



Gemeente Brummen

# AdviesNota

Afdeling: Ruimte	Adviseur: Linda Sprikkelman	Code: LS/253	<b>OPENBAAR</b>
Medeadviseur(s): Frederique Knoef			Datum: <b>17 april 2012</b> Regnr.: <b>BW12.0103/LSp</b>
Portefeuille(s): Ruimtelijke Ordening	Portefeuillehouder(s): H. Beelen	Paraaf manager: <i>MKL</i> Controlling:	
Onderwerp: Verzoek rood-voor-rood Bronkhorsterweg 20 te Brummen			Budgetnummer in afdelingsplan:

Procedure	Administratief	status	datum	Bestuurlijk	status <sup>1</sup>	datum	Burgerparticipatie <sup>2</sup>
	<input type="checkbox"/> MT <input type="checkbox"/> Ondernemingsraad <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> B&W <input checked="" type="checkbox"/> Gemeenteraad			t.b. t.k.n.		24 april 2012 28 juni 2012

**Besluiten om:**

- In principe medewerking te verlenen aan het verzoek om met toepassing van rood-voor-rood, op het perceel Bronkhorsterweg 20 te Brummen, de bouw van één vrijstaande woning of twee twee-onder-één- kapwoningen mogelijk te maken, onder voorwaarde dat wordt voldaan aan de beleidsregel functieverandering.

**GEMEENTESECRETARIS**Datum: *19-4-2012*

Paraaf voor akkoord:

**COLLEGEBEHANDELING**

Dagmap d.d.:	Akkoord	Bespreken	
N.E. Joosten (burg)			
F.L.J. Bruning			
J.A.C.M. Eibers			
H. Beelen			
G.J. Verver-Drenth			
Status	<input type="checkbox"/> A-stuk	<input type="checkbox"/> B-stuk	Datum collegebesluit: <i>20 april 2012</i>

**COLLEGEBSLUIT:**

*Conform advies.*

Gemeentesecretaris

<sup>1</sup> t.k.n. = ter kennisname | t.a. = ter advisering | t.b. = ter besluitvorming  
<sup>2</sup> Argumentatie invullen bij kopje Communicatie en burgerparticipatie



## Gemeente Brummen

Aan burgemeester en wethouders

Adviesnota

Reg.nr.: BW12.0103/LSp

Portefeuille: Ruimtelijke Ordening

Brummen, 17 april 2012

Onderwerp: Verzoek rood-voor-rood Bronkhorsterweg 20 te Brummen

### Inleiding

Op 29 april 2010 heeft initiatiefnemer een aanvraag om functieverandering ingediend betreffende het perceel Bronkhorsterweg 20 te Brummen. Het verzoek betrof op dat moment de bouw van één woning op de betreffende locatie en de bouw van één woning op een locatie elders in de gemeente.

Sindsdien hebben diverse overleggen met initiatiefnemer plaatsgevonden over zijn verzoek en is het verzoek veelvuldig gewijzigd. De wijzigingen betroffen, de locaties van de nieuw te bouwen woningen, de hoeveelheid woningen, de wens voor onbepaalde tijd een bouwrecht te behouden voor realisatie van de woningen (zonder concrete locatie) en de mogelijkheid (in het kader van de functieverandering woonwerkcombinatie) 500m<sup>2</sup> werkvloeroppervlak toe te voegen op een bedrijfsperceel elders in het buitengebied van de gemeente Brummen.

Zoals vermeld in de brief van Achmea Rechtsbijstand van 19 maart 2012, ingediend namens initiatiefnemer, wenst initiatiefnemer een principe-uitspraak op basis van zijn verzoek zoals verwoord in de brief van 31 december 2011. Deze brief hebben wij op 2 januari 2012 ontvangen, hierin is het volgende opgenomen:

- reductie van bebouwing van circa 1.800m<sup>2</sup> en verwijdering kuilvoerplaten en verhardingen met circa 1.900m<sup>2</sup>;
- de realisatie van twee woningen en/ of bedrijfsuitbreiding op een nog nader te bepalen locatie; \*
- een zoekperiode van onbepaalde tijd tot 5 of 10 jaar;
- geen extra woning op de locatie Bronkhorsterweg in verband met de ligging in de uiterwaarden en het gemeentelijk- en overheidsbeleid in deze i.e. beleidslijn Grote Rivieren.

