voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 17 oktober 2024

Onderwerp	Reflectie CBS het Mozaïek 2023/2024
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Gerdien Rots

Samenvatting
Naar aanleiding van een toezegging van wethouder Gerdien Rots is een reflectie opgesteld over zowel de vergunningprocedure als de bezwarenprocedure die heeft gespeeld bij CBS het Mozaïek. Tijdens de reflectie zijn een aantal belangrijke leer- en verbeterpunten geïdentificeerd.
Het schoolbestuur trad in onderhavig geval op als bouwheer en paste het bouwplan meerdere malen aan vanwege strijdigheden met het welstandbeleid, zonder deze wijzigingen met omwonenden te communiceren. Uit deze reflectie blijkt dat de aanvrager moet blijven communiceren met omwonenden en dat de gemeente Zwolle hier een actieve rol in moet nemen. Dit is uitermate belangrijk gelet op participatie.

Daarnaast blijkt uit deze reflectie dat geïnteresseerden die stukken hebben opgevraagd tijdens een omgevingsvergunningenprocedure actief over gewijzigde bouwplannen moeten worden geïnformeerd. Voortaan zullen wij geïnteresseerden consequent op de hoogte houden van wijzigingen, des te meer als het bouwplan gevoelig ligt in de omgeving.

Eveneens moet bij ingrijpende wijzigingen van het bouwplan, zoals in dit dossier het geval is geweest, een afweging worden gemaakt of het bouwplan niet ingetrokken dient te worden. Als een aanvrager een nieuwe aanvraag indient, begint het proces opnieuw en krijgen belanghebbenden opnieuw de kans om te participeren.

Tot slot zijn een aantal gebreken in de omgevingsvergunning hersteld tijdens de bezwarenprocedure. De casemanagers en juristen moeten zich bewust blijven van het feit dat ieder besluit zorgvuldig voorbereid wordt en dat ieder besluit een dragende motivering heeft.

Bijlagen
1. Korte terugblik Themadebat Bouwen en Wonen 12 juni 2023
2. Schriftelijke reactie
3. Welstands-monumentenadvies 6 juli 2023

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
De voorgestelde wijze van afdoening van toezegging 823 met een reflectie over
het verloop van het proces in het dossier CBS het Mozaïek dat heeft geleid tot de wijziging van het ontwerp, het vervolg en mogelijk gevolg van de bezwaarschriftenprocedure bij toekenning van het bezwaar.

Datum 17 oktober 2024

Inleiding
Tijdens het Themadebat Bouwen en Wonen op 12 juni 2023 is de uitbreiding van basisschool CBS het Mozaïek besproken. Wethouder Gerdien Rots heeft hierin toegezegd dat de raad en omwonenden van de basisschool een reflectie ontvangen op het proces dat heeft geleid tot het huidige ontwerp. Deze reflectie behandelt het ontwerp, de vergunningsprocedure en de afhandeling van bezwaren. Gelet op het feit dat er geen beroep is ingesteld tegen de beslissing op de bezwaarschriften en daarmee het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning, wordt er niet gereflecteerd op de situatie dat de omgevingsvergunning niet in stand kan blijven.

Op 12 juni 2023 is een toezegging gedaan dat er gereflecteerd zou worden op het proces. Als gevolg van het vertrek van een van de behandelaars is deze toezegging helaas ’tussen wal en schip gekomen’ en heeft de afhandeling veel langer geduurd dan had gemoeten.

Alvorens in te gaan op de gang van zaken is het goed de rollen van de gemeente in dit dossiers uiteen te zetten:
1. Privaatrechtelijk: het in de rol van projectleider begeleiden van de verkenning van het plan i.o.m. het schoolbestuur, de (directe) omgeving en ouders;
2. Publiekrechtelijk: het beoordelen van de vergunningaanvraag en het behandelen van het bezwaar tegen de verleende vergunning.

