

## **Gemeente Tynaarlo.**

### **Damwanden en vlonders Garpoleiland in Eelderwolde.**

#### **I. Het bestemmingsplan.**

##### **1. Bestemmingsplan “Ter Borch, plan van uitwerking Garpoleiland Waterwijk”.**

In het bestemmingsplan “Ter Borch, plan van uitwerking Garpoleiland Waterwijk” dat tot 2 augustus 2017 gold waren de gronden bestemd voor “woongebied”, nader aangeduid met “specifieke vorm van waarde – bebouwingsvrije zone ten behoeve van een groene overgang”. Ter plaatse van deze aanduiding was het bouwen van overige bouwwerken niet toegestaan, met uitzondering van de realisatie van vlonders (artikel 4.2.5 lid b regels).

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 november 2015 de ingestelde beroepen tegen het bestemmingsplan “Ter Borch, plan van uitwerking Garpoleiland Waterwijk” ongegrond verklaard (zie ook onderdeel III).

##### **2. Bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch”.**

Het opvolgende bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch” is vastgesteld 27 september 2016, is in werking getreden op 2 december 2016 en onherroepelijk geworden bij de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 2 augustus 2017. Daarin zijn de gronden bestemd voor “woongebied” met de “specifieke bouwaanduiding – Eiland F” en de aanduiding “specifieke vorm van waarde – bebouwingsvrije zone ten behoeve van een groene overgang”.

Ter plaatse van deze aanduiding is het bouwen van overige bouwwerken niet toegestaan, met uitzondering van de realisatie van vlonders (artikel 12.2.4 lid d regels).

#### **II. Verleende – en in beroep vernietigde omgevingsvergunningen.**

##### **- Omgevingsvergunning d.d. 14 september 2016.**

Op 14 september 2016 hebben burgemeester en wethouders omgevingsvergunning verleend voor het aanbrengen van houten vlonders en stalen damwanden op het Garpoleiland te Eelderwolde (WABO-20160651).

##### **- Omgevingsvergunning d.d. 30 mei 2017.**

Op 30 mei 2017 is omgevingsvergunning verleend voor het gewijzigd uitvoeren van de hoekoplossingen Garpoleiland op het perceel hoek kavel 1 en kavel 19 Garpoleiland te Eelderwolde (WABO-20170471).

##### **- Bezwaar.**

In bezwaar zijn de volgende argumenten aangevoerd:

- a. Het bouwplan voldoet niet aan de bepalingen van het bestemmingsplan vanwege strijd met artikel 4.2.5, lid b, van dat plan, waardoor de vergunning geweigerd had moeten worden. Met verwijzing naar de uitleg van het begrip “vlonder” in “De Dikke Van Dale” ziet het college de damwand ten onrechte als een onderdeel van de vlonder.

- b. Het welstandsadvies is niet voldoende gemotiveerd en voldoet niet aan de welstandseisen die voor de Waterwijk Ter Borch zijn geformuleerd in het Beeldkwaliteitsplan. Verder bevat het welstandsadvies pertinente onjuistheden. De damwanden/beschoeiingen moeten qua uitvoering en kleurstelling aansluiten bij de overige eilanden in Waterwijk om te kunnen voldoen aan de bepalingen van het Beeldkwaliteitsplan. De kopse zijden van het eiland zijn in afwijking van de vergunning gerealiseerd.
- **Beroep (Uitspraken rechtbank Noord-Nederland d.d. 8 december 2017 en 6 juli 2018).**

De overwegingen van de rechtbank die tot vernietiging van de beslissingen op bezwaar leidden luiden als volgt:

