dat een exclusieve gemeentelijke bevoegdheid betreft, acht ik het goed verdedigbaar dat daaraan reeds een invulling is gegeven bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Tot slot merk ik op dat voor de voorgenomen regeling in het bestemmingsplan een goede reden aanwezig is vanuit het oogpunt van het beperken van de regeldruk voor pandeigenaren. De gemeente staat vanzelfsprekend dichterbij de burger dan de provincie en is vanuit dat oogpunt ook eerder geneigd de belangen van de burger te betrekken bij de vaststelling van een ruimtelijk plan. Het is dan ook het goed recht van de gemeente om ruimte te zoeken binnen de regels die de provincie stelt en haar eigen invulling te geven aan het 'grijze gebied' dat de provincie daarmee heeft gecreëerd. Op die wijze is de gemeente haar inwoners zo goed als mogelijk van dienst.

Facetbestemmingsplan Eemsmond Gebouwd Erfgoed

De gemeenteraad van Eemsmond heeft zeer recent een soortgelijk bestemmingsplan vastgesteld. In artikel 3.4.2 onder b. lid 6 daarvan heeft zij exact dezelfde regeling opgenomen als de regeling die u voornemens bent voor te leggen aan de gemeenteraad. De provincie heeft er bewust voor gekozen het bestemmingsplan zoals dat in Eemsmond is vastgesteld, niet aan te vechten. Het feit dat de provincie het bestemmingsplan van de gemeente Eemsmond heeft aanvaard, betekent dat zij een precedent heeft gecreëerd, waarop u zich kunt beroepen.

Daarbij komt dat de gemeenten De Marne, Winsum, Eemsmond en Bedum gaan herindelen. Zij zijn daarom gehouden afstemming te zoeken inzake gemeentelijke regelgeving, die voorafgaand aan de herindeling wordt vastgesteld. Voor zover de provincie stelt dat de gemeente - met ongewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan - handelt in strijd met de omgevingsverordening, kan daar tegenover worden gesteld dat indien de omgevingsverordening letterlijk wordt gevolgd, in strijd wordt gehandeld met herindelingsafspraken.



Rotshuizen Geense
ADVOCATEN

Ook op deze grond acht ik aldus goed verdedigbaar dat de tekst van het bestemmingsplan zoals die is opgenomen in het ontwerp, wordt vastgesteld. Zeker gezien het feit dat de gemeenten De Marne en Winsum een dergelijk bestemmingsplan nog moeten vaststellen.

Tot slot

Zoals u hebt kunnen lezen, is het recht niet altijd zwart/wit, maar bestaat er een grijs gebied. Het is een gemeente toegestaan binnen dat grijze gebied te zoeken naar een oplossing die recht doet aan de belangen van haar inwoners.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan ben ik vanzelfsprekend bereid die te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,
Rotshuizen Geense Advocaten



Ivo van der Meer

Artikel 2.9.1 Bescherming beeldbepalende en/of karakteristieke gebouwen

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied en op het buitengebied van de niet binnen het aardbevingsgebied gelegen gemeenten stelt regels ter bescherming van de hoofdvorm van karakteristieke en beeldbepalende gebouwen.
2. De in het eerste lid bedoelde regels bevatten in ieder geval een verbod om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning een karakteristiek gebouw geheel of gedeeltelijk te slopen.
3. Het in het tweede lid bedoelde vergunningstelsel bevat in ieder geval een toetsingscriterium op grond waarvan een omgevingsvergunning niet kan worden verleend zonder dat is onderzocht of zinnig hergebruik van het gebouw overeenkomstig de geldende bestemming of een andere, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, passende bestemming objectief gezien mogelijk is al dan niet na het treffen van voorzieningen aan het gebouw.

Artikel 2.9.2 Rechtstreeks werkende regel aardbevingsgebied

1. Tot het tijdstip dat het bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met artikel 2.9.1 of bij het ontbreken van een bestemmingsplan, is het verboden om een gebouw dat gelegen is binnen het aardbevingsgebied geheel of gedeeltelijk te slopen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing voor zover het sloop betreft:
 - a. ten behoeve van gewoon onderhoud en herstel;
 - b. van inpandige delen van een gebouw;
 - c. ten behoeve van het uitvoeren van destructief onderzoek;
 - d. die noodzakelijk is ter voorkoming van instortingsgevaar en daarbij sprake is van een acute bedreiging van de veiligheid van personen of beschadiging van omliggende bebouwing en andere maatregelen het instortingsgevaar niet kunnen voorkomen;
 - e. van gebouwen die op grond van de Erfgoedwet of gemeentelijke erfgoedverordening zijn beschermd;
 - f. van een gebouw dat volgens een in het kader van artikel 3.1.6, vijfde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening verricht onderzoek of - vooruit lopend daarop - een advies van een deskundige niet karakteristiek is;
 - g. van een gedeelte van een karakteristiek gebouw waarbij de karakteristiek volgens het advies van een deskundige niet onevenredig wordt aangetast.
3. In afwijking van het eerste lid kan voor het geheel of gedeeltelijk slopen van een karakteristiek gebouw - met toepassing van artikel 2.12, aanhef en eerste lid, onder c, gelezen in samenhang met artikel 2.27 van de Wabo en artikel 6.6. van het Bor - een omgevingsvergunning worden verleend als deugdelijk wordt onderbouwd dat vergunningverlening in overeenstemming is met de in voorbereiding zijnde bestemmingsplanregels als bedoeld in artikel 2.9.1.

