



Nota zienswijzen ontwerp-
omgevingsvergunning damwanden en
dekplanken Garmpoleiland Eelderwolde

Vries, 16 juli 2019.

Inleiding

Op 30 maart 2018 is een omgevingsvergunningaanvraag ingediend voor het legaliseren van de reeds aangebrachte damwanden met dekplanken/vlonders aan de zuidzijde en op de aansluitende hoeken van het Garpoleiland te Eelderwolde.

De legalisering was nodig omdat de eerder verleende vergunningen door de Rechtbank zijn vernietigd vanwege het volgen van de verkeerde procedure. De Rechtbank heeft in de uitspraak geadviseerd de welstandstoets beter te motiveren, omdat daarover veel vragen waren gesteld. Om duidelijkheid te scheppen over het toetsingskader voor welstand is een wijziging van het Beeldkwaliteitsplan (BKP) opgesteld.

De ontwerpomgevingsvergunning en het ontwerp BKP hebben vanaf 8 maart gedurende zes weken ter inzage gelegen. Er zijn reacties op gekomen van het Waterschap Noorderzijlvest en de Provincie Drenthe. Verder is een zienswijze ingediend.

Reacties van overheden

Gedeputeerde staten van Drenthe hebben ons per brief van 25 maart 2019, ingekomen op 26 maart 2019, geïnformeerd dat bij deze omgevingsvergunning geen sprake is van een provinciaal belang. Zij stellen vast dat indien de omgevingsvergunning ongewijzigd blijft, “de gemeente ervan mag uitgaan dat de provincie geen reactieve aanwijzing geeft”.

Het Waterschap Noorderzijlvest heeft per email gereageerd op 15 maart 2019. Zij constateren dat er voor hen geen aanleiding is om een zienswijze kenbaar te maken. Er is voor deze damwand al een watervergunning verleend op 19 januari 2016. Mochten de plannen wijzigen dan kan een nieuwe vergunning worden aangevraagd of een wijziging van de verleende vergunning.

De reacties van de beide overheden geven geen aanleiding voor een wijziging van de ontwerpvergunning of het ontwerp BKP.

Zienswijze

Er is één zienswijze ontvangen, die is ingediend door drie personen. De zienswijze richt zich op de volgende punten:

Algemeen

1. Indieners zijn bij aankoop van de kavel destijds bewust niet geïnformeerd dat er een nieuw plan zou komen voor het Garpoleiland. Zij zijn in hun woongenot aangetast omdat deze nieuwe plannen een smallere watergang tot gevolg hebben tussen Garpoleiland en het eiland waarop hun woningen staan. Er is toen een strook van 3 meter op het eiland als bebouwingsvrij aangewezen, met uitzondering van vlonders. De ontwikkelaar is begonnen met het uitvoeren van het werk, terwijl de vergunning nog niet onherroepelijk was. Dit is deels in strijd met de vergunning gebeurd. Nu komt het college de ontwikkelaar tegemoet in de legeskosten. Waarom wordt deze ontwikkelaar op handen gedragen en moeten indieners jaren strijden om te krijgen waar zij recht op hebben en wat de raad hen heeft beloofd.

Ontwerpvergunning

2. Het college handelt respectloos en in strijd met het vertrouwensbeginsel door te stellen dat na afloop van de termijn van terinzagelegging de zienswijzen van een reactie richting de gemeenteraad worden voorzien, waarna de gemeenteraad een voorstel voorgelegd krijgt tot afgifte van een definitieve verklaring van geen bedenkingen en tot vaststelling van het Beeldkwaliteitsplan. De opmerking van het college ‘appellanten menen rechten te kunnen ontfangen aan een bestemmingsplan’ wordt ervaren als arrogantie en handelen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.
3. Het college stelt ten onrechte dat het bouwplan in overeenstemming is met de Woningwet. Het bouwplan is namelijk in strijd met welstandseisen.
4. Het college stelt ten onrechte dat het bouwplan in overeenstemming is met de Wabo en het Bouwbesluit. De damwand is namelijk niet berekend op de bouwwerken die in de praktijk op geringe afstand van de damwand zijn opgericht. Ondanks eerdere handhavingverzoeken is hiertegen niet opgetreden.
5. Het college stelt ten onrechte dat een damwand noodzakelijk is tegen afkalving. Een groen begroeid talud is prima in staat de afkalving tegen te gaan. Een damwand is slechts noodzakelijk indien

golventrekkende schepen voorbij komen. Dat mag hier niet. Het eiland heeft er van 2010 tot 2016 gelegen zonder beschoeiing en daarbij is geen sprake geweest van afkalving.