- c. Partijen zijn verdeeld over de vraag hoe het onderhavige bouwwerk aangeduid moet worden. Is er sprake van een “vlonder” en/of een “damwand”?
- d. Door het onderhavige bouwplan krijgen eisers een ander aanzicht vanaf hun perceel. Een aanzicht waarop zij op grond van de oorspronkelijke ruimtelijke plannen inzake de nieuwbouw van het Garmpoleiland niet hadden gerekend en welk aanzicht zij in eerste instantie niet hoefden te verwachten.
- e. Hetgeen is aangevraagd dient er in elk geval ook toe om de uitbreiding in de zin van verbreding van het Garmpoleiland in de richting van het Warmoltseiland te bewerkstelligen. Immers er wordt een houten damwand van ca. 250 meter lang aan de zuidzijde van het eiland aangebracht met een aanvulling van de damwand met grond, dat is vrijgekomen binnen het werkterrein. Door het college is bevestigd dat er een wand is aangebracht en dat er grond ter verbreding van het eiland is aangevuld tot aan die wand, waarna “nu” enkel nog dek planken geplaatst moeten worden. Hetgeen volgens de aanvulling van de aanvraag gebouwd is aan de zuidzijde van het Garmpoleiland, is essentieel voor zowel de verbreding van het eiland, als voor het bouwrijp maken daarvan.
- f. In het bestemmingsplan is geen definitie opgenomen van de begrippen “vlonder” en “damwand”. Daarom moet worden aangesloten bij het normaal spraakgebruik. Een **damwand** is volgens de Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal een *aaneengesloten rij van ingeheide palen, planken of platen, dienend tot grond- of waterkering*. Een **vlonder** is een *los houten bruggetje (slootplank; laadbrug of plateau van een hefwagen óf een waterstoep óf een losse houten vloer (bijv. op een balkon, op dat deel van een stenen vloer waar men gewoonlijk zit of op drassige grond)*.
- g. Gelet op wat er ingevolge de vergunning feitelijk gerealiseerd kan worden (en deels reeds gerealiseerd is) aan de zuidzijde van het Garmpoleiland, is er naar het oordeel van de rechtbank sprake van een “damwand” en niet van een “vlonder”. Er is een verankerde houten wand geplaatst aan de zuidzijde van het eiland, dienende ter verbreding van dat eiland, waar tussen de bestaande grens van het eiland en die wand grond is aangebracht. Deze wand dient tot grond- of waterkering. Dit sluit aan bij de aanvraag, nu daarin is vermeld dat de werkzaamheden een “grondkering of damwand plaatsen” betreffen. Ook heeft de aanvrager de vergunning expliciet aangevraagd voor het realiseren van een “damwand” en niet een “vlonder”. Het college heeft ambtshalve en eenzijdig de definiëring in de omgevingsvergunning gewijzigd in een “vlonder” en een “damwand”. Ook neemt de rechtbank in overweging mee dat de tekening die is gevoegd bij de aanvulling van de aanvraag (tekening nummer 14-600-002-DET03) weliswaar “detail vlonder” vermeld, maar op

die tekening is slechts sprake is van een “dek plank” en niet van een “vlonder”. Deze “dek plank” zit vast aan en is een afwerking van de “damwand”. De “dek plank” kan wel functioneren als “vlonder”, maar dan (gelet op het feit dat deze vast zit aan de “damwand”) als een “waterstoep”. De functie van deze “dek plank als “vlonder” is echter niet de hoofdreden geweest van de aanvraag. Dat was immers de grondkering. Er is sprake van één bouwwerk dat moet worden aangemerkt als damwand. Het bouwplan is daarom strijdig met het bestemmingsplan.

- h. Voor wat betreft de beroepsgronden die zien op het welstandsoordeel verwacht de rechtbank – als het college besluit over te gaan tot een afwijkingsprocedure op grond van artikel 2.12 van de Wabo – dat er nogmaals advies bij de welstandscommissie zal worden ingewonnen. Bij een dergelijk nieuw advies mogen geen onduidelijkheden meer bestaan voor wat de vraag of dat advies daadwerkelijk namens de welstandscommissie is afgegeven. Ditzelfde geldt voor de vraag welk toetsingskader door de welstandscommissie is gehanteerd, alsmede waarom in de materiaalkeuze en in het kader van de uitvoering geen beton meer hoeft te worden gebruikt.

