



Vereniging Landschap en Milieu Hattem e.o.
Per adres: Pauliene Mars
Langenberg 2
8051 AV Hattem

Aan: Raad Hattem
Postbus 93
8050 AB Hattem

Cc. College van Burgemeester en Wethouders

Datum: 21 mei 2019

Betreft: Antwoord wethouder op schriftelijke vraag van CU 6 mei jl.

Geachte raad,

Met dit schrijven reageren wij op het antwoord eind vorige week van de wethouder op de schriftelijke vraag van de CU van 6 mei aangaande het Hattemse Loo. De twee maatregelen die de wethouder daarin noemt om een situatie zoals bij het Hattemse Loo is ontstaan te voorkomen zijn onzes inziens onvoldoende. Beiden zijn immers al geprobeerd.

De situatie rond het Hattemse Loo is ernstig en ingewikkeld. Wij willen hier geen doekjes om winden. Het gaat om eisen die voortkomen uit functieveranderingsbeleid die de raad zelf gesteld heeft en uitspraken van de Raad van State. Het gaat om zaken waartoe de gemeente verplicht is, waarover in rechtszaken uitspraken zijn gedaan en waaraan toch niet voldaan is.

Regels zijn daarnaast niet onderhandelbaar of aan de kant te gooien als dat zo uitkomt. We moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid betrouwbaar is en dat de regels voor natuur, zoals bij het Gelders Natuurnetwerk en de Gelderse Ontwikkelingszone, en bij functieveranderingbeleid, vanzelfsprekend serieus worden genomen, dat ze bij het opstellen van plannen vanaf het begin in beeld zijn en dat ze nageleefd worden.

De VLMH werpt het verwijt dat zij 'moeilijk doet' of de baas wil spelen' in Hattem verre van zich: de VLMH heeft bij de totstandkoming van het bestemmingsplan al gewaarschuwd dat het plan door de verkavelingsopzet onuitvoerbaar was en dat het college veel te veel vierkante meters vergunde aan de ontwikkelaar. Keer op keer heeft de VLMH gelijk gekregen. Desondanks is de VLMH bereid geweest een pragmatische oplossing te kiezen door een overeenkomst te sluiten.

Het kan toch niet zo zijn dat nu de gemeente moet 'leveren', oftewel zijn normale taak moet uitvoeren, dat de VLMH het verwijt krijgt te principieel te zijn?

Om de situatie zoals bij het Hattense Loo in de toekomst te voorkomen en adequate maatregelen te nemen is het belangrijk dat raad, college en ambtenaren inzicht krijgen hoe een en ander zo uit de hand kon lopen. De nu ontstane problemen hadden immers eenvoudig voorkomen kunnen worden. Eén keer nee zeggen in de tweede helft van 2015 was voldoende geweest. In plaats daarvan kreeg de projectontwikkelaar over een periode van anderhalf jaar alle ruimte en tijd om de mogelijkheden om te bouwen te vergroten, meer te bouwen en zo een fait accompli te bewerkstelligen.

Ingebrekestelling

De wethouder geeft in zijn antwoord aan de Christen Unie aan dat VLMH is opgestapt uit gesprekken omdat de gemeente niet zou willen handhaven. In een brief die de VLMH 10 mei jl. aan alle fracties van de gemeenteraad heeft gestuurd (met een kopie aan de gemeente) is toegelicht waarom de VLMH de gemeente in gebreke gesteld heeft.

Het is verheugend dat de wethouder aangeeft dat de gemeente zich aan haar taak zal houden en het is terecht dat de gemeente niet probeert om onder de vaststellingsovereenkomst tussen VLMH en de gemeente uit te komen. Maar het college geeft ten onrechte aan dat ze afspraken niet kan nakomen omdat er afspraken met de ontwikkelaar zijn gemaakt. Het is de gemeente die de afspraken met de VLMH gemaakt heeft en het is de gemeente die ze moet nakomen. Het college heeft ons aangeven dat ze naar de projectontwikkelaar stappen onderneemt omdat de VLMH dit van haar vraagt. Dit wekt weinig vertrouwen.

Het college stelt verder (12 april 2019) dat ze publiekrechtelijke mogelijkheden mist om te handhaven. Maar de gemeente had en heeft niet de bevoegdheid om van handhavend optreden af te zien. Ze kan zich niet beroepen op overmacht. Ze heeft jaren de tijd gehad om op de situatie toe te zien. Dat een situatie nu bestaat omdat niet eerder handhavend opgetreden is, is - vanzelfsprekend - geen overmacht. De gemeente moet zich ook hier een voorspelbare en betrouwbare overheid tonen.

