

2006-2007.

Bijlage raadsverslag.

Nummer 190.

Vorbereidingsbesluit "Piccardthof".

Groningen, 12 februari 2007.

Aan de raad,

### **Inleiding.**

Door middel van dit voorstel wil ons college aan u vragen een voorbereidingsbesluit te nemen voor een deel van de wijk Piccardthof, de "Rietkavels". De aanleiding hiervoor is de handhavingsproblematiek rondom de in deze buurt in afwijking van het geldende bestemmingsplan gebouwde vlonders en gerealiseerde tuinaanleg. Deze kwestie speelt inmiddels verschillende jaren en is meermaals in de raad of raadscommissie aan de orde geweest.

Een voorbereidingsbesluit is een opmaat tot een nieuw bestemmingsplan. Een voorbereidingsbesluit wijzigt formeel het huidige bestemmingsplan niet. Bij eventuele bezwarenprocedures in handhavingskwesties is het wel mogelijk dat door de rechterlijke macht rekening wordt gehouden met de inhoud van een voorbereidingsbesluit, wanneer dat voldoende inzicht geeft in de inhoud van het komende bestemmingsplan. Een eis vanuit de jurisprudentie is nl. dat er concreet zicht moet zijn op legalisatie.

### **Voorgeschiedenis.**

In het noorden van de wijk Piccardthof, boven de Piccardthofplas, liggen de zogenaamde "Rietkavels", een drietal schiereilandjes met vrije kavels. Dit deel van de wijk was ontwikkeld vanuit de gedachte van wonen in en met de natuur. De woningen zouden worden gebouwd op woonterpen in het ruige rietlandschap. Aansluitend op het bestaande slotenpatroon zou een rietvegetatie tot ontwikkeling worden gebracht, die een functie zou krijgen bij het zuiveren van regenwater afkomstig uit het zuidelijke deel van de wijk. Deze strook riet zou voor een deel worden uitgegeven aan de toekomstige bewoners, die deze dan zouden moeten onderhouden, en voor een deel in eigendom en beheer blijven bij de gemeente. In het bestemmingsplan "Piccardthofplas" is deze zone aangeduid als "Rietlanden" of "Rietlandschap".

In het bestemmingsplan zijn strenge voorschriften opgenomen voor het gebruik van het deel van de kavel, dat binnen deze zone is gelegen. Deze voorschriften houden in dat binnen dit perceelsgedeelte geen bebouwing is toegestaan. Hiervan kan alleen worden afgeweken voor de bouw van een steiger of vlonder nadat ons college daarvoor

vrijstelling heeft verleend, mits deze niet groter is dan 1 x 3 m<sup>2</sup>.

Voorts is het volgens het bestemmingsplan onder meer verboden om binnen de als "Rietlandschap" aangegeven zone zonder aanlegvergunning gronden op te hogen, af te graven of te egaliseren, wegen en paden aan te leggen of te verharderen en oppervlakteverhardingen of houtopstanden en hoogopgaande beplanting aan te brengen.

Al gauw na oplevering van de "Rietkavels" bleek, dat deze voorschriften door verschillende bewoners als te beperkend werden ervaren. Ze bouwden vlonders met iets grotere afmetingen, dan het bestemmingsplan toelaat, vaak zonder daarvoor een bouwvergunning aan te vragen. Ook hadden sommige bewoners het talud van hun tuin aangepast of grond afgegraven, zonder de vereiste aanlegvergunning.

Pogingen van de gemeente om via artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling te verlenen voor een (legaliserende) bouwvergunning voor vlondertjes met een afwijkende maat strandden achtereenvolgens bij de Rechtbank en de Raad van State. Ook een op grond van het bestemmingsplan verleende aanlegvergunning voor de inrichting van een tuin werd door de Raad van State vernietigd. De Raad van State achtte de (reeds uitgevoerde) werkzaamheden in strijd met het bestemmingsplan, zodat om die reden de vergunning had moeten worden geweigerd. Het gevolg van deze uitspraak is, dat het praktisch onmogelijk is geworden om het achterste gedeelte van de "Rietkavels" geschikt te maken voor het gebruik als tuin.

