

INBRENG TEN BEHOEVE VAN BEHANDELING ONTWERP-BESTEMMINGSPLAN BROEKBERGEN (beeldvormende vergadering 5 november 2020)

Rond de ontwikkeling van Broekbergen die het college in navolging van de eigenaar/initiatiefnemer voorstaat en is neergelegd in het voorliggende ontwerp-bestemmingsplan Broekbergen spelen de volgende zaken een samenhangende rol:

- a. in welke mate is er sprake van bouwrechten, die zouden voortvloeien uit het thans geldende bestemmingsplan?
- b. in welke mate is er thans reeds sprake van verstedelijking van Broekbergen, waardoor de toepassing van de verzwaarde motiveringsplicht voor de ingrijpende ontwikkelingen niet zou gelden?
- c. In hoeverre is de noodzaak van nieuwe bebouwing op Broekbergen aangetoond en onontbeerlijk als economische drager voor de instandhouding van Broekbergen?

Uit onze inbreng trekken wij de volgende **conclusies**:

- 1 Wij zijn van oordeel dat de raad een geheel eigen afweging toekomt omtrent de herontwikkeling van Broekbergen. De raad is niet gebonden aan bouwrechten die op de huidige bestemming zouden rusten.
2. Wij zijn van oordeel dat de interpretatie van het begrip verstedelijking van Broekbergen discutabel is. Er is onder het huidige bestemmingsplan geen sprake van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Er dient dan ook een verzwaarde motiveringsplicht voor de ingrijpende voorgestelde ontwikkelingen te worden gegeven. Het uitsluitend resp. in hoge mate volgen van de wensen van de initiatiefnemer is niet aan de orde.
3. Met de herbestemming van Broekbergen waarbij de bestemming van hoofdhuis en kapel wijzigen van Maatschappelijke voorziening in Wonen en kantoor, worden structureel economische dragers geboden voor restauratie en instandhouding. Deze zijn toereikend. Nieuwbouw van drie gebouwen op het perceel is een overkill. Hooguit zou de mogelijkheid van één gebouw in de nabijheid van huidige gebouwen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.

Ad a. Bouwrechten of vermeende bouwrechten?

Op 21 december 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak 201808466/2/R1, ECLI:NL:RVS:2018:4226, uitspraak gedaan over de rechtszekerheid van bestaande bouwrechten in een nieuw bestemmingsplan.

Onder punt 8.1 van deze uitspraak is het volgende opgenomen: **Aan een voorheen geldend bestemmingsplan kunnen in het algemeen geen blijvende rechten worden ontleend. De**

raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Een bestemmingsplan mag worden aangewend om een nieuwe ontwikkeling planologisch mogelijk te maken, maar niet zonder daarbij de ruimtelijke gevolgen te onderzoeken en een belangenafweging te maken, hetgeen de raad wel heeft gedaan. Het rechtszekerheidsbeginsel, voor zover [verzoeker] en anderen daar een beroep op doen, verzet zich er aldus niet tegen dat de raad voor bepaalde gronden een nieuwe bestemmingsregeling vaststelt. De voorzieningenrechter ziet in het betoog van [verzoeker] en anderen voorshands geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen ten behoeve van de voorziene woning.

Onder verwijzing naar deze uitspraak is de gemeenteraad dus *niet* gebonden aan rechten in een huidig bestemmingsplan bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. Nu het voornemen is om de bestemming van kloostercomplex Broekbergen te wijzigen van "Maatschappelijke voorzieningen" naar "Wonen" en "Kantoor zal de gemeenteraad, na onderzoek van de ruimtelijke gevolgen en belangenafweging, nieuwe/andere regels voor de gronden vaststellen. De gemeenteraad is hierbij niet gebonden aan rechten in het huidige bestemmingsplan. De raad komt een eigen afweging toe.