In een eerdere brief aan de fracties in de raad hebben wij de context beschreven, of te wel waar de boskamer vandaan kwam, wat de vaststellingsovereenkomst inhield en hoe deze tot stand kwam. Het moge ondertussen duidelijk zijn dat wij geen partij zijn in de problematiek tussen bewoners en de gemeente: het gaat immers over handhaving van uw bestemmingsplan die ook zonder vaststellingsovereenkomst plaats had moeten vinden.

Dat de bewoners zich niet in benijdenswaardige positie bevinden betreurt de VLMH. Maar de VLMH bestrijdt dat haar daar een verwijt voor kan worden gemaakt. Sterker, de VLMH heeft steeds oog gehad voor de belangen van de bewoners. Bovendien – en ook dat mag niet uit oog worden verloren – de koopovereenkomsten die de bewoners hebben gesloten hebben zij in volle vrijheid kunnen sluiten en op grond daarvan gelden ook eenvoudigweg verplichtingen. Het beeldkwaliteitsplan is onderdeel. De projectontwikkelaar heeft zich bij de Raad van State aan de borging van de boskamer en de open ruimte via de koopcontracten gecommitteerd. Het koopcontract dat bij de desbetreffende zitting voorlag verplicht de verkoper om voldoende informatie aan kopers te geven.

Maatregelen

U wilt maatregelen om een en ander in de toekomst te voorkomen. We denken graag mee. Dat afstand tot de projectontwikkelaar nodig was is evident. De gemeente heeft immers meer dan tien jaar met de projectontwikkelaar opgetrokken en plannen ontwikkeld voor het Hattemse Loo. Dat hier een risico ligt voor de toezichhoudende en controlerende rol van de overheid is vanzelfsprekend. De projectontwikkelaar heeft maximaal gebruik kunnen maken van dat doolhof waaraan de wethouder refereert, oftewel de interactie tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regels.

In de bijlage bij deze brief gaan we in meer detail over hoe de twee centrale eisen aan de ontwikkeling van het bouwproject, de 50% reductie aan de bouw en de landschappelijke inpassing, die jarenlang de boventoon voerden, vervolgens verdwenen. Hierbij komen ook de maatregelen die de wethouder voorstelt aan de orde.

Tot slot

Het eerste plan in 2008 vroeg €300.000 voor de verplichte verevening voor natuurwaarden, te betalen door de projectorganisatie en via de gemeente af te dragen aan de provincie ten behoeve van het project Hattemer Poort. De provincie en gemeenteraad vonden dat met het daaropvolgende bestemmingsplan de ruimtelijk kwaliteit met de 50% reductie van de bouw en de landschappelijk inpassing voldoende reden was om verevening met 75% te verlagen tot €75.000. Het project voldoet echter niet aan de voorwaarden voor de korting. De bouw is immers ruimschoots overschreden. De open ruimte is weg. De boskamer is niet aangelegd. Dat deze korting, van maar liefst €225.000,- in stand blijft is onacceptabel. Te meer nu door de extra bebouwingsmogelijkheden het rendement voor de ontwikkelaar aanzienlijk is verbeterd.

Hoogachtend,

Pauliene Mars
Voorzitter VLMH

Bijlage

Tot midden 2015 jarenlang drie hoofdpunten

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid een bestemmingsplan vast te stellen. In dit bestemmingsplan is vastgelegd onder welke voorwaarden de raad bereid is geweest woningbouw toe te staan op het Hattemse Loo. De raad heeft jarenlang aangestuurd op drie hoofdpunten zodat woningen gebouwd mochten worden, te weten:

1. een maximum aan de bebouwing op het terrein;
2. de landschappelijke inpassing, en
3. verevening voor natuur. De projectorganisatie krijgt 75% korting op de verplichte vereveningsbijdrage van €300.000 euro vanwege 1. en 2.

Er werd zwaar ingezet op de landschappelijke inpassing (punt 2 van de bovengenoemde opsomming). Er werd een beeldkwaliteitsplan opgesteld dat ter inzage werd gelegd en onderdeel werd van het bestemmingsplan. De landschappelijke inpassing bestond uit een open ruimte met groene erfafscheidingen en een verbod op hekken en dergelijke rondom het terrein en tussen de huizen in. OM het terrein heen lag een boskamer, de uitwegen waren op het terrein voorzien, en er was maar één weg die die rand doorsneed.

