

Onderwerp: Herziening bestemmingsplan
Schiermonnikoog Dorp

Schiermonnikoog, 10 maart 2011

Aan de Gemeenteraad

1. Inleiding

Op 24 maart 2009 is door de gemeenteraad het bestemmingsplan Schiermonnikoog – Dorp vastgesteld. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de dorpskom en het aangrenzende gebied.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 14 juli 2010 het besluit van de raad op twee onderdelen vernietigd. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

- a. De zinsnede “de bouwhoogte van het oorspronkelijke maaiveld” uit artikel 1 punt 55, onder a van de planregels;
- b. Het plandeel met de bestemming “Bedrijf” ter plaatse van het bijgebouw op het perceel Langestreek om de Noord 30.

De Raad van State heeft aangegeven dat voor deze onderdelen het bestemmingsplan gewijzigd moet worden vastgesteld.

Naast de verplichting als gevolg van de uitspraak van de Raad van State zijn enkele andere onderdelen van het bestemmingsplan meegenomen. Het gaat hierbij om aanpassing van enkele percelen om de bestemmingsregeling goed af te stemmen op de feitelijk aanwezige situatie. Meer in het bijzonder is een passende regeling opgenomen voor de uitbreiding van het bezoekerscentrum, de zogenaamde Promenade aan de noordzijde van het dorp. In het raadsbesluit van 15 juni 2010 heeft de raad besloten om medewerking te verlenen aan het projectbesluit voor de bouw van een nieuw Bezoekerscentrum. Het projectbesluit is (inclusief de aanpassingen op grond van de adviezen van de welstandscommissie en van de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling) integraal overgenomen in deze herziening, met als toevoeging dat in het nieuwe plan een sterrenwacht gebouwd kan worden.

De voorgestelde wijzigingen zijn vervat in twee planaanpassingen die voor u ter inzage gelegd zijn bij de stukken. De eerste betreft de “Partiële hervaststelling bestemmingsplan Schiermonnikoog-Dorp” en dit plan heeft betrekking op het hele plangebied. In de partiële hervaststelling zijn voornamelijk de aanpassingen meegenomen die door de Raad van State zijn voorgeschreven. Ook een aanpassing van de functie van de bijgebouwen staat in dit plan. De tweede planaanpassing is: “Bestemmingsplan Schiermonnikoog-Dorp herziening 2010”. Hierin zijn de overige aanpassingen meegenomen die betrekking hebben op specifieke bestemmingen, zoals Langestreek om de Noord 30 en de uitbreiding van het bezoekerscentrum. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de toelichting op beide plannen.

2. Procedure

Beide ontwerpplannen zijn volgens de wettelijk voorgeschreven procedure ter inzage gelegd op het gemeentehuis. Bovendien zijn de plannen geplaatst op de website van de gemeente en op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl.

Tijdens de ter inzage legging bestond de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Ruim honderd mensen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De zienswijzen hebben vooral betrekking op de uitbreiding van het bezoekerscentrum en de gebruiksmogelijkheden van de bijgebouwen. In dit voorstel zullen wij eerst aandacht besteden aan de uitbreiding van het bezoekerscentrum en vervolgens aan de bijgebouwen.

De Adviescommissie RO heeft op 28 februari 2011 vergaderd over onder meer de aanpassing van het bestemmingsplan. Voor wat betreft het gedeelte dat betrekking heeft op de uitbreiding van bezoekerscentrum blijft de Adviescommissie in haar advies van 8 maart 2011 bij het eerdere advies van juni 2010, waarin de commissie zich uitsprak vóór medewerking aan het bouwplan voor de Promenade. De Adviescommissie heeft geen eensluidend advies uitgebracht over de vrijstaande bijgebouwen: 2 leden konden zich vinden in de voorgestelde herziening, 1 lid was tegen en 2 leden hebben hun mening niet kunnen geven.

In een bijlage bij dit raadsvoorstel zijn de zienswijzen vermeld met een korte omschrijving van de inhoud daarvan. Vervolgens hebben wij ons voorstel daarbij gevoegd. Alle zienswijzen hebben wij voor u ter inzage gelegd bij de stukken.