### **III. Aanvraag om omgevingsvergunning d.d. 30 maart 2018.**

Op 30 maart 2018 is door Extenzo Groningen B.V. een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het plaatsen van houten damwanden met dek planken. Ten aanzien van deze aanvraag wordt een afwijkingsprocedure als bedoeld in artikel 2.12, lid 1 onder a3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gevolgd (uitgebreide procedure).

#### **Motivering.**

Op 31 maart 2015 is een uitwerkingsplan (hierna bestemmingsplan) vastgesteld voor het Garpoleiland in Ter Borch Eelderwolde. Dit bestemmingsplan was nodig om woningbouw te realiseren op het eiland die aansloot bij de vraag in de woningmarkt, een meer grondgebonden programma dan in het voorgaande bestemmingsplan was beoogd. Op grond van dit bestemmingsplan zijn vergunningen verleend voor het oprichten van woningen. Met de vaststelling van het bestemmingsplan werd het Garpoleiland breder dan in het vorige planologische kader. Een aantal bewoners van Warmoltseiland had hier problemen mee. Burgemeester en wethouders hebben de bewoners tegemoet willen komen. Daarom is in het bestemmingsplan geregeld dat op de eerste drie meter vanaf het water aan de zuidzijde (de zijde van het Warmoltseiland) geen hoge bebouwing en hoog opgaande beplanting kan worden gerealiseerd. Wel mochten hier vlonders worden gerealiseerd.

De verbreding van het eiland heeft gevolgen voor de afhechting van het eiland aan de waterkant. Aan de zuidzijde wordt een uniforme overgang aangelegd tussen water en de kavels. Dit element zorgt voor een geleidelijke overgang tussen het water en de kavels.

Het bestemmingsplan brengen wij – na de uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland genoemd onder II - in overeenstemming met het deels al gebouwde, zoals onder IV van dit document is aangegeven.

Voor de afweging om ook aan dit bouwplan medewerking te verlenen zijn de volgende onderdelen van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 18 november 2015 (zie I) van belang.

- i. Ten opzichte van het plan uit 2007 is het maximale aantal woningen teruggebracht van 36 naar 20 en de maximale bouwhoogte van 12 naar 10 meter. De grens van de bestemming “woongebied” is ten opzichte van het uitwerkingsplan uit 2007 over een

afstand van ongeveer 8 meter verplaatst ten koste van de bestemming "Water". Dat heeft tot gevolg dat het Garmpoleiland aan de zuidzijde ongeveer 8 meter breder mag worden dan onder het plan uit 2007 het geval was.