Kernboodschap
Uit deze reflectie zijn een aantal leer- en verbeterpunten voortgekomen. Deze zijn in de samenvatting opgesomd en hieronder toegelicht. Wij willen onze besluitvorming en dienstverlening verbeteren door middel van deze reflectie. Dit willen wij doen om inwoners beter van dienst te zijn en onze interne processen te verbeteren. Als wij de leer- en verbeterpunten in acht nemen kan een situatie als in onderhavig geval voorkomen worden in de toekomst.

Toelichting
Ad 1.
Procesverloop aanvraag en participatie
Volgens de in Zwolle gebruikelijke werkwijze ligt de verantwoordelijkheid bij vernieuwing, renovatie en uitbreiding van CBS Mozaïek bij het schoolbestuur (Vivente). Hieronder valt het selecteren van de architect, het aanbesteden van het project, het aanvragen van een omgevingsvergunning en het geven van de opdracht voor de realisatie van het project.

Voorafgaand aan de indiening van de vergunningaanvraag heeft de gemeente als verkenner samen met het schoolbestuur een inloopavond voor ouders en omwonenden georganiseerd. Toen bleek dat het plan op draagvlak kon rekenen, heeft het schoolbestuur na overleg met de gemeente ervoor gekozen zelf als bouwheer op te treden. Dit betekent dat zij vanaf dat moment verantwoordelijk waren voor het indienen van de aanvraag en onderhouden van de contacten met de ouders en omwonenden. In deze fase van de planvorming zag de gemeente alleen toe op de nakoming van de gemeentelijke kaders op het gebied van onderwijshuisvesting.

Het oorspronkelijke ontwerp is tijdens de eerdergenoemde inloopavond goed ontvangen. Tijdens de beoordeling van de definitieve aanvraag omgevingsvergunning heeft de welstands-/monumentencommissie van het Oversticht (hierna: de commissie) aangegeven dat het tijdens de inloopavond gepresenteerde plan niet voldeed aan redelijke eisen van welstand. Vervolgens heeft het schoolbestuur meerdere keren aanpassingen doorgevoerd, zodat het bouwplan uiteindelijk wel voldeed aan “redelijke eisen van welstand”. In deze fase van de planvorming heeft het schoolbestuur

het aangepaste ontwerp niet meer aan de omwonenden voorgelegd. De voornaamste reden dat aanvrager niet gecommuniceerd heeft met de omwonenden is dat in de praktijk het tussentijds delen van (beperkte) wijzigingen veel verwarring kan veroorzaken, omdat niet vaststaat of een aangepast ontwerp (zonder status) ook daadwerkelijk goedgekeurd wordt. Om die reden is ervoor gekozen om het plan pas te presenteren, nadat het goedgekeurd was door de commissie en nadat de omgevingsvergunning al was verleend.

Reflectie
Tussen de periode van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning tot aan besluitvorming is het ontwerp meerdere malen aangepast. Het had voor de hand gelegen dat het schoolbestuur in deze fase van de planvorming voorafgaande aan de vergunningverlening met het aangepaste plan teruggegaan was naar de omwonenden. Dat dit laatste niet door de gemeentelijke adviseur en de casemanager/bouwplan toetser is geadviseerd, had te maken met het feit dat geen van beiden zich realiseerden hoe gevoelig de aanpassingen van het oorspronkelijk plan zouden liggen. Wanneer dit eerder had plaatsgevonden dan hadden de bezwaren ten aanzien van het gewijzigde ontwerp zeer waarschijnlijk eerder op tafel gelegen en bespreekbaar gemaakt kunnen worden.
De casemanagers van de afdeling Ruimtelijke Planvorming zullen hier in de toekomst meer aandacht aan moeten besteden. Situaties zoals in onderhavig geval dienen voorkomen te worden.