3. Uitbreiding bezoekerscentrum

In het "Bestemmingsplan Schiermonnikoog-Dorp herziening 2010" is de uitbreiding van het bezoekerscentrum opgenomen. Een groot aantal zienswijzen heeft betrekking op dit punt waarover uw raad op 15 juni 2010 een besluit heeft genomen. Dit raadsbesluit hield in dat uw raad medewerking heeft verleend aan de uitbreiding van het bezoekerscentrum en de bevoegdheid om de planologische procedure uit te voeren aan het college gedelegeerd heeft (<http://bestuur.schiermonnikoog.nl/Vergaderingen/Raad/2010/15-juni/20:00>). Formeel gesproken heeft uw raad ons college gemachtigd om de planologische procedure te starten en de bouwvergunning te verlenen. Het bouwplan is immers onveranderd in vergelijking met het plan waarover uw raad in juni 2010 uw fiat heeft gegeven – met uitzondering van het gedeelte van de sterrenwacht. Op basis van dit raadsbesluit heeft de Stichting Promenade verdere voorbereidingen getroffen om het bouwplan te realiseren, zoals overleg met indieners van zienswijzen, met participanten en andere betrokkenen. Verder zijn voorbereidingen getroffen voor de aanbesteding, zijn inhoudelijke concepten uitgewerkt en is de aanvraag voor de omgevingsvergunning in voorbereiding.

Wij hebben ervoor gekozen om geen projectbesluit procedure te volgen en de uitbreiding van het bezoekerscentrum te verwerken in deze herziening van het bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat wij door de eerder aangehaalde uitspraak van de Raad van State toch al gedwongen waren om op korte termijn het bestemmingsplan aan te passen en dat wij omwille van de duidelijkheid liever één planologische procedure volgen. Anders hadden er parallel aan elkaar twee procedures gelopen: de procedure projectbesluit uitbreiding bezoekerscentrum en de herziening (plus de partiële hervaststelling) van het bestemmingsplan. Bovendien bood ons dit ook de mogelijkheid om de sterrenwacht in de planvorming mee te nemen.

Hoewel het uitbreidingsplan voor het bezoekerscentrum – met uitzondering van de sterrenwacht – al integraal aan de orde is geweest in zowel de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) van 1 juni 2010 als in de gemeenteraad van 15 juni 2010, willen wij in dit voorstel nader ingaan op een aantal inhoudelijke zienswijzen.

3.1 Zienswijzen algemeen

Opmerkelijk is dat er 102 zienswijzen zijn ingediend op een formulier waarop een achterhaalde tekening van het gebouw van de Promenade staat. Op basis van de genoemde gebruikte tekening hebben de welstandscommissie en de Adviescommissie RO geadviseerd een aantal aanpassingen door te voeren. Dit is door de aanvrager toegezegd en de aanpassingen heeft uw raad in haar vergadering van 15 juni 2010 bekrachtigd. Deze aanpassingen hebben betrekking op een meer geleidelijke overgang van het gebouw naar het voetpad naar de watertoren en op de doorvalbeveiliging van de ingrondse verbinding. Daarnaast heeft de aanvrager toegezegd in de uitwerking te kiezen voor een neutraler beeld van de gevelwand.

Om de mogelijkheid van een kleinschalige sterrenwacht te creëren is een vrijstelling opgenomen om op een deel van de locatie van het huidige bezoekerscentrum de bebouwingshoogte maximaal 11,5

meter te laten zijn. Omdat over deze vrijstelling geen zienswijzen binnengekomen zijn, gaan wij in dit raadsvoorstel hier verder niet op in.

In veel zienswijzen wordt aangegeven dat men het plan te grootschalig vindt voor Schiermonnikoog en dat het afbreuk doet aan het dorp Schiermonnikoog. Ook vinden velen het plan niet nodig. Het college is het hier niet mee eens en de argumenten komen tot uiting in zowel dit raadsvoorstel als de reactie op de zienswijzen.