Ons college heeft zich na de voor de gemeente ongunstig verlopen beroepszaak bij de Raad van State gebogen over de vraag welke weg nog openstond om tot legalisatie te komen. Dat heeft geleid tot de notitie "Gebruik rietlanden Piccardthof", waarin nieuwe richtlijnen waren geformuleerd waaraan vrijstellingsverzoeken voor vlonders konden worden getoetst. Deze richtlijnen zouden de bouw van vlonders van ruimere afmetingen (20 m<sup>2</sup>) mogelijk moeten maken. Tevens werden hierin soepeler toetsingscriteria voor aanlegvergunningen voorgesteld, zodat taludaanpassingen eveneens tot de mogelijkheden zouden gaan behoren. Uw raad heeft dit voorstel evenwel in uw vergadering van 23 februari 2005 verworpen. Nadien is de kwestie nog een aantal keren door uw raad of de commissie Ruimte en Verkeer of Bouwen en Wonen besproken en hebben leden van de raadscommissie in november vorig jaar ook een bezoek ter plaatse gebracht. Tijdens dat bezoek gaf een aantal leden van uw raad aan zich nogmaals te willen beraden op het eerder ingenomen standpunt.

Inmiddels had een tweetal bewoners verzocht om handhavend op te treden. Dit verzoek richtte zich tegen een aan Rietgans 10 geplaatste steiger. Omdat op dat moment reeds eerdergenoemde notitie in voorbereiding was en ons college daarom de mogelijkheid tot legalisatie aanwezig achtte, werd dat verzoek afgewezen. Deze afwijzing heeft ons college, beslissend op het daartegen door beide bewoners ingediende bezwaarschrift, conform het advies van de ambtelijke commissie voor de beroep- en bezwaarschriften, gehandhaafd. Gezien de uitspraak van een aantal van uw leden tijdens de bezichtiging eind vorig jaar werd ervan uitgegaan dat legalisatie nog steeds tot de mogelijkheden behoorde. Tegen deze beslissing hebben bezwaarden beroep bij de rechtbank ingesteld, waarop nog niet is beslist. Dit is momenteel

overigens de enige rechtszaak die er rondom de illegale bouw- en aanlegactiviteiten in de wijk nog loopt.

### **Handhaving.**

Volgens vaste jurisprudentie is handhaving een beginselplicht. Wil de gemeente een verzoek om handhavend op te treden naast zich kunnen neerleggen dan moet er, aldus de jurisprudentie, concreet zicht zijn op legalisatie. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn, wanneer er reeds een (voor)ontwerp-bestemmingsplan voor handen is, dat de strijd met het geldende bestemmingsplan opheft. Het moet dan wel voldoende zeker zijn, dat het nieuwe bestemmingsplan ook kans van slagen maakt. Zo moet bijvoorbeeld tijdens het vooroverleg zijn gebleken, dat het plan de instemming van de provincie heeft en moet het (voor)ontwerp op voldoende steun kunnen rekenen in de raad. Voorts kan (en moet) van handhavend optreden worden afgezien wanneer dat onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Ons college heeft de stadsadvocaat gevraagd te adviseren over de risico's die de gemeente loopt, zowel in het geval dat zij tot handhaving zou overgaan en als in het geval dat zij tot legalisatie zou besluiten.

De stadsadvocaat sluit niet uit dat een handhavingsactie in sommige gevallen disproportioneel is, enerzijds gelet op de hoge kosten die verwijderen van de (bouw)werken met zich brengt, anderzijds gelet op de belangen die het bestemmingsplan beoogt te beschermen. Toch komt de stadsadvocaat tot de conclusie dat een procedure van een derde tegen het uitblijven van enige handhavende maatregel in de meeste gevallen kansrijk is, zo lang niet "een ruimtelijk beleid wordt ontwikkeld waarin gemotiveerd en op feitelijke grondslag afstand wordt genomen van de afwegingen die in het kader van het bestaande bestemmingsplan zijn gemaakt". Met andere woorden, mochten de huidige feiten en omstandigheden niet leiden tot nieuwe inzichten, die uw raad aanleiding geven tot een herziening van het beleid, dan is handhaving onontkoombaar.