- j. De Afdeling acht niet uitgesloten dat het plan, in vergelijking met het uitwerkingsplan uit 2007, zal leiden tot enige vermindering van privacy en, in samenhang daarmee, van het woongenot van appellanten. De Afdeling ziet echter geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van onevenredige aantasting geen sprake is.
- k. In het algemeen kunnen aan een eerder vastgesteld plan geen blijvende rechten worden ontleend, omdat het college op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen, binnen de kaders die het bestemmingsplan stelt, een nieuw uitwerkingsplan met andere bestemmingen en regels voor gronden kan vaststellen.
- l. De afstand tussen de hoofdgebouwen op het Garmpoleiland ten opzichte van de hoofdgebouwen op het eiland ernaast (Warmoltseiland) bedraagt ook in het nu vastgestelde bestemmingsplan ongeveer 36 meter, zodat erin zoverre geen sprake is van verslechtering vergeleken met het uitwerkingsplan uit 2007. Dat het gebruik als tuin van de buiten het bouwvlak gelegen gronden tot onaanvaardbare aantasting van privacy en geluidhinder zal leiden acht de Afdeling evenmin aannemelijk, gezien de afstand van ongeveer 28 meter die overblijft tussen het Warmoltseiland en de grens van de bestemming "Woongebied" op het Garmpoleiland. De Afdeling acht verder van belang dat zich tussen beide eilanden openbaar vaarwater bevindt, waarop ook in de situatie vóór de vaststelling van het plan al doorgaand verkeer mogelijk was.
- m. Wat het uitzicht uit de woningen van appellanten betreft, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor de verwachting dat dat in onevenredige mate verslechtert door het plan. De afstand tussen de hoofdgebouwen blijft gelijk. De maximale hoogte van 12 meter in het uitwerkingsplan uit 2007 vermindert tot 10 meter in het nu voorliggende plan. Het aantal toegestane woningen vermindert van 36 naar 20. Tussen de niet-aangebouwde kant van de te realiseren woningen en de perceelsgrens wordt een afstand van 3 meter voorgeschreven en er zijn beperkte mogelijkheden voor het bouwen buiten het bouwvlak. Aan het feit dat in de woningen van appellanten in verband met de ligging aan het water relatief grote ramen zijn aangebracht, heeft het college geen doorslaggevend belang hoeven te hechten. Ook als de waterbeleving door woningbouw op het Garmpoleiland vermindert leidt dat niet tot een ander oordeel. Die vermindering zou immers ook zijn opgetreden bij realisering van de woningbouw die het uitwerkingsplan uit 2007 mogelijk maakte.
- n. Het college heeft zijn afweging van de gevolgen voor de privacy en het uitzicht van de bewoners van het Warmoltseiland gebaseerd op de juiste afstanden, te weten die tussen de uiterste grenzen van de bouw- en de bestemmingsvlakken onder het uitwerkingsplan uit 2007 en onder het nu voorliggende uitwerkingsplan.
- o. Het college en Extenzo hebben ter zitting gewezen op een aantal omstandigheden die verbreding van het eiland noodzakelijk maken. De aanwezigheid van een damwand met groutankers aan de noordzijde van het eiland brengt met zich mee dat de kade direct achter de damwand niet te zwaar belast kan worden. Om die reden is de weg op ongeveer 3,25 meter vanaf de kade gelegd. Rekening houdend met een wegbreedte van ongeveer 4,5 tot 5,5 meter, die volgens het college nodig is om in- en uitdraaien met auto's van en naar de woonpercelen mogelijk te maken, een

smalle voortuin, een oprit met een lengte van ongeveer 11,5 meter, maar ook met een gangbare diepte van de woningen van ongeveer 11,5 meter, blijft in het nu voorliggende plan voor de achtertuin een diepte over van ongeveer 11,5 tot 12,5 meter.