3.2 Beschermd dorpsgezicht

Uit verschillende reacties blijkt dat men de ingrondse bouw van de verbinding tussen het bestaande bezoekerscentrum en de voormalige brandweer garage een aantasting van de waarden van het beschermde dorpsgezicht vindt. Oorspronkelijk lag het in de bedoeling de hele verbinding ondergronds te bouwen. Dit bleek niet uitvoerbaar. Het op een andere wijze uitvoeren van de verbinding tussen de verschillende gebouwen betekent geen verandering van de omvang van het project; wel voor de wijze van uitvoering daarvan. Wel zal een deel van de verbinding ondergronds worden uitgevoerd om het bestaande pad te handhaven en de zichtlijn naar de voormalige watertoren te respecteren.

Wij willen erop wijzen dat in 1969 een groot deel van het dorp van Schiermonnikoog is aangewezen als beschermde dorpsgezicht. Volgens de Memorie van Toelichting op het ontwerp van de Monumentenwet "ligt het geenszins in de bedoeling stads- en dorpsgezichten door de bescherming te bevriezen in de toestand waarin zij zich bevinden. Het streven moet erop gericht zijn, dat wenselijke en noodzakelijke veranderingen slechts geschieden op een wijze, dat het aspect geheel niet, of althans zo weinig mogelijk schade leidt. Hieruit kan worden geconcludeerd, dat de toestand op het moment van aanwijzing als beschermde dorpsgezicht niet van doorslaggevende betekenis behoeft te zijn, doch deze moet gezien worden als een beperkte mate van vastlegging, van waaruit de te verwachten ontwikkelingen en ingediende bouwaanvragen kunnen worden beoordeeld en afgewogen. Het vertrekpunt der beoordeling zijn de waarden die op het moment van aanwijzing van het beschermde dorpsgezicht aanwezig waren. Het is een kwestie van het begeleiden van die ontwikkelingen."

Bij de beantwoording van de vraag of het, in verband met het beschermde dorpsgezicht, verantwoord is om een wijziging van het bestemmingsplan toe te staan, is het derhalve van belang om na te gaan welke waarden van het beschermde dorpsgezicht op deze locatie een rol spelen. Op bladzijde 22 van het geldende bestemmingsplan wordt een opsomming gegeven van de elementen die het karakter van het beschermde dorpsgezicht bepalen. Het element dat hier in het bijzonder van toepassing is betreft het behoud van de zichtlijn naar de watertoren. Deze zichtlijn is door middel van een speciale aanduiding op de plankaart aangebracht. De vraag moet beantwoord worden of met de beoogde bouw van de verbinding afbreuk wordt gedaan aan deze zichtlijn.

Het gebied waarop deze zichtlijn betrekking heeft, loopt vanaf de Langestreek over de Torenstreek naar de voormalige watertoren. Aan weerszijden van de Torenstreek staan heggen, beplanting in de vorm van bomen en struiken en bebouwing zoals bijgebouwen op de overtuinen, een appartementencomplex, een openbaar toilet, een voormalige brandweergarage dat oorspronkelijk die functie had van reddingsbootloods, het dorps huis en het huidige bezoekerscentrum. De locatie van de verbinding ligt tegen een duin; bovenop het duin staat een voormalige lichtwachterswoning die momenteel in gebruik is als recreatiewoning. De zichtlijn wordt bepaald door dwarsverbindingen. Dit zijn de Langestreek, de Langestreek om de Noord en de Noorderstreek. De voormalige watertoren staat in het midden van de zichtlijn. Links van de toren loopt een pad.

Om te beoordelen in hoeverre de ingrondse verbinding gevolgen heeft voor de zichtlijn zijn foto's gemaakt op het midden van drie kruisingen. Foto 1 is genomen op het midden van de kruising Langestreek/Torenstreek, foto 2 op de kruising Torenstreek/Langestreek om de Noord en foto 3 op de kruising Noorderstreek/Torenstreek. Uit alle foto's blijkt dat de voormalige watertoren in het midden van de zichtlijn staat en dat de Torenstreek links van de watertoren loopt. Tussen de Torenstreek en de verbinding blijft optisch nog enige ruimte. Uit deze foto's kan worden geconcludeerd dat de verbinding geen inbreuk maakt op de zichtlijn naar de watertoren. Daarbij is van belang dat de hoogte van deze verbinding lager is dan de hoogte van het duin. Hierdoor wordt de verbinding als het ware opgenomen in het duin. Dat is goed waar te nemen bij het huidige openbaar toilet dat ook lager is dan de hoogte van het duin.