(\* Op 29 december 2011 hebben wij van initiatiefnemer het verzoek ontvangen de herbouw mogelijk te maken in de vorm van toevoeging van 500m<sup>2</sup> bedrijfsvloeroppervlak op het perceel Eerbeekseweg 19 te Brummen)

De locatie Bronkhorsterweg 20 te Brummen heeft in het bestemmingsplan Buitengebied reeds de bestemming wonen gekregen. Er is hier officieel geen sprake van een functieverandering, maar van rood-voor-rood. De gemeente Brummen heeft geen beleid ten aanzien van rood-voor-rood, bij toetsing van deze verzoeken wordt gebruik gemaakt van de beleidsregel functieverandering.

### Argumenten

#### 1.1 Er is sprake van sloop van 1.000m<sup>2</sup> opstallen

In de aanvraag van initiatiefnemer en in de brief van Achmea wordt benoemd dat een oppervlakte van 1.800m<sup>2</sup> aan opstallen wordt gesloopt. Op bijgevoegde tekening staat aangegeven dat de sloop betrekking heeft op twee opstallen. Deze opstallen hebben een oppervlakte van 1.000m<sup>2</sup> en 465m<sup>2</sup>. Het ene opstal betreft een ligboxstal van 1.000m<sup>2</sup> waarvoor vergunning is verleend, het andere opstal betreft een werktuigenloods van 465m<sup>2</sup>. Van deze werktuigenloods is in het archief geen vergunning beschikbaar. Initiatiefnemer heeft aangegeven dat hij deze vergunning niet kan overleggen. De oppervlakte van de werktuigenloods wordt dan ook niet meegerekend, er wordt gerekend met de sloop van 1.000m<sup>2</sup> aan opstallen.

Conform de staffel in de beleidsregel functieverandering wordt de sloop van 1.000 tot 2.000 m<sup>2</sup> voormalig agrarische bedrijfsopstallen gecompenseerd met de mogelijkheid tot realisatie van één vrijstaande woning met een maximale oppervlakte van 225m<sup>2</sup> of de bouw van één nieuw gebouw met hierbinnen twee wooneenheden. Bij de definitieve aanvraag om toepassing van rood-voor-rood dient aangegeven te worden op welke locatie initiatiefnemer de woning(en) wenst te realiseren. Dit is mogelijk op het betreffende perceel, Bronkhorsterweg 20, of binnen de zoekzones kleine kernen.

## 1.2 *Alle vrijkomende bedrijfsgebouwen dienen gesloopt te worden*

In de beleidsregel is opgenomen dat vrijkomende bedrijfsgebouwen die niet worden hergebruikt moeten worden gesloopt, met uitzondering van monumentale en karakteristieke bebouwing. Daarnaast is opgenomen dat mestsilo's, kuilplaten, erfverhardingen en niet-vergunde gebouwen niet mee tellen als (agrari-sche) bedrijfsgebouwen, maar deze dienen wel gesloopt te worden.

## 1.3 *Er dient voldaan te worden aan de 50% regel uit het beleid functieverandering*

In de beleidsregel is opgenomen dat nieuwbouw en hergebruik van (bij)gebouwen een omvang mag hebben van maximaal 50% van de gesloopte bedrijfsgebouwen. Het meetellen van te slopen erfverhardingen en niet-vergunde gebouwen is in het beleid uitgesloten.

## 1.4 *Het bestemmingsvlak voor wonen dient aangepast te worden*

Als bijlage bij de aanvraag heeft initiatiefnemer een voorstel gedaan voor het verkleinen van het bouwvlak met de bestemming 'wonen' (inclusief tuinen en erven), de verkleining bedraagt ongeveer 5.300m<sup>2</sup>. In de beleidsregel is opgenomen dat het bestemmingsvlak voor wonen (inclusief tuinen en erven) maximaal 1.500m<sup>2</sup> mag bedragen. Een herziening van het bestemmingsplan is noodzakelijk ten behoeve van het verkleinen van het bouwvlak. De definitieve aanvraag dient hierin te voorzien.

## 1.5 *De kwaliteitsbijdrage ter plaatse dient aangetoond te worden*

De definitieve aanvraag, ten behoeve van het opstarten van een planologische procedure, dient voorzien te zijn van een erfinrichtings- en erfbeplantingsplan. In de beleidsregel is de voorwaarde opgenomen dat een deskundige organisatie op het gebied van erfinrichting een inrichtingsplan opstelt met uitgangspunten en randvoorwaarden. Op basis van dat erfinrichtingsplan stelt een deskundige organisatie op het gebied van erfbeplanting een beplantingsplan op. Dit beplantingsplan zorgt voor maximale landschappelijke inpassing en kwaliteitsbijdrage op het betreffende perceel.