6. Ten onrechte wordt gesteld dat het Garmpoleiland verder van het Warmoltseiland is gekomen dan voorzien. Dit is onjuist.
7. Het college stelt ten onrechte dat het voorheen geldende bestemming water een damwand toeliet dichterbij het Warmoltseiland. Dit betekent dat een damwand middenin het water zou worden geplaatst en dit klopt niet omdat de randen nu 8 meter dichterbij zijn gekomen dan in het oude bestemmingsplan.

Ontwerp wijziging BKP

8. De wijziging van het BKP kent enkel een financiële grondslag. De wijziging is ambtelijk opgesteld, het oorspronkelijke BKP is deskundig opgesteld door een extern bureau en heeft een hoge kwaliteit. De welstandscommissie heeft negatief geadviseerd over het ontwerp BKP. Het bouwplan is niet getoetst aan redelijke eisen van welstand.

Voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan Ter Borch

9. Indieners menen dat in het raadsvoorstel een voorschot wordt genomen op een toekomstige wijziging van het bestemmingsplan. Als dit zo makkelijk kan wil men ook graag de verbreding van het Garmpoleiland teruggedraaid zien.

Ontwerp verklaring van geen bedenkingen

10. Het college heeft negen maanden de tijd genomen om de oorspronkelijke vergunning in heroverweging te weigeren. heeft de raad niet onverwijld een exemplaar gestuurd van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken. Daarmee heeft het college de raad de mogelijkheid onthouden om vroegtijdig bij te sturen. Dit gebeurt volgens indieners bij herhaling, waarbij zij verwijzen naar de dossiers 'supermarkt Ter Borch', 'Supermarkt Zuidlaren' en 'Woningen Schelfhorst'. Vervolgens wordt niet binnen 26 weken een besluit genomen op de aanvraag.
11. Het college zet de raad op het verkeerde been door te stellen dat er een noodzaak is voor het realiseren van een damwand en te suggereren dat het bouwwerk gaat voldoen aan redelijke eisen van welstand.

Algemeen

12. De besluiten kunnen gezien deze argumenten niet worden genomen, omdat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hieraan in de weg staan.

Reactie op de ingediende zienswijze

Bij de reactie op de ingediende zienswijze wordt de nummering aangehouden zoals die hiervoor is vermeld.

1. Bewust verkeerde informatie
Op het moment dat de indieners hun kavel kochten waren er geen plannen om het bestemmingsplan voor de strip in Waterwijk, nu Garmpoleiland, te wijzigen of hiervoor een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Er is dus geen sprake van het achterhouden van informatie of het bewust onjuist informeren. Dit is tijdens eerdere beroepsprocedures die deze indieners hebben ingesteld herhaaldelijk aangegeven. Wij vinden het vervelend dat dit beeld desondanks is blijven bestaan.

Aantasting woongenot

De Raad van State heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan dat de huidige uitwerking mogelijk maakte, geconstateerd dat indieners in hun woongenot zijn aangetast, maar dat deze aantasting niet zodanig was dat de raad het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen.