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed heeft geen bezwaren tegen de uitbreiding van het bezoekerscentrum. Telefonisch overleg met de Rijksdienst heeft dit bevestigd. Wij zijn als college van mening dat een totale herinrichting van het gebied tot een aanzienlijke kwaliteitsverbetering leidt – zeker als we het afzetten tegen de huidige situatie.

Wij vinden dat de realisatie van het project geen afbreuk doet aan de waarden van het beschermde dorpsgezicht op die plek. Integendeel, door meer samenhang te brengen in de gebouwen in combinatie met een herinrichting van de toegang tot dit gebied en de omgeving vindt er een kwaliteitsverbetering plaats op deze locatie. Deze herinrichting ondersteunt de zichtlijn naar de voormalige Watertoren zelfs.

3.3 Landschappelijke inpassing

In een aantal zienswijzen wordt betreurd dat de verbinding wordt gerealiseerd in een bestaand duin. Vanwege landschappelijke bezwaren zou daarvan moeten worden afgezien. Wij willen hierbij opmerken dat het gehele dorp is gebouwd tegen een binnenduinrand. Bij de bouw van het dorp (1720-1800) was dit een vrij logische keuze; het was de meest veilige plek. De verbinding tussen het huidige bezoekerscentrum en de voormalige brandweergarage ligt op de zuidhelling van een duinenrij. Deze duinenrij strekt zich uit over een groot deel van het eiland.

Aan de oostzijde van het dorp is deze duinrand hoofdzakelijk bebouwd met woningen tot aan de Badweg. Tussen de Badweg en de laatste woning aan de Noorderstreek is een intensief bebouwd gebied met onder andere bedrijven, een dorps huis, een bezoekerscentrum een aula, een voormalige brandweer garage en enkele woningen. Sommige daarvan staat boven op het duin evenals de Watertoren. Vanaf de woning Noorderstreek 44 is deze duinrand aan de zuidzijde niet meer bebouwd. Met andere woorden: de locatie van de verbinding ligt in een vrij intensief bebouwd gebied.

Landschappelijk gezien zijn de waarden hier beduidend minder dan in die gebieden waar veel minder of in het geheel geen bebouwing voorkomt. Met het oog hierop achten wij de situering van de verbinding goed te verdedigen. Ook stellen wij vast dat de verbinding gekoppeld is aan de bestaande gebouwen. Dit beantwoordt aan de bedoeling om samenhang tussen de verschillende gebouwen te bewerkstelligen, zodat de functies van de afzonderlijke gebouwen elkaar versterken.

De verbinding is gesitueerd in een gebied dat ligt tussen het huidige bezoekerscentrum en de voormalige brandweergarage. De hoogte van de verbinding is beduidend lager dan het maaiveld waarop de recreatiewoning "Duinoord" aan de Torenstreek staat. Hierdoor wordt het uitzicht van deze woning nauwelijks verminderd. Vanaf het terrein van de recreatiewoning loopt een pad naar de Torenstreek. Dit pad ligt voor het grootste deel op grond van de gemeente. Wij zullen ervoor zorgen dat hiervoor een passende oplossing komt door middel van een aansluiting op het Torenstreek. Niet ontkend kan worden dat een deel van het duin wordt gebruikt voor de verbinding tussen de beide gebouwen. Ook in het geldende bestemmingsplan heeft deze locatie geen natuurbestemming, maar een maatschappelijke bestemming. Op basis van bovenstaande argumenten zijn we van mening dat de verbinding op een goede wijze is ingepast in het landschap.