> Leerpunt
> In lijn van “Hanza!” is het van belang dat casemanagers vergunningaanvragers blijven attenderen op hun verantwoordelijkheid van participatie over hun plannen tijdens de hele fase van behandeling, zeker in die gevallen waarbij er tussentijds (grote) wijzigingen van de aanvraag worden ingediend. Dit informeren is des te belangrijker indien een bouwplan gevoelig ligt in de omgeving, in gevallen waarbij in de behandelfase reacties op de aanvraag zijn ontvangen of in het geval de aanvraagstukken in de behandelfase door derden zijn opgevraagd.
> Hoewel dit al de afgesproken werkwijze is, zullen wij de casemanagers er nogmaals op wijzen dat zij aanvragers moeten blijven attenderen op hun verantwoordelijkheid.

Ad 2.
Procesverloop beoordeling en publicatie
Op 15 maart 2022 is de aanvraag voor het verbouwen en uitbreiden van het Mozaïek ingediend. Zodra een aanvraag omgevingsvergunning binnenkomt, wordt het feit dat er een aanvraag is ingediend gepubliceerd. In deze publicatie is een tekst opgenomen waarin staat dat er een mogelijkheid is om stukken op te vragen. Als deze stukken opgevraagd worden, dan verstrekken wij deze. In dit geval heeft één persoon stukken opgevraagd en deze heeft ze ook ontvangen.

Vervolgens is tijdens de beoordeling van deze aanvraag om advies gevraagd aan de commissie. Hierbij is negatief geadviseerd op de aanvraag en daarmee op het oorspronkelijke ontwerp van de uitbreiding, zoals destijds door de omwonenden goed is ontvangen. De commissie heeft het plan getoetst aan de welstandsnota en daarmee de welstands-/monumentencriteria die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Wanneer er niet voldaan wordt aan deze criteria dan dient het ontwerp te worden aangepast, de aanvraag te worden geweigerd of dient er door het college te worden afgeweken van het uitgebrachte welstandsadvies. In dit geval was het noodzakelijk om het ontwerp meerdere malen aan te passen. In deze fase van de planvorming waren er geen signalen van afkeuring van zowel de aanvrager, de omwonenden of andere belanghebbenden bekend bij de casemanager van het plan. Hierom is er geen aanleiding geweest te overwegen om af te wijken van de welstandsadvisering.

Uiteindelijk is op 19 januari 2023 door de commissie positief geadviseerd op het gewijzigde ontwerp, waarna op 20 januari 2023 de vergunning is verleend. De bouwheer (Vivente) heeft zo snel als mogelijk na verlening van de vergunning een nieuwe informatieavond georganiseerd voor omwonenden, op deze informatieavond zijn de omwonenden geïnformeerd over het nieuwe plan en het vervolg van het proces. Deze informatieavond heeft plaatsgevonden op 8 februari 2023. Er is positief besloten op de aanvraag onder het stellen van voorschriften. Eén van deze voorschriften ziet toe op de terreininrichting, waarin staat dat deze inrichting in samenspraak met en ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de gemeente Zwolle. De aanvrager is hiervoor verantwoordelijk. Op 26 juni 2023 heeft hierover het eerste overleg plaatsgevonden.

Het bouwplan is dus, voordat er tot een besluit is gekomen, meerdere malen aangepast. Vanuit de gemeente is dit – naast de wettelijke publicaties – niet gecommuniceerd met de omwonenden van de projectlocatie. De wettelijke verplichte publicaties vinden plaats aan het begin en het einde van een vergunningenprocedure. Er wordt via deze wettelijke publicaties, indirect, met personen gecommuniceerd over de aanvraag. Aan het begin wordt de aanvraag omgevingsvergunning gepubliceerd in het gemeenteblad en aan het einde van de vergunningenprocedure komt er eveneens een publicatie van het besluit in het gemeenteblad. Zoals hierboven al is benoemd, worden bij deze publicaties geen stukken verstrekt.