Op basis van de bovenstaande drie punten verleende de provincie ontheffing van het functieveranderingsbeleid. Daarmee kon het bestemmingsplan 'Hattemse Loo' vastgesteld worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde echter vervolgens de ontheffing van de provincie (en daarmee het bestemmingsplan) omdat zij de motivering voor de ontheffing onvoldoende achtte. Na vaststelling mag de raad ervan uitgaan er gehandeld wordt binnen in het bestemmingsplan geschetste kader.

Beperking van de bouw en de landschappelijke inpassing hangen vanzelfsprekend samen: hoe meer oppervlak bebouwd wordt op het terrein, hoe meer druk er ontstaat op de open ruimte en de boskamer.

Toch 2600 m² bebouwd

De bouw op het terrein diende met 50% gereduceerd worden, of te wel 50% van 3.400 m² oppervlak van de oude firma naar 1.700 m² voor woningbouw. Het eerste plan van de gemeenteraad uit 2008 ging echter uit van 2600 m² en dit sneuvelde vervolgens dan ook bij de Raad van State. Met 900 m² meer dan de vereiste 1.700 m² werd de reductieregel ver overschreden, vond de Afdeling.

Het volgende bestemmingsplan voor woningbouw uit 2014 ging uit van maximaal 1.700 m². vergunningsvrije bouw zou verwaarloosbaar zijn. De planregel noemde alleen vergunde meters,

De VLMH en omwonenden betoogden bij de gemeenteraad en later bij de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State dat vanwege de nieuwe regels voor bestemmingsvrij bouwen het bebouwde oppervlak veel groter zou worden dan 1.700 m². Gemeenteraad en projectontwikkelaar betwistten dit. Zo'n vaart zou het niet lopen. De maximale bebouwing op het terrein bleef bij 1.700 m² (pleitnota gemeente). De huizen zouden tezamen maximaal 1.700 m² bedragen volgens de advocaat van de projectontwikkelaar (brief dd. 15-08-2014). In een

bijgesloten koopcontract was een maximum aan bouw voor de desbetreffende kavel opgenomen.

De Afdeling oordeelde vervolgens dat de gemeenteraad kon handhaven. In de planregel hoefde niet opgenomen te worden dat zowel vergunningsvrij als vergunningplichtig samen niet meer dan 1.700 m² zou bedragen. De gemeenteraad had ook enige speelruimte.

Een aantal acties van de projectorganisatie en de gemeente maakten vervolgens veel meer bouw mogelijk. Begin 2017 stond de teller op 2507 m². Daarna zijn nog enige schuren toegevoegd. De hoeveelheid vierkante meters die eerder reden was tot vernietiging van het eerste plan in 2009 is hoogstwaarschijnlijk gehaald of zelfs overschreden. Het 'doolhof', waar de wethouder van spreekt in zijn antwoord, is het directe gevolg van besluiten van de raad en het gedrag van het college. Hoe dit kon gebeuren wordt beschreven in de volgende paragrafen.

Van publiekrechtelijke maximum per terrein naar 'privaatrechtelijk' minimum per kavel

De wethouder stelt voor om een en ander in de toekomst te voorkomen door in een vervolgetraject meters te verdelen. Deze maatregel komt tekort. Dit is immers in een vroeg stadium gebeurd bij het Hattemse Loo. Ook de koopcontracten specificerden maxima aan bouwoppervlak.

De gemeente verdeelde het maximum aan de te vergunnen meters van het terrein over de kavels, maar stond toe dat de huizen veel groter werden. Aan wat er zo teveel gebouwd werd gaf de gemeente de status vergunningsvrij. Dit is maar een eerste voorbeeld van verwarring bij het Hattemse Loo.

Een derde partij zoals de VLMH kan geen bezwaar maken tegen omgevingsvergunningen als die definitief zijn. Ze heeft pas gronden om een overschrijding van een planregel die geldt voor een heel terrein aan te pakken als de meters van die specifieke vergunning tezamen met de meters van alle eerder vergunde bouw de planregel overschrijdt. In januari 2016 heeft de VLMH het college aangegeven dat zij mogelijk later bezwaar zou maken tegen omgevingsvergunningen.

Zodra een omgevingsvergunning eenmaal definitief is, zijn de gebouwen die onderdeel zijn van de vergunning per definitie vergund. Bewoners worden zo beschermd tegen onbedoelde fouten van een gemeente. Een derde partij zoals de VLMH kan niet meer vragen om handhaving van planregels voor de bouw nadat een vergunning definitief is geworden voor die specifieke kavel.