Vergoeding legeskosten

Voor de ruimtelijke afweging is dit aspect niet relevant. Desondanks willen we dit uiteraard graag toelichten. Aanvankelijk is een omgevingsvergunning verleend die de reguliere procedure heeft doorlopen. Dit is niet juist gebleken. Wanneer er twijfel bestaat over welk van de twee procedures aan de orde is, is in veel gemeenten gebruikelijk de reguliere procedure te volgen. Reden hiervoor is enerzijds dat deze procedure minder tijd kost, anderzijds dat een van rechtswege verleende vergunning ontstaat als wij de uitgebreide procedure volgen en blijkt dat het de reguliere procedure had moeten zijn. Gebruikelijk is dat we dit met de aanvrager communiceren, zodat die er rekening mee kan houden dat eventueel alsnog in heroverweging de uitgebreide procedure moet worden doorlopen. We kondigen dan ook aan dat de uitgebreide procedure meer leges meebrengt. In dit geval is onvoldoende helder met de aanvrager gecommuniceerd dat er twijfel was over de te volgen procedure. Dit mag ons worden aangerekend. Aanvrager had al leges betaald voor de oorspronkelijke vergunning en de wijziging ervan. Twee keer leges betalen voor één vergunning vinden wij niet redelijk in een dergelijk geval. Dat heeft niets te maken met op handen dragen van

een externe partij.

Onduidelijk is waarop indieners doelen in hun stelling dat zij moeten strijden om te krijgen waar zij recht op hebben en wat door de raad is beloofd. Wij krijgen uit de diverse brieven van indieners wel de indruk dat zij ervan overtuigd zijn dat ten onrechte een breder eiland is gecreëerd, dan de oorspronkelijke gedachte was. Hierover is de Raad van State echter helder geweest: de raad mocht dit bestemmingsplan vaststellen en het bredere eiland daarmee mogelijk maken.

2. Als het college een plan of een vergunning in ontwerp ter inzage legt, gebeurt dit met de overtuiging dat het er een plan voorligt waaraan het wil meewerken. Er heeft dan al een afweging plaatsgevonden van de belangen. Met het ter inzage leggen wekt het college een bepaalde mate van vertrouwen bij de aanvrager dat ook het vervolgetraject positief wordt ingestoken. Uiteraard is dit bij een bestemmingsplan, BKP of bij een vereiste verklaring van geen bedenkingen onder voorbehoud van het raadstandpunt. Daarbinnen past de zinsnede die hier is vermeld. Dat neemt niet weg dat het kan gebeuren dat een zienswijze een zodanig andere kijk op de situatie geeft dat het college zijn standpunt wijzigt.

Indieners geven niet aan op welk moment en waar het college heeft gesteld dat appellanten rechten menen te kunnen ontleen aan een bestemmingsplan. Het is ons niet duidelijk waar dit citaat is vermeld. In algemene zin kan echter worden geconstateerd dat het verband waarin een dergelijke tekst stond relevant is voor de duiding ervan. Waar dit citaat als losse stelling nogal bot kan overkomen, is dit anders als deze opmerking wordt geplaatst in relatie tot de mogelijkheid om bij vergunning af te wijken van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan is niet een in beton gegoten regeling, er zijn situaties waarin het nodig of zelfs wenselijk is hiervan af te wijken. Neem de huidige situatie. Een damwand mag bij recht in de bestemming 'water' worden geplaatst op grond van het huidige bestemmingsplan. Dan blijkt dat de grond niet eindigt bij de bestemming 'water', maar eindigt in de bestemming 'woondoeleinden'. In de bestemming 'woondoeleinden' is een damwand niet toegestaan. Het zou heel vreemd zijn als het college en de raad dan niet willen afwijken om de damwand in de woonbestemming mogelijk te maken. Dit zou de aanvrager verplichten om het eiland uit te breiden tot aan de bestemming 'water', zodat de damwand alsnog mag worden geplaatst.