Reflectie
Als er gecommuniceerd moet worden over aanpassingen aan het bouwplan, dan is dit in beginsel een verantwoordelijkheid van de aanvrager. Omdat de stukken behorende bij de vergunningaanvraag echter door één persoon zijn opgevraagd, was het zorgvuldig geweest als wij deze persoon tijdig geïnformeerd hadden over de aanpassingen van het bouwplan. Het actief informeren van geïnteresseerden over wijzigingen in een bouwplan is geen verplichting vanuit de wet, wij vinden het zelf belangrijk om inwoners van de gemeente Zwolle van dienst te zijn. Als in dit geval deze werkwijze ook gevolgd was, had deze persoon er niet achteraf achter hoeven te komen dat de het vergunde bouwplan afweek van de aanvraag. Normaliter informeren wij bij aanpassing van de aanvraag dus wel actief geïnteresseerden die stukken hebben opgevraagd. Helaas is dat in dit geval niet gebeurd.

Leerpunt
Het leerpunt is dat burgers en bedrijven die tijdens de behandelfase van een aanvraag kenbaar hebben gemaakt geïnteresseerd te zijn in een aanvraag, consequent geïnformeerd moeten worden over wijzigingen die tijdens de behandelfase door de aanvrager worden ingediend. Het is aan de casemanagers om hiervoor zorg te dragen. Wij gaan hierover met hen in gesprek.

Kijkend naar de aard en omvang van de aanpassingen die uiteindelijk doorgevoerd en vergund zijn, dan is het bij nader inzien de vraag of het vergunde bouwplan nog wel hetzelfde bouwplan is dan dat is aangevraagd. Wanneer de grondslag van de aanvraag wordt verlaten (dus de aanpassing wijkt te veel af van de oorspronkelijke aanvraag), moet de gemeente een aanvraag buiten behandeling laten en zal er een nieuwe aanvraag ingediend moeten worden. Deze nieuwe aanvraag wordt dan opnieuw gepubliceerd en iedereen wordt weer in de gelegenheid gesteld om desgewenst een zienswijze in te dienen. Omdat uit de jurisprudentie geen heldere lijn kan worden getrokken wanneer een aanvraag te ingrijpend wordt gewijzigd, is die conclusie in dit geval niet getrokken.

Leerpunt

Zowel de casemanagers als de juridische ondersteuners van de casemanagers moeten alert zijn op ingrijpende wijzigingen van aanvragen en de consequenties die dit heeft voor de vergunningprocedure. Deze les nemen wij intern mee.

Procesverloop bezwarenprocedure
Tegen de verleende omgevingsvergunning zijn bezwaarschriften ingediend door diverse omwonenden en de Vereniging Vrienden van Assendorp. Naar aanleiding van de bezwaarschriften en de aangekondigde start van de bouwwerkzaamheden heeft er op 31 maart 2023 een keukentafelgesprek plaatsgevonden tussen een vertegenwoordiger van het college en een aantal afgevaardigden van de bezwaarden.

Tijdens het gesprek met bezwaarden is - onder andere – de wettelijke mogelijkheid besproken om de motivering van de omgevingsvergunning in de bezwaarfase aan te vullen en eventuele gebreken in de omgevingsvergunning te herstellen.

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) mochten de bouwwerkzaamheden starten na het einde van de termijn om bezwaren in te dienen. De vergunninghouder heeft voor aanvang van de bouwwerkzaamheden omwonenden hierover geïnformeerd. Vanuit het college is aan bezwaarden aangegeven dat, indien zij de bouw wilden laten stoppen, hiervoor een procedure bij de rechtbank moet worden gestart. De bezwaarden hebben deze procedure niet gestart.

Met de bezwaarden is afgesproken dat er naar aanleiding van de bezwaren namens het college een schriftelijke reactie opgesteld zou worden, op basis hiervan zou besproken worden wat het vervolg van de bezwarenprocedure werd. Hierbij is aangegeven dat het proces enige tijd in beslag zou nemen. Op 12 juli 2023 is de schriftelijke reactie met een voorlopig standpunt naar bezwaarden en vergunninghouder gestuurd. Met de bezwaarden en vergunninghouder is het vervolg van de bezwaarprocedure afgestemd. Bezwaarden hebben op 19 juli 2023 een aanvullende schriftelijke reactie ingediend. Bezwaarden hebben aangegeven dat een hoorzitting niet nodig is. Op 2 augustus 2023 is een beslissing op de bezwaren genomen. In de beslissing op de bezwaren zijn de bezwaren deels gegrond verklaard en is het besluit herroepen omdat er een voorschrift aan de omgevingsvergunning is toegevoegd. Voor het overige zijn de bezwaren ongegrond verklaard en is de omgevingsvergunning in stand gebleven. Wel is de motivering van de omgevingsvergunning aangevuld en zijn enkele gebreken hersteld. De uitkomst volgt uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht en de Wabo.