Deze rechtszekerheid voor burgers is achteraf nodig als blijkt dat er onverhoopt toch iets fout is gegaan. U snapt dat die regels, bedoeld of onbedoeld, ook opportunistisch gedrag vooraf mogelijk maken. Hier is sprake van een 'moral hazard' situatie. Een *moral hazard* verwijst naar veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden. Een *moral hazard* ontstaat bijvoorbeeld bij onvoldoende toezicht, of als gevolg van halfbakken of slappe besluiten en het ontbreken van afdoende consequenties.

Dat de bouw zelfs nog groter uit kon gaan vallen, bleek aan het einde van 2016.

De vergunningen die de VLHM bij eind 2016 procedures onder ogen kreeg maakten onvoldoende onderscheid tussen vergund en vergunningsvrij. Alle meters op dergelijke bouwtekeningen tellen in dat geval mee voor de maximale bebouwing van het terrein.

Indien de eerdere vergunningen op eenzelfde wijze tot stand waren gekomen zou dat niet alleen betekenen dat de maximale grens in de planregel voor vergund bouwen flink overschreden was, maar ook dat er nóg meer vergunningsvrij bijgebouwd kon worden.

De vaststellingsovereenkomst tussen de gemeente en de VLMH is dan ook pas getekend nadat de gemeente bouwtekeningen uit de andere definitieve vergunningen heeft overlegd waarop bleek dat vergunningsvrij (met blauwe aanduiding en begeleidende rode tekst) expliciet uitgesloten is en geen onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning.

Dat met de veel grotere huizen de vereiste open ruimte tot het verleden behoorde en dat de druk op de boskamer toeneemt moge duidelijk zijn.

Effectieve vergroting van bouwoppervlak

Er is geen sprake van boskamers, meervoud, zoals de wethouder stelt. Er is één boskamer die maar op twee plaatsen door de ontsluitingsweg doorbroken mag worden. De vaststellingsovereenkomst regelt vijf extra doorbrekingen van de boskamer van hoogstens drie meter. De boskamer bestaat nog niet.

Uitwegen waren net als de waterberging op het terrein bedacht (beeldkwaliteitsplan en toelichting op zitting van de Afdeling). De aaneengeslotenheid van de boskamer is onderdeel van de landschappelijke inpassing. Maar de boskamer was tevens een garantie dat de bouw binnen de perken bleef. Door de waterberging die op het terrein zou komen te verplaatsen naar de groenbestemming aan de rand van het terrein op gemeentegrond en door daarnaast uitwegen naar buiten door de bosrand te leggen schied de projectontwikkelaar extra bouw mogelijkheden.

De gemeente wist van de plannen van de projectontwikkelaar om de waterberging te verplaatsen, om uitwegen te creëren en van het kappen van de bomen om dit mogelijk te maken af. Een verplicht advies (gepubliceerd op 2 december 2015) was echter negatief: de bomen die de plannen in de weg stonden mochten niet worden gekapt.

Zes van de zeven bomen die begin februari 2016 gekapt zijn waren eigendom van de gemeente. Het hout is door de projectontwikkelaar afgevoerd. Desondanks bleek een handhavingsspoor niet mogelijk. De waterberging werd gegraven op gemeentegrond en op het inrichtingsplan staan sinds oktober 2015 uitwegen door de boskamer.

Het college legaliseert ondanks alles uitwegen

Dat uitwegen door groen niet zijn toegestaan bij het Hattense Loo is onweerlegbaar. Het was uitgangspunt in het bestemmingsplan bij de landschappelijke inpassing. De desbetreffende planregels zijn in april 2014 verbeterd (verwijderen van artikel 3.1.c en 3.1.d van de planregels als gevolg waarvan water, wegen, bouwwerken etc. niet mogelijk zijn op de groenbestemming). De aanpassingen staan op een publicatieblad en zijn opgenomen in het door de raad vastgestelde bestemmingsplan. In het beeldkwaliteitsplan staat dat uitwegen op de kavels voorzien zijn. Tot slot bevestigt de Afdeling in haar uitspraak dat de boskamer aaneengesloten is.

