AANGETEKEND
Gemeenteraad gemeente Heerde
Postbus 175
8180 AD Heerde

Kopie per e-mail:

Ermelo, 26 juli 2021
Ons kenmerk: 21.00139-4
Uw kenmerk: NL.IMRO.0246.819BUWWERVERW8-ON01
Betreft: **Zienswijze** ontwerpbestemmingsplan Werverweg 8, 8191 NS Wapenveld

Geachte leden van de Raad,

Namens mijn cliënten, , alsook namens en gedragen door alsmede , hierna te noemen initiatiefnemers, dien ik een zienswijze in op voormeld ontwerpbestemmingsplan betreffende de locatie Werverweg 8, 8191 NS te Wapenveld.

Inleiding

Initiatiefnemers werken in gezamenlijkheid gedurende het afgelopen jaar aan de voorliggende bestemmingsplanwijziging teneinde ruimtelijke kwaliteit te creëren door een planologisch kader voor te bereiden waarbinnen de bestaande voormalige bedrijfsgebouwen worden gesaneerd en waarbij een extra woning met bijgebouwen wordt gerealiseerd. De initiatiefnemers wensen dan ook een zo spoedig mogelijk planproces, waarbij na de vaststelling van het bestemmingsplan door uw raad, de benodigde omgevingsvergunningen kunnen worden verleend. Dienovereenkomstig hebben initiatiefnemers al aanvragen voor vooroverleggen ingediend om onder meer de nieuwe woning te realiseren.

Gedraaide nokrichting

Uit de beoordeling van het vooroverleg met betrekking tot de nieuwe woning is naar voren gekomen dat de ambtelijke staf van oordeel is dat het beoogde bouwplan van die woning in strijd zou zijn met het voorliggende bestemmingsplan, omdat dit bouwplan voorziet in een gedraaide nokrichting van de betreffende woning ten opzichte van de artist impression die is opgenomen in het landschappelijk inpassingsplan, dat via de gebruiksregels doorwerkt in het bestemmingsplan. Ambtelijk is echter aangegeven dat in beginsel geen bezwaren zouden bestaan tegen het draaien van de woning, maar ziet men daartoe geen mogelijkheid in het voorliggende bestemmingsplan. De initiatiefnemers delen deze stelling niet en zijn van oordeel dat de nokrichting niet als zodanig dwingend is voorgeschreven en voor zover de interpretatie van het landschappelijk inpassingsplan wel zo ver zou strekken, daarvan afgeweken kan worden middels het toepassen van een afwijkingsbevoegdheid in het voorliggende ontwerpbestemmingsplan. Bij de beoordeling van deze kwestie dient derhalve eerst het voorliggende planologische kader te worden geanalyseerd.

Bouw- vs. gebruiksregels

U dient in ogenschouw te nemen dat een bestemmingsplan werkt met aparte bouw- en gebruiksregels. Dit biedt in beginsel de theoretische mogelijkheid een Omgevingsvergunning, onderdeel 'bouwen', te verlenen, mits de aanvraag passend is binnen de bouwregels en de planverbeelding, ook al zou dit leiden tot strijdig gebruik. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State werkte dit onder meer uit in haar uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942.

In de uitspraak van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411, heeft de Afdeling dit gepreciseerd, in zoverre dat een eventuele gebruiksregel moet worden betrokken bij de beoordeling of een aanvraag Omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, al dan niet in strijd is met het bestemmingsplan. Dit betekent dat een gebruiksregel dus wel dient te worden meegewogen in de beoordeling van de aanvraag voor de woning maar op zichzelf niets zegt over de toepasselijkheid van de bouwregels.

De ambtelijke staf stelt, onder meer in haar e-mails van 8 en 12 juli jl. dat de gebruiksregel een precisering van de bouwregel is, en als speciale regel voor zou moeten gaan op de generale regel. Dit is naar het oordeel van initiatiefnemers onjuist. De regel moet wel betrokken worden bij de boordeling of het initiatief niet leidt tot strijdig gebruik maar gaat niet voor op de bouwregels.

