Advies

Adviescommissie bezwaarschriften

Stadhuis
Grote kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (038) 498 3334

www.zwolle.nl

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle

Datum 28 november 2023

Onderwerp Advies inzake diverse bezwaarschriften tegen bouwplan Deventerstraatweg 11, 13 en 13A te Zwolle

Inleiding:
De Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de Adviescommissie) heeft op 3 november 2023 een hoorzitting gehouden en beraadslaagd over de bezwaarschriften van:

1. de [redacted] zowel ingediend voor zichzelf als namens de bewoners van [redacted], Bewonersbelang Deventerstraatweg, Vereniging van Vrienden van Assendorp;
2. de [redacted].

Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Bezwaarden zijn het niet eens met het besluit van het college van 21 februari 2023 met kenmerk 0193ESUITE2017172022. Hierin is besloten om een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen en uitbreiden van de panden aan de Deventerstraatweg 11, 13 en 13A ten behoeve van de realisatie van vijf appartementen (inclusief opbouw op nummer 13/13A, doorgangen ter plaatse van het trappenhuis van nummer 11 en een toegang naar de achtertuin van nummer 11).

De bezwaren zien - kort gezegd - op fouten in het bestemmingsplan ‘Assendorp’, het welstandsadvies, strijd met de Wet geluidhinder en de Wet natuurbescherming (Wnb), parkeren, brandveiligheid en de onwenselijkheid van het opbouwen en splitsen van de betreffende panden.

De Adviescommissie heeft kennisgenomen van het voorlopige standpunt van het college, zoals neergelegd in de schriftelijke reactie van 1 september 2023 op de bezwaren (inclusief bijlagen), de nadere stukken die bezwaarden naar aanleiding van deze schriftelijke reactie en voorafgaand aan de hoorzitting hebben ingediend en hetgeen partijen tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht.

Verder heeft de Adviescommissie na afloop van de hoorzitting op 8 en 10 november 2023 nog e-mails met bijlagen ontvangen van de [redacted]. Aangezien de Adviescommissie niet heeft gevraagd om nazending van informatie, heeft de Adviescommissie deze e-mails niet bij de beraadslaging betrokken.

Overwegingen:

Ontvankelijkheid
In navolging van de overwegingen uit de schriftelijke reactie adviseert de Adviescommissie de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend, voldoen aan de formaliteiten en duidelijk is dat bezwaarden door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen worden geschaad, waardoor zij als belanghebbenden zijn aan te merken.

Toetsingskader/afbakening geschil
Het draait in deze zaak om een verleende omgevingsvergunning voor het verbouwen en uitbreiden van de panden aan de Deventerstraatweg 11, 13 en 13A ten behoeve van de realisatie van vijf appartementen. Eén appartement op de begane grond van het pand op nummer 11 en vier appartementen op nummer 13/13A.

Zoals de commissie al eerder heeft opgemerkt in haar advies van 16 mei 2022 over een soortgelijke kwestie aan de Deventerstraatweg 7 en 11, dient een bouwplan op grond van artikel 2.10 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) limitatief-imperatief te worden getoetst aan het (geldende) bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand en het Bouwbesluit 2012. Er is dus sprake van een gebonden beschikking, wat betekent dat voor een afweging van belangen geen ruimte is. Een uitzondering daarop doet zich voor als strijd met (één of meer van) de hiervoor genoemde toetsingsgronden bestaat en er gebruik wordt gemaakt van een afwijkingsmogelijkheid. Dan bestaat wel ruimte voor een afweging van belangen, maar alleen voor zover die belangen samenhangen met de afwijking.

In onderhavige kwestie heeft het college geconstateerd dat het bouwplan niet voldoet aan de parkeervoorschriften van het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’. Van strijd met de overige toetsingsgronden is het college niet gebleken. Het college heeft voor het bouwplan vervolgens een omgevingsvergunning voor de activiteiten ‘bouwen’ en ‘afwijken van het bestemmingsplan’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub a en c van de Wabo verleend.