- p. Omdat het bestemmingsvlak “Woongebied” in het nu voorliggende plan ongeveer 8 meter breder is dan onder het uitwerkingsplan uit 2007, zou bij het realiseren van vergelijkbare woningen binnen de breedte van het eiland op grond van dat plan uit 2007 de diepte van de achtertuinen ten hoogste 3,5 tot 4,5 meter kunnen bedragen. Dat er weinig belangstelling zal bestaan voor vrijstaande en half vrijstaande woningen met een tuin van een dergelijke diepte acht de Afdeling niet onaannemelijk.
- q. In hoofdstuk 2 van de plantoelichting heeft het college onderkend dat met het voorliggende uitwerkingsplan in bepaalde mate wordt afgeweken van de oorspronkelijke stedenbouwkundige opzet die in drie strips met aaneengesloten bebouwing. Bij de nieuwe invulling is wel vastgehouden aan de overige uitgangspunten, te weten sfeer, architectonische samenhang en herkenbaarheid. De introductie van achtertuinen en daarmee het creëren van een zachte overgang tussen het water en de bebouwing wordt vanuit een stedenbouwkundige optiek als een verbetering gezien. Het afwijken van de oorspronkelijke stedenbouwkundige opzet van de wijk Ter Borch berust op een dragende motivering. Zowel voor de strip in de Rietwijk als voor die in de Tuinwijk is inmiddels de oorspronkelijke opzet met aaneengesloten bebouwing verlaten. Voor beide locaties zijn in 2011 en 2012 uitwerkingsplannen vastgesteld die voorzien in vrijstaande woningen.
- r. De Afdeling acht voorstelbaar dat op grond van het uitwerkingsplan uit 2007 bij appellanten bepaalde verwachtingen zijn ontstaan over de toekomstige invulling van de wijk, en dat hun beslissing om over te gaan tot aanschaf van een kavel mede op die verwachtingen is gebaseerd. Het enkele gegeven dat het college nadien een uitwerkingsplan heeft vastgesteld waarin aan de bestemming “uit te werken woongebied” uit het moederplan een andere invulling wordt gegeven dan in het uitwerkingsplan uit 2007 is onvoldoende om te kunnen beoordelen dat het college met het thans bestreden besluit heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Daarbij is van belang dat niet is gebleken van concrete toezeggingen door of toe te rekenen aan het college, waaraan een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de situatie zou blijven zoals in het uitwerkingsplan uit 2007 was bepaald. Verder is de feitelijke breedte van het Garmpoleiland bij de aanleg in dit kader niet relevant. Het gaat niet om de feitelijke situatie maar om een vergelijking tussen hetgeen het vorige en het huidige uitwerkingsplan mogelijk maakte c.q. maakt. Het Garmpoleiland is bij de aanleg aan de zuidkant, anders dan aan de noordkant, niet met behulp van damwanden op de exacte grens volgens het uitwerkingsplan gelegd omdat de posities van de ankers en de fundering van de te plaatsen gebouwen op elkaar moeten worden afgestemd en omdat er vanwege de grotere breedte van de watergang aan de zuidkant geen noodzaak was aan die kant direct een damwand aan te leggen.
- s. Dat de versmalling van het water van 36 naar 28 meter zal leiden tot ongelukken en een grotere kans op schade als gevolg van voorbijkomend vaarverkeer acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. Het water in de Waterwijk is alleen toegankelijk voor bewoners en niet voor recreanten van buiten. De wijk wordt van het wel voor recreanten toegankelijke vaarwater gescheiden door een sluis waarvoor een pas nodig is en die passen worden alleen aan bewoners uitgegeven. Pashouders zijn

gebonden aan een gebruiksregeling waarin is bepaald dat de maximale vaarsnelheid 4 km per uur is.

- t. Het betoog dat er onvoldoende rekening is gehouden met de onrust die het plan heeft veroorzaakt bij de direct omwonenden en dat maatschappelijk draagvlak voor het plan ontbreekt kan niet afdoen aan de rechtmatigheid van het plan. Het college heeft op grond van de Wet ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan “Ter Borch” in dit verband een eigen bevoegdheid en een eigen verantwoordelijkheid. Dat het college een andere afweging heeft gemaakt dan omwonenden wenselijk achten betekent niet dat het plan onzorgvuldig tot stand is gekomen.
- u. De kleurstelling van woningen wordt in het algemeen niet bepaald in een bestemmings- of uitwerkingsplan, maar behoort tot de welstandsaspecten waarover eventueel op grond van de artikelen 12 en volgende van de Woningwet in een welstandsnota eisen kunnen worden gesteld. Dergelijke eisen spelen een rol wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor het realiseren van een bouwplan. Noch het bestemmingsplan “Ter Borch”, noch het nu voorliggende uitwerkingsplan stellen eisen aan de kleurstelling die bij de bouw van woningen moet worden toegepast.