Analyse planologisch kader

Betreffende de bouwregels kunnen op grond van artikel 3.2.2 van het voorliggende ontwerpbestemmingsplan voorwaarden worden gesteld aan het bouwen van een woning. Binnen deze voorwaarden staat niets over de positionering van de woning, enkel dat deze woning op grond van artikel 3.2.2 sub 3 vrijstaand moet worden gerealiseerd. Op grond van artikel 3.3 is voor de bouwregels verder artikel 14 van toepassing. Op grond van artikel 14 lid 2 kunnen Burgemeester en Wethouders eisen stellen aan onder meer de nokrichting. Het feit dat voor de bouwregels bij recht dit niet dwingend is opgenomen maar middels een verwijzing naar artikel 14.2 als kan-bepaling toch verplicht kan worden gesteld, impliceert dat de 'moederregels' geen verplichte eisen stellen aan de nokrichting.

De ambtelijke staf is van oordeel dat door beoordeling aan de gebruiksregels er op grond van artikel 3.5.2 sub a sprake is van een voorwaardelijke verplichting eerst het als bijlage 1 toegevoegde 'inrichtingsplan' na te leven en dat uit dit inrichtingsplan een dwingende nokrichting van de achterste woning voortvloeit en dat uit deze regel tevens voortvloeit dat de betreffende schuurruimte eerst en exact conform de maatvoering uit het plan moet worden gerealiseerd.

Er is een landschappelijk inpassingsplan opgesteld, dat als bijlage 1 bij het bestemmingsplan is gevoegd. In de anterieure overeenkomst welke initiatiefnemers met de gemeente hebben gesloten wordt dit plan aangeduid als 'geïntegreerd beeldkwaliteits- en landschapsplan'. In het bestemmingsplan is deze bijlage benoemd als 'inrichtingsplan'. Beide begrippen zijn niet gedefinieerd in de definitiebepalingen van het bestemmingsplan zoals opgenomen in artikel 1 van het bestemmingsplan.

Op grond van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 21 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:770 kan en moet een rangorde worden aangebracht in de beoordeling van de definities die in een planregel worden gebruikt, waarbij een in het bestemmingsplan opgenomen definitie-bepaling voor gaat op de uitleg zoals die in het normale spraakgebruik wordt gehanteerd. Daarnaast volgt hieruit dat de planregels ook in samenhang moet worden gelezen en dat de aanwezigheid van de afwijkingsmogelijkheden van de bouwregels dus wel degelijk moeten worden meegewogen bij de interpretatie van de gebruiksregels. Zoals gesteld zijn er geen definities opgenomen over het begrip 'inrichtingsplan' of eventueel het begrip 'beeldkwaliteits- en landschapsplan'. Dit betekent dat de uitleg van de voorwaardelijke verplichting niet kan worden bepaald aan de hand van het plan, maar moet worden geïnterpreteerd aan de hand van de taalkundige uitleg van het begrip zoals dat wordt voorgeschreven door het Van Dale woordenboek. Ook dit heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald, onder meer in de uitspraken

ECLI:NL:RVS:2013:2706, ECLI:NL:RVS:2016:392 en ECLI:NL:RVS:2017:1180. Slechts indien na beoordeling van de definitiebepalingen, de beoordeling van de planregels in samenhang en raadpleging van het Van Dale woordenboek nog onduidelijkheid bestaat over de toepassing van de regels, kan aansluiting worden gezocht bij de toelichting op het plan.

Zoals gezegd is de term 'inrichtingsplan' niet als definitie opgenomen in het bestemmingsplan. Om te beoordelen of er sprake is van een dwingend voorgeschreven nokrichting moet dan ook worden gekeken naar de uitleg die Van Dale aan de betreffende begrippen geeft. Van Dale benoemt de volgende begrippen en definieert deze, het meest toepasselijke op deze casus, als volgt:

- *Inrichting:* de manier waarop iets geregeld is.
- *Inpassen:* een passende plaats voor iemand of iets maken.
- *Beeld:* nabootsing van iets, voorstelling van iets, zich een beeld van iets vormen.
- *Kwaliteit:* mate waarin iets goed is, goede hoedanigheid.