De vraag die de Adviescommissie derhalve zal beantwoorden is of het college terecht heeft geconcludeerd dat het aangevraagde bouwplan enkel in strijd is met het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’ en aan de overige toetsingsgronden van artikel 2.10 lid 1 van de Wabo wel wordt voldaan en zo ja, of het college heeft mogen afwijken van voornoemd bestemmingsplan. Daarop zal de Adviescommissie hieronder ingaan.

Hetgeen bezwaarden (wederom) naar voren hebben gebracht over foute aannames in het bestemmingsplan ‘Assendorp’ valt buiten het bestek van onderhavige procedure. Het is aan de gemeenteraad om te besluiten of het bestemmingsplan wordt herzien. Dat geldt ook voor hetgeen bezwaarden nog naar voren hebben gebracht over het bestemmingsplan ‘Spoorzone’ en het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan cultuurhistorie, aanvulling’ in relatie tot het onderhavige bouwplan. Voor de Adviescommissie vormt het ter plaatse geldende bestemmingsplan het toetsingskader.

Onderhavig bouwplan wordt verder niet rechtstreeks getoetst aan de Wet geluidhinder, gelet op het limitatief-imperatieve toetsingskader. Akoestische gevolgen vanwege spoorweglawaai op geluidsgevoelige bestemmingen zijn vertaald in het bestemmingsplan.

Uit de brief van 26 oktober 2022 van de provincie Overijssel is de Adviescommissie voorts genoegzaam gebleken dat voor het huidige bouwplan geen Wnb-ontheffing in verband met soortenbescherming nodig is en een aanhaakverplichting op grond van de Wabo dus niet aan de orde is. Dat betekent dat de provincie bevoegd gezag is om toe te zien op de naleving van de Wnb.

Inhoudelijk

Bestemmingsplantoets

Op de percelen Deventerstraatweg 11, 13 en 13A is het bestemmingsplan ‘Assendorp’ van toepassing, dat op 13 mei 2013 door de raad is vastgesteld. Ter plekke geldt de bestemming ‘Wonen – Meergezinshuis’. Het bouwplan is grotendeels gelegen binnen het bouwvlak en voldoet aan de hoogtebepalingen, namelijk de maximale bouwhoogte van 14 meter en maximale goothoogte van 8 meter. Alleen de uitbreiding van een klein deel van de woningen op de begane grond ligt voor circa 1 meter buiten het bouwvlak. Ook dit deel voldoet echter aan de bepalingen van het bestemmingsplan, omdat buiten het bouwvlak gebouwd mag worden. Verder laat deze bestemming meerdere zelfstandige woonruimten - zoals appartementen - voor bewoning door afzonderlijke huishoudens toe. De Adviescommissie deelt dan ook de conclusie van het college dat het aangevraagde bouwplan voldoet aan de bouw- en gebruiksvoorschriften van de bestemming ‘Wonen – Meergezinshuis’.

Verder is het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’ van toepassing. Dit bestemmingsplan is op 3 juli 2017 door de raad vastgesteld en vervangt artikel 31 van het bestemmingsplan ‘Assendorp’ door artikel 95. Hierin is bepaald dat de parkeeropgave die voortvloeit uit een aangevraagd bouwplan wordt opgelost op eigen terrein. Uit de opgestelde parkeerberekening blijkt dat er als gevolg van het bouwplan vier parkeerplaatsen benodigd zijn. Het bouwplan voorziet niet in parkeergelegenheid op eigen terrein. Het college heeft dan ook terecht geconstateerd dat het bouwplan op dit punt in strijd is met het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’. Hierna, onder het kopje *parkeren*, zal de Adviescommissie beoordelen of het college van dit bestemmingsplan heeft mogen afwijken.

Omdat de aangevraagde appartementen rechtstreeks zijn toegestaan in de bestemming ‘Wonen – Meergezinshuis’, laat de Adviescommissie de wel of niet wenselijkheid van optopping en woningsplitsing van de panden verder buiten beschouwing. Gelet op het limitatief-imperatieve toetsingskader valt ook deze bezwaargrond buiten het bestek van onderhavige procedure.

Welstandtoets
Welstandscommissie het Oversticht heeft geconcludeerd dat de opbouw inclusief dakkapel aan de achterzijde op nr. 13/13A voldoet aan de redelijke eisen van welstand.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag het bevoegd gezag, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het bevoegd gezag dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een ander deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria.