3.4 Economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid

Economische uitvoerbaarheid

Conform artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening dient voor een bouwplan waarin een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, een exploitatieplan te worden opgesteld, tenzij het kostenverhaal van gemeentelijke kosten anderszins is verzekerd. Voor het voorliggende plan is het kostenverhaal verzekerd door een anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer.

Volgens verschillende zienswijzen zou de gemeente te grote financiële risico's lopen. Door de Stichting Promenade, die het plan gaat uitvoeren, is bij verschillende instanties subsidie aangevraagd voor het project. De laatste stand van zaken is dat de investeringen totaal worden afgedekt door beschikbaar gestelde investeringssubsidies. Dat betekent dat de bouw verzekerd is en dat er geen kapitaallasten drukken op de exploitatie van de verschillende participanten. Door samenwerking van verschillende instanties kan worden bespaard, omdat efficiënter kan worden samengewerkt. Het bezoekerscentrum, de voormalige brandweergarage en de daarbij behorende grond zijn eigendom van de gemeente en zullen door de gemeente worden ingebracht in het project.

Met de betrokken participanten heeft het bestuur van de Promenade overeenkomsten afgesloten om de realisatie van de Promenade mogelijk te maken. Uit de exploitatieopzet blijkt dat de continuïteit van het project is verzekerd. Hierover wordt de raad in een besloten bijeenkomst op 17 maart 2011 geïnformeerd. Op deze wijze wordt voldaan aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

De Promenade geeft een belangrijke kwaliteitsimpuls waarbij aandacht wordt besteed aan de kwaliteiten en de waarden van het eiland op het gebied van natuur, cultuur, landschap en nautische aspecten. Verschillende functies worden gecombineerd en zullen elkaar versterken zoals bezoekerscentrum Nationaal Park, cultuurhistorie, nautisch museum, bibliotheek, dorps huis, een multifunctionele zaal, tentoonstellingsruimten, informatiepunt en een kleinschalige sterrenwacht. Zaken die nu nog verspreid liggen, worden samengebracht. De betrokken organisaties gaan (meer) samenwerken, zodat ook op de langere termijn de continuïteit van de sociale en recreatieve voorzieningen gewaarborgd zijn.

De Promenade zal in de toekomst veel bieden voor toeristen en inwoners. Bovendien ligt het op een locatie die goed bereikbaar is, dichtbij de natuur en vlakbij het centrum van het dorp.

4. Bijgebouwen

4.1 Voorgeschiedenis

Er zijn veel zienswijzen ingediend over de nieuwe gebruiksbepaling voor bijgebouwen. Dat is niet nieuw. Vanaf het eerste bestemmingsplan voor het dorp in 1979 is er discussie geweest over het gebruik van bijgebouwen. Dit heeft ertoe geleid dat in 1979 is besloten om het gebruik van bijgebouwen, die toen al jaren voor recreatie werden gebruikt, te legaliseren en voor het overige vast te leggen dat het gebruik voor woondoeleinden niet is toegestaan. De argumenten die hieraan ten grondslag liggen, zijn vooral gebaseerd op ruimtelijke uitgangspunten. In een toeristengemeente als Schiermonnikoog is het aantrekkelijk om bijgebouwen in gebruik te nemen voor recreatieve woondoeleinden. Het gevolg hiervan is dat deze aan de bestemming van bijgebouw worden onttrokken en een geheel zelfstandige woonfunctie krijgen. Het is evident dat in die gevallen de wens zal bestaan om meer bijgebouwen toe te staan. Dit leidt tot een verdichting van de bebouwing op de overtuinen en dat is in strijd met het beleid om het open karakter van de overtuinen zoveel mogelijk in stand te houden. Het open karakter van de overtuinen is een van de kenmerken van het beschermde dorpsgezicht.

4.2 Huidige regeling

De huidige regeling voor bijgebouwen is vastgelegd in het bestemmingsplan Schiermonnikoog Dorp, vastgesteld bij raadsbesluit van 24 maart 2009.