Geen van deze begrippen leidt ertoe dat het inrichtingsplan c.q. beeldkwaliteits- en landschapsplan als zodanig dermate restrictief moet worden uitgelegd dat de op deze schetsen aangegeven nokrichting voor zou moeten gaan op de bouwregels via de gebruiksregels. Dit is niet gedefinieerd en volgt niet uit de uitleg aan het Van Dale woorden aan de hand van jurisprudentie. Wel volgt uit de beoordeling van de planregels in samenhang dat de bouwregels juist een afwijkingsbevoegdheid bevat, wat impliceert dat de gebruiksregel niet zo restrictief moet worden uitgelegd. Als laatste stap kan worden teruggevallen op de toelichting op het bestemmingsplan. Uit de betreffende paragrafen 6.2 en 6.3 van de toelichting volgt geen uitleg op de planregel zoals bedoeld in artikel 3.5.2.

Dit betekent dat er enkel nog een explicitering van een door de ambtelijke staf verplicht gestelde nokrichting kan blijken uit het inrichtingsplan c.q. beeldkwaliteits- en landschapsplan. Het betreffende plan stelt hier tekstueel het volgende over:

"De schuren worden gesloopt en op het achtererf wordt een nieuwe woning gerealiseerd. (...). Door deze situering blijft er sprake van een karakteristiek erfensemble en blijven de volumes kleinschalig. Het inpassingsplan krijgt vorm aan de hand van de klassieke indeling van vergelijkbare erfensembles in de omgeving. Rond het voorerf wordt een haag aangeplant met een boomgaard naast de woning. De opritten worden in gebruik teruggebracht van twee naar een. De te vervallen oprit wordt nog wel periodiek gebruikt om het talud met natuurlijk grasland te kunnen onderhouden. Langs de erfgrenzen worden pleksgewijs knotwilgen aangeplant. Deze kleden het erf in en maken de rechtlijnige verkaveling zichtbaar. Het talud rond het erf wordt ingericht als kruidenrijk grasland en wordt hooguit twee keer per jaar gemaaid. Langs de watergang worden op enkele plekken struwelen toegevoegd.

De combinatie van de boerderijwoning (hoofdwoning), bijgebouwen en groenstructuren op het erf zorgen voor een ruimtelijke samenhang waardoor het erf als erfensemble herkenbaar is. Om deze herkenbaarheid te versterken wordt er aan de hand van referentiebeelden een kader gesteld voor de nieuw te ontwikkelen bebouwing. Binnen het erfensemble geldt de boerderijwoning als hoofdwoning en zal de nieuwe bebouwing een hieraan ondergeschikt uiterlijk krijgen. Dat wil niet zeggen dat nieuwe bebouwing historiserend moet zijn. In de beeldkwaliteit is ruimte voor het gebruik van bijvoorbeeld modern materiaalgebruik. Gesteld kan worden dat gezocht wordt in de richting van type 'schuurwoning'. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

Hiërarchie in bebouwing
• De schuurwoning en bijgebouwen zijn eenvoudig in detaillering en kleurgebruik;
• Aan weg gerichte zijde van de schuurwoning heeft geen dakkapellen, serres, en uitbouwen;
• Nokhoogte van schuurwoning en bijgebouwen is niet hoger dan de hoofdwoning;
Gevels en dak
• Schuurwoning en bijgebouwen hebben een traditioneel zadeldak of de vorm van een kapschuur;
• Dakvlak is beeldbepalend;
• Rustige vormgeving van het dak en de gevels;
• Indien wens voor zonne-energie kies voor donkere panelen;
Volume en vorm
• Schuurwoning en bijgebouwen zijn eenvoudig van vorm;
Materiaal- en kleurgebruik
• Ingetogen materialisering (bij gebruik van steen kies voor menging van rode, brui-

ne of grijze tinten. Bij houtgebruik kies voor zwart gebeitst, naturel of grijstinten);
• Natuurlijke materialen, gedekte tinten;
• Sobere detaillering en stijlkenmerken van bebouwing op agrarische erven in deze regio."

Uit de tekstuele analyse van het inrichtingsplan c.q. beeldkwaliteits- en landschapsplan blijkt geen verplicht voorgeschreven nokrichting. Wel is het ensemble van gebouwen van belang, maar de woning wordt in de betreffende conceptaanvraag niet verplaatst. Niet vaststaat dat derhalve het ensemble zou worden aangetast. Samengevat zijn en blijven initiatiefnemers van oordeel dat het inrichtingsplan te restrictief wordt uitgelegd en er op basis van de bouwregels in combinatie met de afwijkingsregels een andere nokrichting kan worden vergund zonder dat sprake is strijdig gebruik en dienovereenkomstig een uitgebreide procedure noodzakelijk zou zijn.