De Adviescommissie is van oordeel dat het welstandsadvies deugdelijk is zowel qua inhoud als wijze van totstandkoming en dat het college dit advies mocht overnemen in zijn besluit. Het aangevraagde bouwplan is getoetst aan de criteria, zoals opgenomen in de welstandsnota, de motivering is begrijpelijk en navolgbaar en de getrokken conclusie sluit daarop aan.

Volgens de Adviescommissie heeft de welstandscommissie zich terecht niet uitgelaten over de hoogte en het volume van de opbouw (in relatie tot de omgeving), omdat deze aspecten binnen de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan blijven. Het is vaste rechtspraak dat de welstandscommissie zich in haar advies heeft te richten op de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt en geen afbreuk mag doen aan deze bouwmogelijkheden. Daaronder valt ook de bouwmassa en de hoogte van het gebouw[1]. Uit de door bezwaarden aangehaalde uitspraak ‘Enschede’[2] leidt de Adviescommissie niet af dat de welstandscommissie in onderhavige kwestie meer beoordelingsruimte had. In die uitspraak ging het om het plaatsen van een bouwwerk binnen een ruim bouwvlak, zonder dat in het betreffende bestemmingsplan voorschriften waren opgenomen over de positionering van gebouwen binnen het bouwvlak. Daardoor bood het bestemmingsplan in die casus meer keuze om een bouwplan te realiseren en leidde de welstandstoets minder snel tot een belemmering

[1] Uitspraak 201806804/1/A1 - Raad van State (r.o. 2.4), Uitspraak 201705645/1/A1 - Raad van State (r.o. 3.2) en ECLI:NL:RBMNE:2022:4538, Rechtbank Midden-Nederland, UTR 22/1721 (rechtspraak.nl), r.o. 15.2
[2] ECLI:NL:RVS:2021:1099, Raad van State, 202001739/1/R3 (rechtspraak.nl)

van de planologische bouwmogelijkheden. In onderhavige kwestie bevat het bestemmingsplan daarentegen bepalingen met concrete maatvoering voor bouw- en goothoogte. Er is dus sprake van een ander geval.

Ook hoefde de welstandscommissie geen rekening te houden met het advies van het Monumenten Advies Bureau (MAB) in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan cultuurhistorie, aanvulling’ van 13 juni 2022. De panden aan de Deventerstraatweg 11 en 13/13A zijn op basis van dit onderzoek niet opgenomen in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren en om die reden in het bestemmingsplan niet aangeduid met de dubbelbestemming ‘Waarde-Cultuurhistorie’. Dat MAB heeft aangegeven dat de betreffende panden (en andere vergelijkbare objecten) wel enige stedenbouwkundige betekenis hebben en daarom heeft geadviseerd om deze in de toekomst in een breder perspectief te bekijken, leidt niet tot een andere conclusie. De welstandscommissie dient te toetsen aan de geldende criteria.

De second opinion van Libau van 21 maart 2023, die bezwaarden hebben ingebracht, werpt voor de Adviescommissie geen ander licht op de zaak. Hoewel dit advies betrekking heeft op andere bouwplannen (Deventerstraatweg 7 en 11), is de Adviescommissie van mening dat het college dit uit oogpunt van zorgvuldigheid terecht wel heeft betrokken bij het opstellen van het voorlopige standpunt van 1 september 2023, gelet op de grote gelijkenissen met het thans voorliggende bouwplan.
Uit de second opinion maakt de Adviescommissie echter niet op dat het advies van het Oversticht ondeugdelijk is en dit daarom niet ten grondslag mocht worden gelegd aan het bestreden besluit. Sterker nog, Libau merkt zelf op dat een dakopbouw lastig kan worden gefrustreerd gelet op de planologische mogelijkheden en voorts dat met de welstandscriteria geen bezwaar valt te formuleren tegen het volume van de dakopbouw en deze criteria het niet onmogelijk maken om de aanvragen voor een akkoord vrij te geven. Dat het volgens Libau te prefereren valt dat naar de vormkwaliteit van het gehele ensemble aan de Deventerstraatweg wordt gekeken en de dakopbouwen, indien mogelijk, zichtbaar ondergeschikt zouden dienen te blijven aan de verschijningsvorm van het gehele bouwblok - ondanks dat de panden Deventerstraatweg 5 t/m 13 zijn uitgesloten van een cultuurhistorische kwalificatie en niet zijn opgenomen in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren -, maakt het advies van het Oversticht nog niet ondeugdelijk. De Adviescommissie kan zich dan ook vinden in de reactie van het Oversticht van 3 juli 2023 op de second opinion en sluit zich daarbij aan.