Overigens wijst de stadsadvocaat erop, dat er zowel in de situatie waarin tot handhaving als in de situatie waarin tot legalisatie wordt besloten, naar alle waarschijnlijkheid gerechtelijke procedures volgen. Een belanghebbende heeft de mogelijkheid van bezwaar en beroep, wanneer de gemeente besluit zijn verzoek om handhavend op te treden af te wijzen, maar dat recht komt ook degene toe tegen wie een eventuele handhavingsactie zich richt. De stadsadvocaat schat in dat handhaving tot meer procedures leidt, dan niet-handhaving. Maar belangrijker is dat de mogelijke schaderisico's veel groter zijn wanneer wordt gehandhaafd, dan wanneer niet wordt gehandhaafd. Mocht de gemeente een rechtsgeschil rondom een uitgevoerde handhavingsactie verliezen, dan kan de schade als gevolg van de kosten van sloop van vlonders en aanpassing van de tuinen en de daarmee gepaard gaande kapitaalvernietiging tot aanzienlijke bedragen oplopen. De financiële schade, die iemand leidt ten gevolge van het niet-handhavend optreden, zal veel minder groot zijn.

### **Belang "Rietlanden".**

Bij de vele discussies rondom de vlonders en de (illegale) tuinaanleg op de "Rietkavels" zijn vooral ecologische belangen aangevoerd als reden om te blijven vasthouden aan de

voorschriften van het geldende bestemmingsplan. De vraag is dan interessant, waardoor de ecologische waarden van het gebied met name worden bepaald. Uit de beschrijving in hoofdlijnen en de toelichting van het bestemmingsplan "Piccardthofplas" kan worden opgemaakt dat de betekenis van het riet met name moet worden gezocht in de verbetering van de waterkwaliteit (hoewel het plan zich op dit punt ook tegensprekt). In eerste instantie leefde namelijk de gedachte om hemelwater, afkomstig uit het zuidelijk deel van de wijk, te zuiveren door middel van een helofytenfilter bij de "Rietkavels". Dit water wordt nu geloosd op de Piccardt-hofplas, wat voor de waterkwaliteit van de plas niet optimaal is. Om het water naar de "Rietkavels" in het noorden van de wijk af te voeren zou het via een sloot om de plas worden heen geleid.

Het riet, dat bij de aanleg van dit deel van de wijk is aangeplant, is inmiddels geheel verdwenen. Dit komt niet alleen doordat ganzen riet hebben weggevreten, maar ook omdat de groeiomstandigheden in het stilstaande water met een vast peil niet optimaal zijn. Het grootste deel van de ganzen is overigens weggevangen. Daarnaast is ook de zure bodem er de oorzaak van dat het riet zich in de "Rietlanden" niet weet te handhaven.

Op dit moment ontbreekt nog een deel van de waterverbinding tussen het zuidelijke en noordelijke deel van de wijk. Om de watergang te kunnen voltooien dient grond van een particuliere eigenaar te worden gekocht. Gemeente en de Vereniging Natuurmonumenten hebben afgesproken hierbij samen te werken. De verwerving verloopt echter moeizaam. Wanneer deze verbinding wordt gerealiseerd, zal door de lengte van de oever van de watergang het water uit het zuidelijke deel van de wijk al voldoende zijn gezuiverd, voordat het bij de "Rietkavels" aankomt. Een rietveld in het noordelijke deel van de wijk is daardoor niet strikt noodzakelijk meer, wanneer de waterverbinding wordt aangelegd.

De gemeente ziet er daarom vanaf om nogmaals riet aan te leggen. Riet is een lastige plantensoort, die zich moeilijk laat aanplanten en eigenlijk op natuurlijke wijze moet ontstaan. De omstandigheden, waarbinnen de soort zich kan ontwikkelen, ontbreken echter.