Alternatief inrichtingsplan

Hoewel de ambtelijke staf naar het oordeel van initiatiefnemers op basis van de voorgaande analyse op onjuiste gronden persisteert in de stelling dat de gedraaide nokrichting van de nieuwe woning in strijd zou zijn met de gebruiksregels van het bestemmingsplan en doorwerking zou vinden vanuit het inrichtingsplan c.q. beeldkwaliteits- en landschapsplan, kan deze discussie worden voorkomen door het voorliggende ontwerpbestemmingsplan gewijzigd vast te stellen met inbegrip van een aangepast inrichtingsplan c.q. beeldkwaliteits- en landschapsplan, zoals aan deze zienswijze toegevoegd, en met de opname van de oorspronkelijke titel *'Beeldkwaliteits- en landschapsplan'* als benaming van de betreffende bijlage bij de planregels. Initiatiefnemers hechten belang aan voormelde uitleg van het juridisch-planologisch kader nu de ambtelijke staf niet kon garanderen dat tijdig (voor het aflopen van de inzagetermijn) positief gereageerd zou kunnen worden op de gedraaide nokrichting, terwijl impliciet wordt verondersteld dat inderdaad geen landschappelijke of stedenbouwkundige waarden verloren gaan met het draaien van de woning.

Nadere uitleg voorwaardelijke verplichting

Een voormelde restrictieve uitleg van de voorwaardelijke verplichting zoals bedoeld in artikel 3.5.2 kan eveneens tot gevolg hebben dat de betreffende schuurgebouwen moeten worden gerealiseerd voordat de initiatiefnemers op de betreffende locatie mogen wonen. Dit is in strijd met het huidige vigerende bestemmingsplan en naar het oordeel van initiatiefnemers weinig realistisch nu het een feit van algemene bekendheid betreft dat de meeste mensen een nieuw huis eerst bouwen alvorens de schuur te realiseren en dit dienovereenkomstig vaak pas doen nadat ze verhuisd zijn. Ook leidt deze restrictieve uitleg ertoe dat er een verplicht volume van 150 m^2 zou moeten worden gebouwd, terwijl initiatiefnemers wellicht kleiner wensen te bouwen, hetgeen op grond van de bouwregels vanzelfsprekend is toegestaan. Initiatiefnemers verzoeken uw raad dan ook het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen met inbegrip van een aangepaste voorwaardelijke verplichting die enkel leidt tot een plaatsaanduiding en maximale oppervlaktemaat van bijgebouwen die vergund moeten worden en niet een verplichte volgordelijkheid of minimale oppervlaktemaat. Dit is immers in het belang van enige flexibiliteit in het bestemmingsplan, wat niet enkel tot de belangen van de initiatiefnemers strekt maar ook de handhaafbaarheid van het plan ten behoeve van de gemeente vergroot en derhalve leidt tot een goede – lees betere - ruimtelijke ordening ex. artikel 3.1 Wro. Een dergelijk aangepaste voorwaardelijke verplichting kan als volgt worden opgenomen:

3.5.2 Voorwaardelijke verplichting Beeldkwaliteits- en landschapsplan

Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van de nieuwe woning en bijgebouwen, zonder dat voldaan wordt aan het in Bijlage 1 opgenomen Beeldkwaliteits- en landschapsplan, met dien verstande dat uit dat plan geen bouwverplichting voortvloeit en ten behoeve van de bouwregels wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 3.2 t/m 3.4.

Verzoek

Initiatiefnemers verzoeken u het plan gewijzigd vast te stellen met inachtneming van het gewijzigde Beeldkwaliteits- en landschapsplan, het als zodanig benoemen van deze bijlage bij de planregels alsmede met inbegrip van de opname van een duidelijkere voorwaardelijke verplichting zoals voorgaand voorgesteld. Voor zover u in de nota van beantwoording van deze zienswijze door het College wordt geadviseerd niet in te stemmen met deze wijzigingen wordt u gevraagd de primaire juridische uitleg van de voorliggende regeling te onderschrijven.

Erop vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, teken ik.

Met vriendelijke groet,

Bijlage:

1. Aangepast Beeldkwaliteits- en landschapsplan