## 1.6 *De voorgestelde combinatie wonen-werken is op basis van beleid niet mogelijk*

Op basis van de beleidsregel is het mogelijk om toepassing te geven aan een functieverandering naar wonen of functieverandering naar woon-werkcombinaties.

Initiatiefnemer verzoekt om op basis van de beleidsregel functieverandering bedrijfsvloeroppervlak toe te voegen aan het bedrijf gevestigd op het perceel Eerbeekseweg 19 te Brummen of op een nader te bepalen locatie.

In de beleidsregel wordt ten aanzien van de functieverandering woon-werkcombinaties de voorwaarde gesteld dat één van de woningen moet worden bestemd als bedrijfswoning. In dit geval is er geen sprake van (de bouw van) een bedrijfswoning, er wordt verzocht de te bouwen woningen op een nader te bepalen locatie te realiseren. Daarnaast is in de beleidsregel opgenomen dat de maximale afstand tussen een gebouw ten behoeve van werken en een gebouw ten behoeve van wonen 25 meter is en de bewoner van de woning een directe relatie met het bedrijf moet hebben. Op basis hiervan wordt niet voldaan aan de beleidsregel functieverandering.

## **Kanttekeningen**

*1.1. Initiatiefnemer is van mening dat er verwachtingen zijn gewekt ten aanzien van zijn verzoek en indien niet volledig uitvoering kan worden gegeven aan zijn wensen dit tot schade zal leiden.*

Op 29 april 2010 heeft initiatiefnemer een verzoek om principe-uitspraak ingediend. Naar aanleiding hiervan hebben diverse gesprekken plaatsgevonden en heeft initiatiefnemer zijn verzoek meerdere malen gewijzigd. Ambtelijk is in eerste instantie aangegeven dat het verzoek niet past binnen de beleidsregel, maar dat er eventueel mogelijkheden zijn om hieraan medewerking te verlenen. Daarbij is vermeld dat de gemeenteraad het bevoegde orgaan is te beslissen over een afwijking van de beleidsregel.

Daarnaast is tijdens een bestuurlijk gesprek aangegeven dat indien medewerking wordt verleend aan het verzoek het uitgangspunt zal zijn dat er een definitieve locatie moet zijn voor realisatie van de woning. Het is niet wenselijk een claim te leggen voor de toekomst ten aanzien van woningbouwaantallen. Er heeft sindsdien echter nog geen besluitvorming plaatsgevonden of is een overeenkomst tot stand gekomen.

### *1.1.1. Er is geen sprake van gerechtvaardigd vertrouwen.*

Tijdens het proces is initiatiefnemer altijd kenbaar gemaakt dat het verzoek niet past binnen de beleidsregel functieverandering. Initiatiefnemer wist dat het college/ raad een besluit hierover moet nemen en dat wellicht niet aan alle aspecten van het verzoek medewerking kan worden verleend.

Volgens vaste jurisprudentie is pas sprake van gerechtvaardigd vertrouwen die met een positief besluit gehonoreerd moet worden als een tot beslissen bevoegd orgaan ten aanzien van initiatiefnemer uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en ongeclausuleerd toezeggingen heeft gedaan, die bij initiatiefnemer gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt (ABRvS 26 november 2008, nr. 20081122/1).

Bij de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming is deze complexe casus nogmaals uitgebreid ambtelijk (intern) besproken en geconstateerd dat met een te ruime mate van flexibiliteit teveel werd afgeweken van de beleidsregel, en dat een dergelijke afwijking niet te rechtvaardigen is. De initiatiefnemer is hierover uitgebreid geïnformeerd en nogmaals uitgelegd dat e.e.a. slechts middels een bestuurlijk besluit duidelijkheid kan worden verkregen. E.e.a. is aanleiding geweest voor initiatiefnemer expliciet te verzoeken om een principe-uitspraak om duidelijkheid te verkrijgen.

In dit geval zijn er geen toezeggingen gedaan door of namens het bevoegde bestuursorgaan. Er is enkel contact geweest met de behandeld ambtenaar en bovendien is gedurende de gehele procedure duidelijk geweest dat het college/ de raad een beslissing zou moeten nemen. Bovendien is vaste jurisprudentie dat aan toezeggingen gedaan door een ambtenaar geen gerechtvaardigd verwachtingen mogen worden ontleent, aangezien deze niet een tot beslissen bevoegd orgaan is en de betrokkene dit kon weten. Uit de correspondentie blijkt dat initiatiefnemer hiervan op de hoogte was. Initiatiefnemer heeft zelfs commentaar gegeven op een eerdere conceptadviesnota en vraagt in zijn brief van 29 december 2011 om het voorstel uit te werken in een positieve adviesnota aan het college. Ook in eerdere brieven van juni en augustus 2011 verwijst initiatiefnemer naar de procedure. Bovendien geeft hij in zijn reactie op een conceptadviesnota aan dat vooroverleg met de wethouder wenselijk is. Hieruit leiden we af dat initiatiefnemer op de hoogte was van het feit dat hierin geen bindende uitspraken gedaan werden.