De ecologische betekenis van het als "Rietlanden" (of "Rietlandschap") getypeerde gebied is volgens de Vereniging Natuurmonumenten dan ook beperkt. Er is in het gebied enige oevervegetatie ontstaan. Voor de ontwikkeling daarvan is behoud van de glooiende oevers een voorwaarde. De bouw van vlonders van een iets grotere omvang of enige tuinaanleg doet echter geen afbreuk aan de (aanwezige of te ontwikkelen) ecologische waarden.

Overigens hebben de "Rietlanden" wel ruimtelijk een betekenis. Bij het ontwerpen van de wijk heeft de gemeente destijds het creëren van een natuurlijk woonmilieu in een ruig landschap met plas-drasgebiedjes, riet en andere begroeiing voor ogen gestaan. Dit vormt de ruimtelijk-fysieke drager van het gebied. Daarnaast hebben de "Rietlanden" nog een functie voor de waterhuishouding, namelijk als waterberging. Uit overleg met het waterschap Noorderzijlvest is echter gebleken, dat er binnen het deel van de zone, dat in eigendom aan de gemeente toebehoort,

voldoende bergingscapaciteit is. Het deel, dat eigendom is van de bewoners, is daarvoor niet nodig.

Concluderend meent ons college dat noch ecologische, noch ruimtelijke of waterhuishoudkundige belangen zich verzetten tegen een verruiming van de oppervlaktemaat voor vlonders. Wat de aanlegactiviteiten betreft is ecologisch alleen van belang, dat het ontstaan van steile oevers wordt voorkomen, omdat dat niet bevorderlijk is voor het ontstaan van oevervegetatie. Voor het overige zou een aanlegvergunning niet hoeven te worden geëist of zou het verlenen daarvan in ieder geval tot de mogelijkheden moeten behoren.

Op basis van ruimtelijke overwegingen zou wel de behoefte kunnen bestaan om vast te houden aan het huidige aanlegvergunningstelsel. Het voorschrijven van een aanlegvergunning heeft dan ten doel het bestaande landschapsontwerp te beschermen. Volgens vaste jurisprudentie moet een aanlegvergunningstelsel evenwel voldoen aan het noodzaakcriterium. Het eisen van een aanlegvergunning voor een stenen pad of oppervlakteverharding, hoe klein ook, lijkt niet aan dit criterium te beantwoorden. Ten aanzien van het aanlegvergunningvereiste voor bomen en hoogopgaande beplanting bestaan twijfels ten aanzien van de handhaafbaarheid, omdat op verschillende plaatsen bomen spontaan zijn gegroeid. Van sommige boomsoorten, zoals elzenbomen, kan bovendien niet worden gezegd dat die niet passen in het nagestreefde landschapsbeeld.

### **Herziening bestemmingsplan.**

Ons college stelt voor het bestemmingsplan "Piccardthof" partieel te herzien. Deze herziening zal bestaan uit een gedeeltelijke wijziging van de voorschriften, die betrekking hebben op de zone die in het huidige bestemmingsplan is aangeduid als "Rietlandschap".

De voorgestelde wijzigingen houden in het kort het volgende in:

1. in het bestemmingsplan wordt opgenomen dat in het als "Rietlandschap" aangegeven gebied vlonders mogen worden gebouwd met een maximale oppervlakte van 20 m<sup>2</sup> en een maximale diepte van 5 meter;
2. het aanlegvergunningvereiste voor het aanbrengen van houtopstanden en hoogopgaande beplanting wordt geschrapt. Voor het aanleggen of verharden van wegen en paden en het aanbrengen van oppervlakteverhardingen wordt alleen nog aanlegvergunning geëist, voor zover de gezamenlijke oppervlakte meer dan 30 m<sup>2</sup> bedraagt;
3. in de bestemmingsomschrijving van het als "Rietlandschap" aangegeven gebied zal worden opgenomen, dat de bestemming mede is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van onder meer de ecologische en landschappelijke waarden (met een dienovereenkomstig beperkt bouw- en gebruiksregime);
4. in het bestemmingsplan zullen toetsingscriteria worden opgenomen voor het verlenen van aanlegvergunningen.