3. Met de vaststelling van het BKP wordt dit het nieuwe welstandskader. Het bouwplan voldoet naar onze verwachting aan het gewijzigde BKP. De welstandscommissie kan hierover echter pas een definitief advies afgeven als de wijziging van het BKP door de raad is vastgesteld. Dan is definitief duidelijk aan welke regels moet worden getoetst. Een formeel advies dat is gedateerd voor de datum waarop de raad de wijziging van het BKP heeft vastgesteld leidt tot nieuwe onduidelijkheid tijdens een eventueel beroep.
4. Er is bij de gemeente één verzoek om handhaving binnengekomen met betrekking tot bouwen zonder vereiste vergunning. Dit verzoek heeft betrekking op 17 percelen. Inmiddels heeft op het verzoek besluitvorming plaatsgevonden. Er zijn op twee percelen een overtreding geconstateerd. Deze hebben betrekking op beplanting. Er is inmiddels een besluit op het verzoek genomen, deze is nog niet onherroepelijk.
5. Uit de stelling bij punt 4 blijkt al dat indieners zelf de noodzaak van een damwand onderschrijven. Toch is het goed in te gaan op de neergelegde punten. Het klopt dat er weinig tot geen afkalving van het eiland heeft plaatsgevonden in de onbebouwde situatie. Dat wil echter niet zeggen dat dat in een situatie met bebouwing hetzelfde is. Bebouwing heeft effect op de ondergrond. Deze situatie is niet te vergelijken met de situatie van 2010 tot 2016. Daarnaast is het niet zo dat alleen golventrekkende schepen effect hebben op de grond aan het water. Ook sterke wind heeft dit effect.
6. Het college stelt inderdaad dat het Garmpoleiland op grotere afstand is gekomen dan in het vorige en het huidige bestemmingsplan is voorzien. Dat is echter een ander bestemmingsplan dan indieners voor ogen hebben. Hier is sprake van een misverstand. Op dit moment geldt het bestemmingsplan 'Eelderwolde Ter Borch'. Dit was een actualisatieplan. Daarvoor gold het bestemmingsplan 'Ter Borch, plan van uitwerking Garmpoleiland Waterwijk'. Dat is het bestemmingsplan waarnaar in de ontwerpvergunning wordt verwezen. Indieners verwijzen naar het bestemmingsplan dat daarvoor gold: het bestemmingsplan 'Ter Borch, plan van uitwerking Waterwijk'.

Naar inmiddels is gebleken reikt het eiland aan de zuidkant niet tot aan de bestemming 'water' maar eindigt het binnen de woonbestemming. Dat betekent dat het eiland aan de zuidzijde minder ver richting het Warmoltseiland is gekomen dan het bestemmingsplan mogelijk maakte en maakt.

7. Ook dit punt is het gevolg van een misverstand over welk bestemmingsplan het vorige bestemmingsplan is.
8. Ter voorbereiding van de uitwerking van Waterwijk is een BKP opgesteld. Er is toen een kader opgesteld voor de strip, als bijzondere onderbreking binnen de eilanden. Het beeld dat toen geschetst is, bleek uiteindelijk niet door de markt te worden opgepakt. Toen er een nieuwe invulling kwam voor de strip, is gekeken naar de beeldkwaliteit van de strip. Hiervoor is geen afzonderlijk beeldkwaliteitsplan vastgesteld. Er is wel een stedenbouwkundig kader opgesteld, maar dat is niet aan de gemeenteraad voorgelegd, omdat de welstandsnota voldoende ruimte bood. Een nieuw BKP is dan niet aan de orde.

Ook voor de damwanden biedt de welstandsnota ruimte. De welstandscommissie heeft in reactie op de oorspronkelijke vergunningaanvraag voor de damwanden en vlonders positief geadviseerd en vervolgens op een later moment dit advies tot tweemaal toe gemotiveerd. Ook heeft de welstand positief geadviseerd over de gewijzigde hoekoplossing. De motivering van de welstandsadviezen heeft voor misverstanden gezorgd. De Rechtbank heeft ons geadviseerd, nu er toch opnieuw naar de vergunningen moest worden gekeken, deze misverstanden bij een nieuwe vergunning te voorkomen. De Rechtbank heeft niet uitgesproken dat het plan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Het wijzigen van het BKP is een goede manier om misverstanden te voorkomen over wat de welstandscommissie heeft getoetst. Het gewijzigde BKP biedt duidelijkheid over de welstandseisen waaraan de damwanden moeten voldoen.