#### **iv. Wijze van aanpassing bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch”.**

De aanpassingen van het nu geldende bestemmingsplan, die worden opgenomen in de ruimtelijke onderbouwing, betreffen de volgende onderdelen:

1. Aan artikel 1 (Begrippen) van de regels van het bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch” worden de volgende definities toegevoegd:
  - 1.25a Damwand.*  
*Een aaneengesloten rij van in de grond of in water geplaatste palen, planken of platen, al dan niet voorzien van dek planken, dienende tot grond- of waterkering.*
  - 1.46a Vlonder.*  
*Een bouwkundige plateauvormige constructie aan een oever, die deels over het water hangt.*
2. Aan artikel 12.1, lid I van de regels (bestemming Woongebied) van het bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch” wordt toegevoegd de zinsnede “*met inachtneming van het in artikel 12.2.4 lid d bepaalde*”.
3. Artikel 12.2.4, lid d van de regels (bestemming Woongebied) van het bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch” komt te luiden als volgt: “*ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van waarde – bebouwingsvrije zone ten behoeve van een groene overgang’ is het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde niet toegestaan, met uitzondering van het bouwen van vlonders en damwanden en overige voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding en/of waterkering*”.
4. Aan artikel 11.1 van de regels (bestemming Water) van het bestemmingsplan “Eelderwolde Ter Borch” wordt een nieuw lid i toegevoegd luidende als volgt:  
*“Vlonders, damwanden en overige voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding en/of waterkering, uitsluitend voor zover het water onmiddellijk grenst aan de gronden met de bestemming “woongebied, met de “specifieke bouwaanduiding – eiland F” en met de aanduiding “specifieke vorm van waarde – bebouwingsvrije zone ten behoeve van een groene overgang”.*

## **v. Wijze van aanpassing van het Beeldkwaliteitsplan (BKP).**

In verband met het gestelde onder II sub u wordt de gemeenteraad voorgesteld om de volgende wijziging van het BKP "Waterwijk Ter Borch" in de inspraak te brengen.

*"De beschoeiing van het Garmpoleiland wordt, in afwijking van hetgeen is opgenomen in paragraaf 2.3 van het BKP 'Waterwijk Ter Borch' slechts gedeeltelijk uitgevoerd in de vorm van een stalen damwand met betonnen voorhangschort. Waar de damwand aansluit op de vlonders op de tuinen, wordt deze (hoofdzakelijk) uitgevoerd in hout of materiaal dat eruitziet als hout".*

## **vi. Procedure aanvraag omgevingsvergunning 30 maart 2018.**

1. Er wordt een afwijkingsprocedure als bedoeld in artikel 2.12, lid 1 onder a3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gevolgd (uitgebreide procedure). De gemeenteraad ontvangt met de ruimtelijke onderbouwing het voorstel om een voorwaardelijke verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Dit kan tegelijk met de behandeling door de gemeenteraad van het BKP.
2. Het welstandstoezicht wordt gevraagd opnieuw advies uit te brengen op basis van het nieuwe ontwerp-BKP en de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland.
3. Het ontwerp van de vergunning, de aanvraag om omgevingsvergunning, de ruimtelijke onderbouwing en het Beeldkwaliteit plan worden gedurende zes weken ter inzage gelegd met de mogelijkheid van het indienen van een schriftelijke zienswijze.
4. De ingediende zienswijzen worden van een reactie voorzien en via het college aan de raad voorgelegd.
5. De raad besluit tot vaststelling van het nieuwe BKP en - op basis van de ingediende zienswijzen - omtrent het verlenen van de verklaring van geen bedenkingen; daarna besluit het college tot het verlenen van de omgevingsvergunning.
6. Tegen het besluit tot vaststelling van het Beeldkwaliteit plan kan geen beroep worden ingesteld. Tegen de omgevingsvergunning kan rechtstreeks beroep bij de rechtbank worden ingesteld.

Na het principebesluit van het college op 28 augustus 2018 informeren wij de gemeenteraad en de betrokken partijen actief over de besluitvorming om te voldoen aan de uitspraken van de rechtbank.