In zijn reactie in de Nota Zienswijzen draait het college het echter om. Het college heeft tot op heden niet de ruimtelijke gevolgen (met name meer bouwvolume (verstening)) inzichtelijk gemaakt. Ook de belangenafweging (meer verstening buitengebied versus hoger economisch rendement eigenaar) ontbreekt, althans is niet inzichtelijk en gemotiveerd. Nog afgezien dat het financieel niet noodzakelijk is (zie hierna onder c.).

Het getuigd van beter (en ook de beste) goede ruimtelijke ordening om bij het nieuwe bestemmingsplan uit te gaan van de bestaande bebouwing. Bij Kloosterlaantje 2 en 3 heeft de gemeenteraad ook die lijn gevolgd. Geen verdere verstening dan de verstening tot nu toe. (NB: het bouwoppervlak moge min of meer hetzelfde blijven als de aantal m² aan carré's, de bouwmassa neemt in het plan navenant toe. Er is sprake van een vergroting van het bouwvolume van meer dan 6000 m³).

De gemeentelijke reactie luidt als volgt:

De wijze van bestemmen die wij voor het landgoed voorstaan, voldoet aan de uitspraak van de afdeling die u aanhaalt. Wij merken daarbij op dat we de brede maatschappelijke bestemming die op het landgoed ligt hier niet meer op zijn plaats vinden. Invulling van die maatschappelijke bestemming en het gebruik maken van de bouwrechten die nog onbenut zijn zou kunnen resulteren in aanzienlijke aantasting van de natuurwaarden en cultuurhistorische waarden van het landgoed. Dat wensen wij te voorkomen en wensen daarom ook mee te werken met het plan van de landgoedeigenaar dat voorziet in een aanzienlijke beperking in gebruik- en bouwrechten en grote delen van het landgoed de bestemming 'Natuur' geeft, waarmee de natuurwaarden die het landgoed rijk is worden beschermd.

Wij stellen hier tegenover dat ook huidige bouw mogelijkheden ('bouwrechten') in een nieuw bestemmingsplan kunnen worden aangepast, ook al zou de bestemming Maatschappelijke Voorziening blijven. Voorts dat de huidige eigenaar geen bouwrechten heeft bij een nieuw bestemmingsplan (de raad maakt een eigen integrale afweging).

Dat de maatschappelijk bestemming niet meer op zijn plaats is, kan op zich worden onderschreven. Het is dan niet consequent om nog wel even de (vermeende) 'bouwrechten' van die bestemming mee te nemen naar de nieuwe bestemming wonen/kantoor. Het is van tweeën één. Voor wonen/kantoor moet een zelfstandige afweging worden gemaakt in het kader van een goede ruimtelijk ordening en met inachtneming van alle belangen.

Ad b. Verstedelijking van Broekbergen

Er bestaat gereede twijfel of buitenplaats Broekbergen moet worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied. Het college geeft aan dat door de Stec groep is beoordeeld of sprake is van stedelijk gebied. De Stec groep wijst daarbij op vaste rechtspraak waaruit blijkt dat sprake is van bestaand stedelijk gebied als binnen het vorige bestemmingsplan het plangebied reeds als een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakte of het gebied op grond van het vorige bestemmingsplan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Het huidige bestemmingsplan Buitengebied kent aan het plangebied de bestemming Maatschappelijke Voorzieningen toe, met als doelomschrijving wonen, gezondheidszorg, therapie en tijdelijk nachtverblijf. De gemeente verbindt hier aan de conclusie dat gesteld kan worden dat het plangebied binnen het 'bestaand stedelijk gebied' ligt. Onder deze omstandigheden dient volgens het college het plangebied als bestaand stedelijk gebied te worden aangemerkt. Gevolg daarvan is dat de verzwaarde motiveringsplicht voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied niet geldt.