Het is juist dat het concept van de wijziging van het BKP ter advisering aan de grote commissie van welstand is voorgelegd. Zij waren niet onverdeeld positief. De kanttekeningen hebben betrekking op twee aspecten: uniformiteit en duurzaamheid. De commissie ziet niet in waarom in dit geval een andere beëindiging van de zuidkant van het eiland moet worden geregeld dan bij de andere eilanden. Ze gaat er daarbij aan voorbij dat dit eiland altijd bedoeld is geweest als onderbreking in de lijn van de eilanden en dus in meer opzichten afwijkt van de andere eilanden. In verband daarmee is altijd een afwijkende afhechting voorzien. Het bijzondere karakter van het Garmpoleiland, ook in de huidige uitvoering, rechtvaardigt een bijzondere afhechting. Een verbijzondering ten opzichte van andere eilanden. Waar het gaat om duurzaamheid is de mening van de commissie dat houten damwanden meer onderhoud vragen en tijdens dat onderhoud makkelijk door individuele eigenaren veranderd kunnen worden. Het in de toekomst volledig vervangen van de damwanden (langs een perceel) is bouwen. Als hierbij wordt afgeweken van de eisen in het BKP is dit een handhavingsgrond. Jurisprudentie van de Raad van State is er duidelijk over dat dit geen afweging is in de vergunningverlening. Het zou bijzonder zijn als bij de vaststelling van ieder BKP moet worden afgewogen of er mogelijk in de toekomst activiteiten ontplooid kunnen worden die ermee in strijd zijn.

9. Wanneer een vergunning wordt verleend in afwijking van het bestemmingsplan, is het de bedoeling dat de vergunde situatie in een actualisatie van het bestemmingsplan wordt verwerkt. Bestemmingsplannen moeten minimaal eens per tien jaar worden geactualiseerd. In het raadsvoorstel is gepoogd duidelijk te maken wat de vergunning betekent voor een nieuw bestemmingsplan. Het is niet de bedoeling om voor iedere relatief kleine wijziging, zoals in dit geval een damwand die net in de woonbestemming valt, een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Tegelijk is het natuurlijk niet zo dat als een damwand alleen in de bestemming water mag worden geplaatst er maar twee opties resteren: het eiland vergroten of geen damwand aanleggen. De wetgever heeft de mogelijkheid geboden een vergunning te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan. Dat is wat we hier doen.

Het verbreden van het eiland terugdraaien is niet aan de orde .

10. Er is inderdaad tijd verstreken tussen de uitspraak van de Rechtbank en het in heroverweging weigeren van de eerdere omgevingsvergunningen. Ook is er tijd verstreken tussen het moment van aanvraag van de omgevingsvergunning en het opstellen van deze zienswijzennotitie.

Het in heroverweging weigeren van de vergunningen was nodig omdat er twee vergunningen lagen voor de damwanden. Eén oorspronkelijke vergunning en één voor de gewijzigde hoekoplossing. Het lag niet voor de hand om een nieuwe vergunning te baseren op de eerste aanvraag, omdat al duidelijk was dat de uitvoering hiervan afweek. Er moest dus naar onze mening een nieuwe aanvraag worden ingediend voor de uiteindelijk gerealiseerde situatie. De aanvrager deelde deze mening aanvankelijk niet. De discussie hierover heeft enige tijd in beslag genomen.

Vervolgens is een nieuwe vergunningaanvraag ingediend. Dat het verlenen ervan langer heeft geduurd dan wenselijk is, staat buiten kijf. Dit verandert er echter niets aan dat nog steeds een besluit moet worden genomen om al dan niet een vergunning te verlenen. Daarvoor is een besluit van de raad nodig over het BKP en over de verklaring van geen bedenkingen. Dit besluit ligt voor.

Bij vergunningaanvragen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen nodig is, heeft het college een werkafpraak met de gemeenteraad. De gemeenteraad krijgt in principe gelijktijdig met terinzagelegging de mogelijkheid de stukken in te zien. Alleen in gevallen waar wij zienswijzen verwachten of verwachten dat iets politiek gevoelig ligt worden de stukken met een ontwerpbesluit aan de raad gestuurd met het verzoek ze vrij te geven voor inspraak. In dit geval is ervoor gekozen de raad voor de terinzagelegging mee te nemen in de voorgenomen vergunningverlening.

11. In dit punt komen verschillende aspecten naar voren waarop eerder in deze nota is gereageerd.
12. Gezien het voorgaande is geen sprake van strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur door het vaststellen van het BKP en het geven van een verklaring van geen bedenkingen.