Vanaf de uitspraak van de Afdeling in 2015 tot aan de ondertekening van de vaststellingsovereenkomst in maart 2017 werkt het college desondanks aan (de legalisatie van) uitwegen. De voorzieningenrechter en een bezwarencommissie maakten korte metten met het standpunt van de gemeente dat bij een onderschikte afwijking geen sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Juridisch deugt deze redenering gewoonweg niet. De planregels sluiten uitwegen uit. Toch duurt het daarna nog maanden, tot eind november, voordat het college schriftelijk bevestigt dat hun redenering onjuist is. De bouw en de positionering van de huizen zijn dan een *fait accompli*. Het college zet legalisatie door tot op het moment dat de vaststellingsovereenkomst wordt getekend.

Scheiding groenbestemming en boskamer

De boskamer ligt rond het hele project op particuliere kavels. Er was ter plaatse geen grondbezit bij de gemeente en dat zal ook in volgende gevallen van functieverandering niet het geval zijn. Bewoners hebben voor de boskamer getekend bij hun koopcontract. Het beeldkwaliteitsplan is toegevoegd. Aanleg en de instandhouding van de boskamer is op deze wijze zowel privaat- als publiekrechtelijk geregeld.

De groenbestemming ligt aan de zuid- en oostkant van het terrein echter niet op de particuliere kavels, maar in plaats daarvan grotendeels op gemeentegrond. Die situatie staat op het eerste inrichtingsplan dat wij kennen, en is derhalve tenminste zo sinds er plannen zijn om de waterberging naar de groenbestemming op de grens van het terrein te verplaatsen. Ten overvloede: de planregels over bestemming groen sluiten ook water uit.

Het college bevestigde eind november 2016 aan de VLMH dat de groenbestemming en de boskamer langs de Konijnenbergerweg en de Hezenbergerweg van elkaar gescheiden zijn.

Hiermee komt de borging van de boskamer in het geding en wordt een volgende *moral hazard* situatie geschapen. Om, bijvoorbeeld, een bredere uitweg door de boskamer dan toegestaan mogelijk te maken hoeft de projectontwikkelaar aan de zuid- en oostkant van het project immers alleen maar te wachten met aanleggen van de boskamer. De projectontwikkelaar die in een brief aan en op de zitting bij de Raad van State nog de boskamer en de hoog opgaande beplanting roemde, stond bewoners toe om een tuin en dergelijke aan te leggen in plaats van de boskamer.

Om dergelijke voorspelbare problemen te voorkomen eist de vaststellingsovereenkomst van gemeente dat deze erop toeziet dat de boskamer (exclusief vijf onderbreking van 3 meter) wordt aangelegd.

Boskamer naar gemeentegrond?

De tweede maatregel die wethouder Schipper voorstelt is om in het vervolg de boskamer op gemeentegrond aan te planten. Het is niet zo eenvoudig als het op het eerste gezicht lijkt.

Als de boskamer op gemeentegrond ligt, mist immers de borging voor de instandhouding van het hoog opgaande groen welke nu met behulp van de koopcontracten is geregeld. De krimpende bosrand op het aangrenzende terrein aan de noordzijde van het project en de vrijwel geheel verdwenen bosrand aan de westzijde sterkt ons in onze mening.

Intussen ligt op de drie meter brede groenbestemming aan de zuidkant ook de compensatie voor de waterberging waarvan de instandhouding door de gemeente wordt geborgd via de vaststellingsovereenkomst.

Tot slot lost dit ook de problemen die de gemeente nu ondervindt bij handhaving niet op. Aan de oostkant, op de hoek, ligt de bosrand immers wel degelijk op de groenbestemming én de particuliere kavels. Net als bijvoorbeeld aan de noordkant van het project waar de projectontwikkelaar gebruik heeft gemaakt van het aangrenzende terrein voor de aanleg van de boskamer en waar inmiddels bebouwing op de groenbestemming staat.

Planregels moeten beter en functieveranderingsbeleid moet serieus genomen worden

Een maatregel is een betere kwaliteit planregels. Het functieveranderingsbeleid dat aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt, is nauwelijks gevolgd en daar heeft de raad niet op ingegrepen.

De kwaliteit van de regels maakt de kans op problemen groter dan nodig en hindert de gemeente vervolgens bij handhaving. In de planregels zijn allerlei randvoorwaarden niet of niet voldoende duidelijk vertaald. Ik geef hier een korte opsomming: de regels voor groen en de maximale bebouwing wijken af van andere bestemmingsplannen maar dit wordt niet duidelijk gemaakt. Verzuimd is bouwvlakken aan te geven waarmee veel problemen hadden kunnen worden voorkomen. In het beeldkwaliteitsplan staat een verbod op hekken (en raster) tussen de huizen. Dat is niet terug te vinden in de planregels, alleen in het kettingbeding.