In de begripsomschrijving (artikel 1 sub 16) wordt een bijgebouw als volgt gedefinieerd:

Een gebouw, behorende bij een op hetzelfde bouwperceel gelegen (hoofd)gebouw dan wel een gebouw in een overtuin behorend bij een (hoofd)gebouw op een aangrenzend bouwperceel dat zowel functioneel als qua afmetingen ondergeschikt is aan dat (hoofd)gebouw.

In de specifieke gebruiksregels (artikel 28.5 sub a en artikel 25.5 sub a) is aangegeven dat de bijgebouwen niet mogen worden gebruikt voor (recreatieve) bewoning.

Deze gebruiksregels zijn opgenomen om te voorkomen dat bijgebouwen in strijd met de bestemming worden gebruikt.

4.3 Ontwikkeling

Over het gebruik van bijgebouwen ontstaat regelmatig discussie over wat wel en wat niet is toegestaan. In het raadsvoorstel van 16 november 2010 zijn wij nader ingegaan op het gebruik van bijgebouwen. In ons raadsvoorstel van 18 juni 2009 (weigering projectbesluit) hebben wij aangegeven dat het gebruik van bijgebouwen op overtuinen niet dusdanige vormen mag aannemen dat het gebouw wat inrichting en ruimtelijke uitstraling betreft het karakter krijgt van een zelfstandige wooneenheid. Wij staan niet onwelwillend tegen het gebruik als onzelfstandige woonruimte.

Voor nadere informatie verwijzen wij u naar het raadsvoorstel van 16 november 2010.

4.4 Nieuwe regeling

Gelet op de uitspraak van de Raad van 14 juli 2010 en de beraadslaging in de raadsvergadering van 16 november 2010 is de omschrijving van het begrip bijgebouw op een cruciaal punt gewijzigd. In het geldende plan staat dat een bijgebouw functioneel ondergeschikt moet zijn aan het hoofdgebouw, terwijl in het ontwerp dat nu voorligt staat dat een bijgebouw functioneel verbonden moet zijn met het hoofdgebouw. In de gebruiksvoorschriften is voorgeschreven dat het gebruik voor zelfstandige bewoning en (recreatief) nachtverblijf niet zijn toegestaan.

Op 16 november 2010 heeft de gemeenteraad uitgesproken dat laatstgenoemde beperking noodzakelijk is met het oog op de handhaafbaarheid. In vergelijking met het bestaande bestemmingsplan betekent het nieuwe plan een aanzienlijke verruiming van de gebruiksmogelijkheden. Het gebruik van het bijgebouw hoeft immers niet meer functioneel ondergeschikt te zijn aan het hoofdgebouw, maar moet functioneel verbonden zijn met het hoofdgebouw. Dat betekent – anders dan nu – dat ook woonfuncties bij recht zijn toegestaan, met uitzondering van nachtverblijf. Als uitvloeisel van de begripsomschrijving dient er altijd een functionele band te bestaan tussen hoofdgebouw en bijgebouw. Vandaar dat in de gebruiksregels is voorgeschreven dat zelfstandige bewoning (recreatief en permanent) niet is toegestaan. Anders zou die functionele band immers niet meer bestaan.

Voor de goede orde wijzen wij erop dat de (brandveiligheids) voorschriften van het Bouwbesluit uiteraard in acht genomen moeten worden.

In de zienswijzen die betrekking hebben op de vrijstaande bijgebouwen wordt ten onrechte geconstateerd dat de gebruiksmogelijkheden worden beperkt. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het tegendeel het geval is.

N.B.

Wij kunnen ons voorstellen dat er enige verwarring is ontstaan door het raadsvoorstel van 9 november 2010. Daarin wordt voorgesteld om de omschrijving van het begrip bijgebouw te laten zoals die is (functioneel ondergeschikt). Dus geen woonfuncties en dus ook geen slapen. De discussie in de raad ging in de richting van een ruimer gebruik (functioneel verbonden, met maar uitzondering voor slapen). De wens voor een ruimer gebruik is nu verwerkt en gelegitimeerd in het ontwerp-bestemmingsplan.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,
de secretaris, de burgemeester,

S. Stamhuis

L.K. Swart