Wij vinden deze bevindingen en standpunten onvoldoende:

1. Blijkens uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van 29 augustus 2012 *) heeft het hoofdhuis niet de bestemming wonen. De enige twee woningen die op het vorige plangebied stonden zijn Kloosterlaantje 2 en 3. Deze woningen zijn uit het voorgestelde plangebied gehaald. Het huidige plangebied Broekbergen kent dus niet het element wonen. Ook detailhandel en horeca hebben nooit op het plangebied bestaan, anders dan uitsluitend in ondergeschikte zin ten dienste van deze voorzieningen. Het element bedrijvigheid is een verkeerde term voor therapie en burn out behandeling. Met andere woorden, het valt niet aan te nemen resp. hard te maken dat er nu reeds sprake is van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing zoals aangegeven.

2. Ook het tweede element van stedenbouwkundig samenstel van bebouwing (openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur) is hier niet aan de orde. Juist vanwege de monumentale kloostermuur is er sprake van een naar binnen gekeerd ensemble (zie deze omschrijving van het college in de Nota zienswijzen, p. 137). En in plaats van bijv. stedelijk groen is hier landschappelijk groen.

3. Vraag blijft, los van de punten 1 en 2, waarom het college opziet tegen een verzwaarde motiveringsplicht voor de ingrijpende voorgestelde (stedelijke) ontwikkelingen.

*) Zie uitspraak 201110515/1/A1, 201110520/1/A1 en 201110523/1/A1. Deze uitspraak is als bijlage bijgevoegd. De uitspraak is buitengewoon lezenswaardig en geeft helder weer dat het huidige bestemmingsplan regelt dat wonen ondergeschikt is aan de maatschappelijke voorziening. Het voornemen van eigenaar en gemeente destijds om appartementen te realiseren in het hoofdhuis is dan ook door de rechter niet gehonoreerd.

Ad c. Nieuwe bebouwing als economische drager noodzakelijk?

Wij benadrukken dat wij de restauratie van het complex toejuichen. De als rijksmonument aangewezen objecten (hoofdhuis, toren van de kapel en kloostermuur) verdienen het om in goede staat te blijven. Ook het herstel van de tuin na de verwijdering van de in de jaren zestig geplaatste carrés heeft onze steun. Goed dat hier initiatieven toe zijn genomen.

Natuurlijk kost deze restauratie veel geld. Maar daar staan ook ruime subsidies van de overheid tegenover. Ook zijn er ruimhartige fiscale voordelen voor de eigenaar (o.a. geen overdrachtsbelasting, geen of beperkte WOZ, geen of beperkte erfbelasting). Daarnaast wordt in het ontwerp-bestemmingsplan-Broekbergen de bestemming van het complex gewijzigd. Had het kloostercomplex nog de bestemming Maatschappelijke Voorziening, nu wordt voorgesteld de bestemming te wijzigen in Wonen en Kantoor. Met deze wijziging wordt het mogelijk om appartementen en kantoren te vestigen in de bestaande gebouwen (hoofdhuis en kapel). Dit betekent dat er structureel ruime financiële middelen beschikbaar komen voor het onderhoud en instandhouding van de buitenplaats Broekbergen.

Een groot punt van kritiek is dat de eigenaar vindt dat hij naast deze middelen nog meer opbrengsten uit het landgoed moet genereren. De eigenaar wenst drie flinke gebouwen neer te zetten verspreid over het terrein van 2 hectare (overigens is deze zgn. korrelstructuur meer passend bij een omvangrijk landgoed als bijvoorbeeld het naastgelegen Dennenburg). In deze 3 gebouwen van min of meer gelijk bouwvlak worden 10 woningen/appartementen geprojecteerd (Koetshuis 6, Oranjerie 1 en Bouwhuis 3). Dit is naar onze mening een overkill die in de stukken niet is onderbouwd. Uit onze berekeningen blijkt dat de bestemmingswijziging van Maatschappelijke Voorziening in Wonen en Kantoor in principe toereikend zijn voor de restauratie en instandhouding van Broekbergen. De geplande *nieuwbouw* (let wel het gaat niet om terugbouw of restauratie, ook al klinken de namen van de gebouwen historisch) is in deze mate niet nodig om de cultuurhistorische waarden van de buitenplaats veilig te stellen.