#### 1.1.2. Er is geen sprake van te vergoeden schade

Alhoewel er niet van een zodanige situatie sprake is dat op alle onderdelen van het verzoek positief besloten zou moeten worden, zou er wel sprake kunnen zijn van een situatie waarbij gemaakte onkosten vergoed moeten worden. Dit is als er sprake is van een onrechtmatige daad.

Het is vaste jurisprudentie (HR 06-04-1979 NJ 1980, 34) dat een gemeente aansprakelijk gesteld kan worden voor onrechtmatige daad als de gedragingen van een wethouder in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van de gemeente hebben te gelden. Daar is in dit geval geen sprake van. Voor initiatiefnemer was de procedure duidelijk en mocht ook verwacht worden dat hij op de hoogte was van het feit dat de wethouder/ ambtenaar geen beslissingsbevoegdheid had.

Ook bij het afbreken van onderhandelingen kan er sprake zijn van een situatie waarbij schade vergoed moet worden. In de jurisprudentie (HR 23-10-1987, NJ1988,1017) wordt het volgende criterium gehanteerd; slechts sprake is van schade als een zekere overeenkomst niet tot stand is gekomen indien aannemelijk is dat bij voorzetting van de onderhandelingen een dergelijke overeenkomst tot stand gekomen zou zijn.

Het afsluiten van de anterieure overeenkomst hangt samen met een positief besluit op alle aspecten van het verzoek van initiatiefnemer. Aangezien de uitkomst daarvan nog onzeker was, was het ook nog niet aannemelijk dat de overeenkomst tot stand zou komen. Het is vanaf het begin aangegeven dat het plan afweek van de beleidsregel functieverandering en bovendien is het verzoek door initiatiefnemer diverse malen gewijzigd. Bovendien gaat het hierbij om een advies aan het college, initiatiefnemer wist/ had kunnen weten dat het college op grond van eigen lezing tot een andere interpretatie van de feiten kan komen.

Daarnaast hebben we tijdens het proces initiatiefnemer niet gevraagd om aanvullende stukken in de vorm van bijvoorbeeld onderzoeken of tekeningen, die een andere initiatiefnemer niet ook zou moeten maken, en hem op dit manier extra kosten laten maken. Op basis hiervan is er geen sprake van onevenredig gemaakte kosten aan de zijde van initiatiefnemer en is er geen aanleiding tot vergoeding van onkosten.

#### Communicatie en burgerparticipatie

Uw principe-uitspraak wordt op reguliere wijze aan de initiatiefnemer bekendgemaakt.

### **Financiële toelichting**

De behandeling van het verzoek betreft een verzoek om een principe-uitspraak betreffende de toepassing van rood-voor-rood op het perceel Bronkhorsterweg 20 te Brummen. Conform de legesverordening worden leges in rekening gebracht.

### **Juridische grondslag**

Beleidsregel functieverandering in het buitengebied Gemeente Brummen 2009, vastgesteld bij raadsbesluit van 18 februari 2010.

### **Uitvoering**

Na formulering van de principe-uitspraak door uw college wordt deze bekendgemaakt aan de initiatiefnemer. Een principe-uitspraak wordt niet aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op basis hiervan is het niet mogelijk een bezwaarschrift in te dienen naar aanleiding van deze principe-uitspraak.

### **Bijlage(n) ter informatie**

1. aanvraag functieverandering/ rood-voor-rood d.d. 29 april 2010 (10.002283)
2. aanvulling principeverzoek d.d. 18 augustus 2010 (10.003885)
3. aanvulling principeverzoek d.d. 10 februari 2011 (11.001029)
4. gewijzigd principeverzoek d.d. 20 juni 2011 (11.004394)
5. gewijzigd principeverzoek d.d. 29 december 2011 (11.008940)
6. wijziging en aanvulling principeverzoek d.d. 2 januari 2012 (12.000024)
7. wijziging principeverzoek d.d. 31 januari 2012 (12.000827)
8. toelichting proces verzoek principe-uitspraak d.d. 8 februari 2012 (12.001019)
9. brief Achmea rechtsbijstand, verzoek afhandeling principeverzoek op basis van brief d.d. 31 december 2011 (door ons ontvangen op 2 januari 2012) (12.002162).