In de beslissing op bezwaren is ook beslist op een ingebrekestelling van omwonenden vanwege het niet tijdig beslissen op de bezwaren door het college. Er is, desgevraagd, namens het college meerdere malen richting bezwaarden gecommuniceerd dat de bezwaarprocedure enige tijd in beslag zou nemen. Met de pen- en woordvoerder van de omwonenden is het overschrijden van de formele beslistermijn ook besproken. Het college heeft een dwangsom toegekend aan omwonenden. Een en ander op grond van de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Achteraf bezien had het college binnen de formele beslistermijn willen blijven. Vanwege de omvang van de bezwaarbehandeling alsmede de werkvoorraad bij de betreffende ambtelijke afdeling was dit in dit geval helaas niet mogelijk.

Reflectie
Over het verloop van de bezwarenprocedure kan een en ander gesteld worden. In reactie op de bezwaren is een aantal gebreken in de omgevingsvergunning ontdekt en bleek de motivering van het

besluit op sommige punten tekort te schieten. Uiteindelijk is in de bezwarenprocedure de motivering van de omgevingsvergunning aangevuld en zijn enkele gebreken hersteld.

Bij toekomstige procedures zal in de besluiten duidelijker en vollediger gemotiveerd moeten worden. Het volledig en juist motiveren van een besluit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht en kan bijdragen aan begrip voor een omgevingsvergunning.

> Leerpunt:
> Het leerpunt is in dit geval dat de casemanagers en de adviseurs zich bewust moeten blijven van het belang van een dragende motivering voor elk besluit. Alle aspecten van een aanvraag omgevingsvergunning moeten worden meegenomen in een beoordeling en uiteindelijk kan daardoor tot een zorgvuldig voorbereid besluit worden gekomen. Door toepassing van het “4 ogen principe” en door onze juristen een belangrijkere rol te geven bij de tot stand komen van besluiten verwachten wij de motivering van onze besluiten te verbeteren.

Tot slot is het van belang om te benoemen dat tegen de beslissing op bezwaren beroep openstond bij de rechtbank. Er is geen beroep ingediend. De omgevingsvergunning is daarmee onherroepelijk verleend.

Onderdeel van de reflectie is dat er op de bezwarenprocedure ingegaan zou worden, dat is hierboven gedaan. Nu de omgevingsvergunning onherroepelijk is verleend zal niet worden gereflecteerd op de omstandigheid dat deze omgevingsvergunning niet in stand had kunnen blijven, deze voornoemde situatie kan zich immers niet meer voordoen.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Eén van de redenen dat deze reflectie is opgesteld is dat inwoners onvoldoende bij een proces betrokken zijn geweest. Om dit in de toekomst te voorkomen en lessen te leren uit het bovenstaande proces is deze reflectie opgesteld.

Communicatie
Deze raadsbrief is openbaar. De raadsbrief wordt actief gedeeld met Vivente en de insprekers.

Financiën
De inhoud van deze raadsbrief heeft geen financiële gevolgen.

Risico’s
Hoewel de uitkomst voor betrokken omwonenden uiteraard ongelukkig is, zijn er voor de gemeente in dit stadium geen juridische risico’s. De procedure is afgehandeld. Enkel het verbeteren van onze eigen processen, om inwoners in de toekomst beter van dienst te kunnen zijn, is het doel van deze reflectie.

Vervolg
De bovenstaande lessen nemen wij intern mee om onze dienstverlening te verbeteren.

Openbaarheid
Zowel de raadsbrief als de bijlagen zijn openbaar.

Datum 17 oktober 2024

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer