

RAADSVERGADERING : 21 juni 2018
AGENDAPUNT : 15-07.2018
ONDERWERP : Amendement facetbestemmingsplan Eemsmond gebouwd erfgoed
PORTEFEUILLEHOUDER(S) : Harrie Sienot
STATUS : Besluitvormend

Uithuizen, 10 juli 2018

Aan de raad,

KORTE INHOUD

In de raadsvergadering van 21 juni '18 heeft de raad besloten om voor het agendapunt 'vaststellen facetbestemmingsplan Eemsmond gebouwd Erfgoed' het volgende amendement aan te nemen:
Amendement bij agendapunt 10. Vaststelling facetbestemmingsplan Eemsmond gebouwd erfgoed

Op beslispunt 2:

Met als aanvulling/wijziging om de zienswijzen van de mensen die deze in tweede termijn ingediend hebben met als doel om van de genoemde lijsten verwijderd te worden alsnog allemaal gegrond te verklaren.

Vervolgens is besloten om nog geen definitieve besluitvorming over dit agendapunt te laten plaatsvinden. Besloten is om eerst te onderzoeken of een dergelijk amendement juridisch kan en zo ja, wat de (juridische) consequenties zijn van dit amendement.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het amendement in strijd is met het motiveringsbeginsel (3;46 Awb), hogere wetgeving (artikel 2.9.1 Omgevingsverordening provincie Groningen) en bestaande jurisprudentie.

Voorstel

Wij stellen u voor om te besluiten:

1. Het bestemmingsplan conform ons voorstel van 21 juni j.l. vast te stellen (dus zonder amendement).

Indien u niet conform punt 1 besluit stellen wij u voor:

2. Het bestemmingsplan **niet** vast te stellen.
3. Het bijgevoegde voorbereidingsbesluit 'Aardbevingsgebied Eemsmond 2018' vast te stellen.

Inleiding

In de raadsvergadering van 21 juni '18 heeft u besloten om voor het agendapunt 'vaststellen facetbestemmingsplan Eemsmond gebouwd Erfgoed' het volgende amendement aan te nemen:

Amendement bij agendapunt 10. Vaststelling facetbestemmingsplan Eemsmond gebouwd erfgoed

Op beslispunt 2:

Met als aanvulling/wijziging om de zienswijzen van de mensen die deze in tweede termijn ingediend hebben met als doel om van de genoemde lijsten verwijderd te worden alsnog allemaal gegrond te verklaren.

Vervolgens is besloten om nog geen definitieve besluitvorming over dit agendapunt te laten plaatsvinden. Besloten is om eerst te onderzoeken of een dergelijk amendement juridisch kan en zo ja, wat de (juridische) consequenties zijn van dit amendement. In dit voorstel worden de (mogelijke) consequenties uiteengezet.

Mogelijke maatregelen en beoogd effect

Afwijkend raadsbesluit

Op de vraag of een raad anders kan besluiten dan voorgesteld, is het antwoord dat dit uiteraard mogelijk is. Dit is een bevoegdheid van de raad.

Alhoewel de bedoeling van de raad duidelijk is (de zienswijzen gegrond te verklaren), zal de tekst anders geformuleerd moeten worden.

Uitvoerbaarheid amendement

Naar ons oordeel is het amendement niet uitvoerbaar. Daar zijn verschillende redenen voor. Het amendement is in strijd met:

1. Het motiveringsbeginsel (3;46 Awb);
2. Hogere wetgeving (artikel 2.9.1 Provinciale omgevingsverordening);
3. Bestaande jurisprudentie (SGR 14/6920 en SGR 14/6921)

Ten eerste is er geen motivering voor de gegrondverklaring gegeven. Dat betekent dat er in beginsel al sprake is van strijd met het motiveringsbeginsel, 3;46 Awb. Door het amendement is sprake van onzorgvuldigheid, omdat niet is gemotiveerd waarom wordt afgeweken van een deskundig oordeel. Zeer waarschijnlijk was het uw bedoeling om de aanwijzing tot karakteristiek gebouw op vrijwillige basis te laten plaatsvinden. Maar dat heeft u in uw amendement niet uitgesproken.

Eend dergelijke motivering zal uiteindelijk niet uitvoerbaar blijken. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan moet in de toelichting ten minste neergelegd zijn een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Op gronden van vrijwillige basis de zienswijzen gegrond verklaren, i.p.v. op basis van een deskundig oordeel, is in strijd met bovenstaande principe en met de provinciale omgevingsverordening die hierop is gebaseerd. Deze omgevingsverordening verplicht ons regels ter bescherming op te stellen voor karakteristieke gebouwen. Deze gebouwen moeten aan de hand van een deskundige objectief worden beoordeeld of deze gebouwen van cultuurhistorische waarde zijn op grond van de karakteristieke hoofdvorm, architectuur, landschappelijke en/of stedenbouwkundige situering en zo een bijdrage aan de herkenbaarheid van de omgeving, de gaafheid of zeldzaamheid leveren. De provincie heeft deze taak neergelegd bij de gemeenten. Indien wij deze taak niet goed vervullen is de kans aanzienlijk dat de provincie zal ingrijpen.

Ten slotte is op grond van jurisprudentie (zie uitspraak Rechtbank Den Haag 1 december 2014) een dergelijk amendement in strijd met de systematiek en de achterliggende gedachte van de aanwijzing van belangrijke cultuurgooden. Deze dienen zorgvuldig plaats te vinden en zijn een afweging tussen het algemeen en het individueel belang. Alhoewel deze uitspraak gaat om het al vrijwillig aanwijzen van gemeentelijke monumenten, is het in dezelfde lijn dat voor het aanwijzen van karakteristieke gebouwen hetzelfde principe geldt.

Reactie op vragen/argumenten uit de raadsvergadering

In de raadsvergadering zijn een aantal argumenten ter tafel gekomen waarom tot dit amendement is gekomen. Argumenten die zijn genoemd:

1. Het onderzoek is onzorgvuldig tot stand gekomen;
2. Aanwijzen van karakteristieke gebouwen moet op basis van vrijblijvendheid;
3. Er moet financiële compensatie komen.

Deze argumenten zouden natuurlijk als motivering kunnen dienen. Hieronder gaan wij nader in op deze argumenten.

Ad. 1

Tijdens de raadsvergadering zijn een paar vragen gesteld over de zorgvuldigheid waarmee dit bestemmingsplan tot stand is gekomen. Er werden meerdere vragen hierover gesteld en aannames gedaan. Zo zouden bouwjaaren niet correct zijn en zou de onjuiste beoordeling (puntenaantal) bij een pand staan, zoals de heer Langhout in zijn betoog tijdens de raadsvergadering aangeeft. Over de inhoudelijke punten qua zorgvuldigheid kunnen we het volgende meedelen:

- Bouwjaaren: De bouwjaaren in het bestemmingsplan zijn vooral afkomstig uit BAG/BGT. Daar waar duidelijk correcties mogelijk waren, zijn ze ingevoerd.

Het bouwjaar is op grond van de gekozen methode (gebruik BAG/BGT en beoordeling exterieur) vooral indicatief. Afwijkingen kunnen zich zeker voordoen als er meer gedetailleerd onderzoek wordt gedaan. Te meer daar veel gebouwen (vooral boerderijen) oudere oorsprong kennen. Het is van belang dit te melden zodat men zich realiseert dat op dit punt niet altijd exactheid geboden kan worden.

- Onjuiste beoordelingen: Gedurende het traject van inventarisatie tot wat er nu ligt, zijn er controles uitgevoerd en werd als gevolg van de reacties (en waar nodig extra veldbezoek) nadere beschouwingen gedaan. Dat heeft waar nodig geleid tot aanpassingen van teksten en herbeoordelingen op scores. In een aantal gevallen heeft deze herbeoordeling plaatsgevonden na een bezoek ter plaatse. Dat leidde niet tot andere scores maar wel tot aanpassing van de tekst. Dat er in voorkomende gevallen wijzigingen zijn doorgevoerd, is een feit. Dit is alsdan gedaan vanuit het streven te komen tot verbetering en daarmee omwille van zorgvuldigheid.
- Zorgvuldigheid: Het klopt dat in het voorontwerp verkeerde omschrijvingen bij de gebouwen zijn geplaatst. De teksten zijn verschoven door wijzigingen in de omdat gebouwen bij nader inzien op de lijst geplaatst moesten worden of van de lijst afgevoerd moesten worden. Deze fout hebben we in het ontwerpbestemmingsplan hersteld. Omwille van de zorgvuldigheid hebben we bovendien een onafhankelijke deskundige partij (Libau) een herbeoordeling laten uitvoeren van de zienswijzen waarin bezwaren zijn geuit op de inhoudelijke beoordeling. Libau heeft objectief beoordeeld of deze panden juist zijn beoordeeld en/of de bezwaren van de eigenaren op deze punten terecht zijn. Dit heeft bij een aantal zienswijzen geleid tot gegrondverklaringen en bij een aantal tot ongegrondverklaringen. Wij willen daarom nogmaals benadrukken dat de aanwijzingen zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