Wij lichten dit hieronder nader toe.

Ad 1.

In het huidige bestemmingsplan is aan de "Rietkavels" de bestemming "Woondoeleinden" gegeven. Deze bestemming omvat de volledige kavel, inclusief de zone die is aangeduid als "Rietlandschap". Volgens de bebouwingsvoorschriften die horen bij deze bestemming is bebouwing binnen deze zone niet toegestaan (artikel 6.2.3, lid 4). Van dit verbod kan ons college vrijstelling verlenen voor het bouwen van een steiger, mits deze een maximum van 3 x 1 meter niet overschrijdt (artikel 6.3, lid 1, sub d). Voorgesteld wordt in plaats hiervan de bepaling op te nemen dat op de gronden, die zijn aangeduid als "Rietlandschap", geen bebouwing mag worden opgericht, met uitzondering van vlonders, mits de oppervlakte van deze bouwwerken niet meer dan 20 m<sup>2</sup> en de diepte niet meer dan 5 meter bedraagt. Dit betekent direct bouwrecht; de bouwmogelijkheid voor de vlonders wordt niet langer afhankelijk gesteld van een vrijstelling van ons college. Het maken van een nadere afweging acht ons college namelijk niet noodzakelijk. Eventueel kunnen nadere eisen worden gesteld aan de situering en afmetingen. Met het oog hierop dient de nadere eisenregeling in het bestemmingsplan (artikel 12) wel te worden aangevuld (zodat ook op grond van de criteria ecologie en landschap nadere eisen kunnen worden gesteld).

Ad 2.

Volgens de voorschriften van het geldende bestemmingsplan (artikel 6.4, lid 1) is het verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) op de gronden, die op de "verkavelingskaart" (kaartbijlage 5) nader zijn aangeduid als "Rietlandschap" de volgende werken, niet zijnde bouwwerken, en werkzaamheden, niet zijnde normale onderhoudswerkzaamheden, uit te voeren:

- a. het ophogen, afgraven, ontgronden en egaliseren van gronden;
- b. het graven van watergangen;
- c. het aanleggen of verharderen van wegen en paden en het aanbrengen van oppervlakteverhardingen;
- d. het aanbrengen van houtopstanden en hoogopgaande beplanting.

Ons college stelt voor hierin de volgende wijzigingen aan te brengen.

Het voorschrift dat voor het aanbrengen van houtopstanden en hoogopgaande beplanting, voor zover dit van toepassing is op de vrije kavels, een aanlegvergunning is vereist (thans geregeld in artikel 6.4, lid 1, sub d) komt te vervallen.

Het aanlegvergunningvereiste voor het aanleggen of verharderen van wegen en paden en het aanbrengen van oppervlakteverhardingen (het huidige artikel 6.4, lid 1, sub c) wordt gewijzigd in het verbod om op de gronden met de aanduiding "Rietlandschap" zonder aanlegvergunning wegen of paden aan te leggen of te verharderen en oppervlakteverhardingen aan te brengen, waarvan de gezamenlijke oppervlakte meer dan 30 m<sup>2</sup> bedraagt. Dit betekent dat deze werken en werkzaamheden voortaan vergunningvrij zijn, voor zover dit maximum niet wordt overschreden. De gedachte hierachter is dat bewoners een tuinpad moeten kunnen aanleggen, zonder daarvoor afhankelijk te zijn van een vergunning van ons college. Van een dergelijk pad kan niet worden aangenomen, dat daardoor de ecologische of landschappelijke waarden van het gebied worden aangetast. Omdat de diepte van de particuliere kavels binnen het als "Rietlandschap" aangegeven gebied soms wel zo'n 20 meter bedraagt, is 30 m<sup>2</sup> een logische oppervlaktemaat. Het hanteren van dit oppervlaktecriterium wordt mede

ingegeven door de overweging dat bij een lager maximum bewoners zich gedwongen zouden kunnen voelen een rechttoe-rechtaanpad aan te leggen, terwijl een slingerpaadje juist beter bij het landschapsontwerp zou passen.

De aanlegvergunningvereisten voor het ophogen, afgraven, ontgronden en egaliseren van gronden en het graven van watergangen (artikel 6.4, lid 1, sub a en b) wordt gehandhaafd. De voornaamste reden hiervoor is gelegen in het voorkomen van taludaanpassingen, waardoor ecologisch waardevolle vegetatie in het gebied verdwijnt of zich niet kan ontwikkelen.

Ad 3.

Voorgesteld wordt om in de doeleindenomschrijving van de bestemming "Woon-doeleinden" op te nemen dat de als "Rietlandschap" aangeduide gronden mede zijn bestemd voor behoud, herstel en ontwikkeling van ecologische en landschappelijke waarden (in de toelichting en/of beschrijving in hoofdlijnen zal nader moeten worden aangegeven waaruit deze waarden bestaan). Met het oog daarop zullen de bouw- en gebruiksmogelijkheden van deze gronden worden beperkt, conform de hiervoren voorgestelde gewijzigde bouw- en aanlegvergunningvoorschriften.

Ad 4.

In het huidige bestemmingsplan ontbreken criteria, waaraan een aanvraag om een aanlegvergunning kan worden getoetst, wat voor achtereenvolgens de Rechtbank en de Raad van State mede reden is geweest om een verleende aanlegvergunning voor de inrichting van een tuin te vernietigen. Derhalve zullen in de voorschriften van het bestemmingsplan alsnog de weigeringsgronden voor een aanlegvergunning moeten worden opgenomen. Gronden om de vergunning te weigeren zouden moeten zijn een onevenredige aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden. Van een dergelijke onevenredige aantasting zou in ieder geval sprake moeten zijn, wanneer natuurlijke begroeiing, die van grote waarde is voor het ecologische systeem of het landschap in de zone, zoals oevervegetatie, zich als gevolg van wijzigingen aan het talud of maaiveld niet meer kan handhaven of ontwikkelen. In principe zou het talud ook over de volle breedte van de kavel kunnen worden verlegd, als de groeiomstandigheden voor dergelijke beplanting maar goed blijven. Daarvoor is bijvoorbeeld het verloop van het talud van belang. Ook zullen de laag gelegen, natte gronden een zodanig profiel moeten houden, dat er van het thans aanwezige landschap nog een gebied van voldoende omvang overblijft.

Wanneer uw raad met de voorgestelde wijzigingen akkoord gaat, zal de voorbereiding van de partiële herziening van het bestemmingsplan ter hand worden genomen. Uiteraard zal, voordat de herziening van het bestemmingsplan u ter vaststelling wordt aangeboden, inspraak op het (voor)ontwerp worden verleend. Tevens zal het plan voor overleg aan diverse instanties, zoals provincie, waterschap en de Stichting Natuurmonumenten worden gezonden.

### **Voorbereidingsbesluit.**

Wij geven uw raad in overweging om met het oog op de voorgestelde herziening van het bestemmingsplan een voorbereidingsbesluit te nemen voor de "Rietkavels". Daarmee kunnen ongewenste ontwikkelingen, die de komende herziening zouden kunnen doorkruisen, worden voorkomen. Tevens spreekt u met de vaststelling van dat

voorbereidingsbesluit echter uit tot legalisatie van de illegale bouw- en aanlegactiviteiten, voor zover die in overeenstemming zijn met de in voorbereiding zijnde herziening van het bestemmingsplan, te willen overgaan. Voor zover deze activiteiten in strijd zijn met het bestemmingsplan, zoals dit na de voorgestelde wijziging zal luiden (zie hiervoren onder 1 t/m 4), zal daartegen door ons college handhavend worden opgetreden.

**Voorstel.**

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:

1. te verklaren dat een herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid voor het gebied, dat op de bij dit besluit horende kaart met een balletjeslijn is aangegeven (voorbereidingsbesluit "Piccardthof");
2. te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag na kennisgeving van de terinzagelegging;
3. de werkingsduur van dit besluit te bepalen op twee jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding.

Burgemeester en wethouders  
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

J. Wallage.

H.P. Bakker.