In de bijlage bij deze inbreng is een memo gevoegd dat een onderbouwing geeft voor onze zienswijze dat met de herbestemming van Broekbergen (wonen/kantoor i.p.v. maatschappelijke voorziening) een toereikende economische drager wordt ingezet voor de restauratie en instandhouding van Broekbergen. (Bijlage: **Memo inzake kosten en**

opbrengsten restauratie Broekbergen). Bij deze becijferingen zijn géén privé-cijfers gebruikt.

Bij onze berekeningen hebben we uiteraard een aantal veronderstellingen moeten invoeren. (bij gebrek aan input van de initiatiefnemer).

Wat betreft de kosten hebben we de volgende elementen meegenomen: de aanschaf van Broekbergen, de restauratie van de monumentale onderdelen van het complex, de sloop van de carrés, de aanleg van de tuin, de inpandige verbouwing van hoofdhuis en kapel alsmede een tegemoetkoming voor voorbereidingskosten. Kosten van rechtsgedingen en bijv. een zwembad zijn niet meegenomen.

Wat betreft de opbrengsten zijn we uitgegaan van een marktconforme huur voor de twee appartementen in het hoofdhuis, een economische waardering voor bewoning hoofdhuis door eigenaar en een marktconforme benadering van de verhuur van de kantoorruimte (in onze berekening hebben de zgn. variant 2 genomen, die de voorkeur van de eigenaar heeft).

Wij komen tot de conclusie dat er een balans is tussen de kosten en de opbrengsten, zonder dat nieuwbouw van Oranjerie, Koetshuis en Bouwhuis aan de orde is.

Het college heeft in de Nota van zienswijzen gemeld dat door Eelerwoude – Ewoud Dahmen, rentmeester, een notitie d.d. 23 december 2019 is opgesteld inzake “Economische onderbouwing exploitatie historische buitenplaats Broekbergen”. Deze notitie is weinig helder en overtuigt niet nu de opsteller aan het einde van de notitie verklaart: *‘wij hebben de in de economische onderbouwing en bijbehorende documenten vermelde bedragen overigens voor kennisgeving aangenomen. De bedragen komen ons op het eerste gezicht overigens niet onredelijk voor.’* (Einde citaat).

CONCLUSIES:

Uit onze inbreng trekken wij de volgende conclusies:

- 1 Wij zijn van oordeel dat de raad een geheel eigen afweging toekomt omtrent de herontwikkeling van Broekbergen. De raad is niet gebonden aan bouwrechten die op de huidige bestemming zouden rusten.
2. Wij zijn van oordeel dat de interpretatie van het begrip verstedelijking van Broekbergen discutabel is. Er is onder het huidige bestemmingsplan geen sprake van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Er dient dan ook een verzwaarde motiveringsplicht voor de ingrijpende voorgestelde ontwikkelingen te worden gegeven. Het uitsluitend resp. in hoge mate volgen van de wensen van de initiatiefnemer is niet aan de orde.
3. Met de herbestemming van Broekbergen waarbij de bestemming van hoofdhuis en kapel wijzigen van Maatschappelijke voorziening in Wonen en kantoor, worden structureel

economische dragers geboden voor restauratie en instandhouding. Deze zijn toereikend. Nieuwbouw van drie gebouwen op het perceel is een overkill. Hooguit zou de mogelijkheid van één gebouw in de nabijheid van huidige gebouwen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.

-

BIJLAGEN:

- Uitspraak afdeling Bestuursrechtspraak d.d. 29 augustus 2012.
- Memo inzake kosten en opbrengsten restauratie en instandhouding Broekbergen
- LandgoedWijzer, informatie over fiscale faciliteiten

3 november 2020.