Indien u van mening blijft dat dit bestemmingsplan desondanks onzorgvuldig tot stand is gekomen, dan adviseren wij u te besluiten om niet alleen de zienswijzen gegrond te verklaren, maar ook het

bestemmingsplan **niet** vast te stellen. In dat geval zullen wij de inventarisatie en de procedure voor een nieuw bestemmingsplan opnieuw moeten uitvoeren.

Dit zal enige consequenties hebben. Ten eerste zal dit financiële consequenties hebben. Er zal budget moeten komen voor het opstellen van dit bestemmingsplan. Ten tweede vallen alle gebouwen terug op de verbodsbepaling in artikel 9.2 van de provinciale omgevingsverordening van de provincie Groningen, waarin wordt gesteld dat het verboden is karakteristieke panden te slopen. Voor de niet karakteristieke panden, maar welke wel zijn gelegen in de karakteristieke gebieden, betekent dit dat de bescherming tegen sloop op basis van het voorbereidingsbesluit komt te vervallen. Kortom, de situatie wordt er niet beter op en we zijn de regie kwijt.

Wij willen benadrukken dat wij van oordeel zijn dat de lijst met karakteristieke panden zorgvuldig tot stand is gekomen. Door het amendement is er juist sprake van onzorgvuldigheid, omdat niet is gemotiveerd waarom wordt afgeweken van een deskundig oordeel.

Ad 2

Een status als “karakteristiek” op basis van vrijblijvendheid zal hoogstwaarschijnlijk geen standhouden. Uit jurisprudentie is gebleken dat het aanwijzen van gemeentelijke monumenten op vrijwillige basis geen standhoudt bij de raad van State. Voor karakteristieke panden zal dit ongetwijfeld hetzelfde zijn. Is het aanwijzen van gemeentelijke monumenten nog een vrijwillige keuze die je als gemeente zelf kan maken, het aanwijzen van karakteristieke panden is dit niet! Wij zijn op basis van de omgevingsverordening (net zoals alle andere Groninger gemeenten) verplichting om karakteristieke panden in het buitengebied aan te wijzen. Doordat Eemsmond in het bevingengebied ligt is dit voor ons ook verplicht gesteld voor panden in de kernen. Deze aanwijzing moet gebeuren vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en op basis van een objectief deskundig rapport.

De kans is groot dat de provincie Groningen in beroep zal gaan tegen de vaststelling van dit bestemmingsplan wanneer de motivatie vrijwilligheid is, omdat dan onvoldoende bescherming wordt geboden voor de karakteristieke bebouwing. Ook bestaat natuurlijk de kans dat erfgoedverenigingen, zoals Bond Heemschut in beroep gaan, omdat het individueel belang boven het algemeen belang wordt geplaatst.

Ook hierbij geldt dat onder motivering van het gelijkheidsbeginsel ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ andere eigenaren zich kunnen melden met het verzoek om hun pand van de karakteristieke lijst af te voeren. Wat gaat de gemeente doen als er (veel) verzoeken komen van eigenaren dat ze bij nader inzien niet willen dat hun pand de status karakteristiek krijgt. Het is niet ondenkbaar dat LTO Noord met een oproep komt naar haar leden om een verzoek in te dienen om van de lijst af te komen. Willigen we die dan in? Hoe gaan we dat doen? Komt er een termijn waarin ze alsnog kunnen aangeven dat ze van de lijst af willen? En dat allemaal in de onzekerheid of het besluit wel overeind blijft bij de Raad van State.

Kortom, de zienswijzen gegrond verklaren op basis van aanwijzen op vrijwillige basis leidt tot rechtsongelijkheid en bij een eventueel beroep zal dit besluit hoogstwaarschijnlijk geen standhouden en zullen wij een eventuele beroepsprocedure gaan verliezen.

Als u desondanks vrijblijvendheid als motivatie voor uw amendement wilt gebruiken, dan is naar onze mening de consequentie dat het bestemmingsplan **niet** vastgesteld kan worden.

Ad 3

In de raadsvergadering van 21 juni j.l. is ook aangegeven dat de kosten voor het stukje maatwerk voor rekening moet komen van de gemeente, vergelijkbaar zoals wij dat voor archeologie hebben gedaan. Voor ruimtelijke kwaliteit zijn bestaande budgetten beschikbaar, zoals het budget voor het inschakelen van ons huisadviseurschap bij Libau. Mochten initiatiefnemers zich dit jaar melden, dan kunnen we het voorstel doen dat we gebruik maken van deze budgetten. In de begroting van 2018 heeft u hiervoor een bedrag van € 50.000,- opgenomen. Hoe dit in de komende jaren wordt geregeld is aan de nieuwe gemeente. In het functieboek van de gemeente het Hogeland staan onder andere functies als adviseur stedenbouw en adviseur cultureel erfgoed en archeologie. Het is goed mogelijk dat de gemeente het Hogeland zelf over deskundigheid beschikt om dit stuk maatwerk aan te kunnen bieden. In dat geval zal er geen budget, maar uren voor dit project beschikbaar gesteld moeten worden.

Vorbereidingsbesluit

Daarnaast willen wij u erop attenderen dat u tot tweemaal toe een voorbereidingsbesluit heeft verlengd omdat u de karakteristieke waarden van dit gebied wilt beschermen. Een besluit om de zienswijzen gegrond te verklaren (met alle gevolgen van dien) zou ernstige afbreuk doen aan de bescherming van ons cultureel erfgoed.

Gezamenlijke colleges

Ten slotte merken wij nog op, dat vooroverleg heeft plaatsgevonden met de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum over het ontwerpbestemmingsplan. Afgesproken is, dat de andere gemeenten het voorbeeld van Eemsumd zullen volgen. Op dit ogenblik ligt in Bedum een vergelijkbaar ontwerpbestemmingsplan (met exact dezelfde regels) ter inzage. Een afwijkend besluit vraagt zeker overleg met deze gemeenten om tot een eensluidend besluit te komen.

Voorstel

Wij stellen u voor om op basis van de argumenten die wij hebben gegeven in dit voorstel om af te zien van uw amendement en ons voorstel om de zienswijzen conform ons voorstel gegrond dan wel ongegrond te verklaren en vervolgens het bestemmingsplan vast te stellen. Aanvullend op dit besluit doen wij een toezegging dat wij de kosten voor het maatwerk in 2018 voor onze rekening nemen.

Indien u zich niet in dit voorstel kunt vinden dan stellen wij u voor het bestemmingsplan op basis van bovenstaande **niet** vast te stellen. In dat geval leggen wij bijgevoegd voorbereidingsbesluit voor ter vaststelling (conform eerder genomen voorbereidingsbesluiten). We zullen vervolgens ook in overleg gaan met de colleges van de Winsum, De Marne en Bedum over hoe met dit onderwerp om te gaan.

Indien u toch besluit het amendement in stand te houden en het bestemmingsplan vast te stellen dan handelt u in strijd met het motiveringsbeginsel Awb, hogere regelgeving en bestaande jurisprudentie.

Uitvoering

De verdere uitvoering van dit besluit is afhankelijk van wat besloten wordt. Indien besloten wordt dat het bestemmingsplan vastgesteld wordt zal het bestemmingsplan zes weken voor beroep ter inzage worden gelegd.

Indien het bestemmingsplan niet wordt vastgesteld zal een voorstel komen voor een nieuw voorbereidingsbesluit en zal het college (in overleg met de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum) een nieuw facetbestemmingsplan Gebouwd Erfgoed moeten voorbereiden.

Bijlagen en achterliggende documenten
--

Ontwerpbestemmingsplan Eemsmond Gebouwd Erfgoed

Nota van beantwoording zienswijzen en ambtshalve wijzigingen facetbestemmingsplan Gebouwd; Erfgoed gemeente Eemsmond;

Het raadsvoorstel vaststelling bestemmingsplan Eemsmond Gebouwd Erfgoed;

Het amendement;

Vorbereidingsbesluit 'Aardbevingsgebied Eemsmond 2018'.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eemsmond,

M. van Beek, burgemeester,

B.L. Meijer, secretaris