Van enige vorm van belangenverstrengeling is de Adviescommissie verder niet gebleken. Op geen enkele manier hebben bezwaarden aannemelijk gemaakt dat de welstandscommissie is beïnvloed door de voorzitter van de Raad van Toezicht.

Ook hetgeen bezwaarden tijdens de hoorzitting nog hebben opgemerkt over de bouwtekeningen en discrepanties ten opzichte van de feitelijke bouwhoogte, doet naar het oordeel van de Adviescommissie geen afbreuk aan de kwaliteit van de beoordeling door de welstandscommissie. Overigens is tussen partijen verder niet in geschil dat de bouwhoogte binnen het bestemmingsplan blijft.

Bouwbesluit 2012
De Adviescommissie is van oordeel dat het college op basis van de door aanvrager verstrekte informatie en de toetsing daarvan door deskundigen bij de gemeente en de Veiligheidsregio, aannemelijk heeft mogen achten dat het bouwplan voldoet aan de toepasselijke eisen uit het Bouwbesluit 2012.

De zorgen die bezwaarden in het kader van brandveiligheid hebben geuit over de uitvoering van de bouwwerkzaamheden zien op handhaving. Dat is in onderhavige procedure niet aan de orde.

Parkeren
Uit de opgestelde parkeerberekening blijkt dat er ten behoeve van het bouwplan vier parkeerplaatsen benodigd zijn. Deze parkeeropgave is vastgesteld volgens de ‘Regeling parkeernormen 2016, versie 2021’. De Adviescommissie kan de berekening hiervan volgen. Bezwaarden hebben de juistheid van deze berekening overigens ook niet betwist.

Omdat de parkeeropgave niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd, bestaat er strijd met het artikel 7 juncto artikel 95.1 sub a van het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’. Van dit parkeervoorschrift kan het college afwijken met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.12, lid 1 sub a onder 1° van de Wabo. Dat betekent dat moet worden voldaan aan de afwijkingsvoorwaarden, zoals opgenomen in artikel 95.3 van het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’ en er geen strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. Voorts moet het college de relevante belangen afwegen.

De Adviescommissie is van mening dat het college in dit geval gebruik heeft kunnen maken van zijn (discretionaire) afwijkingsbevoegdheid. Er doet zich een alternatieve parkeeroplossing voor. Tijdens de hoorzitting is gebleken dat aanvrager huurovereenkomsten voor vier garageboxen aan de Assendorperstraat 174 heeft afgesloten en deze binnen het invloedgebied van de bouwlocatie liggen, zoals bedoeld in artikel 1 sub h van de ‘Regeling parkeernormen 2016, versie 2021’.
De Adviescommissie acht deze oplossing - ook uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening – aanvaardbaar. Een loopafstand van ca. 600 meter acht de Adviescommissie in binnenstedelijk gebied niet onacceptabel, mede gezien de ligging van het bouwplan binnen de betreffende parkeersector, de afstand ten opzichte van vrije parkeerplaatsen en het feit dat een alternatieve parkeeroplossing op vergelijkbare afstand voor de bouwplannen aan de Deventerstraatweg 7 en 11 de rechterlijke toetsing heeft doorstaan.

Privaatrechtelijk wordt het parkeeralternatief voldoende geborgd in de huur- of verkoopovereenkomsten van de appartementen en publiekrechtelijk is dit geregeld via een voorschrift aan de omgevingsvergunning. De Adviescommissie raadt wel aan om dit voorschrift uit te breiden door daarin ook vast te leggen dat de adressen van de appartementen waarop het bouwplan ziet, zullen worden opgenomen op de POET-lijst

(Parkeren Op Eigen Terrein-lijst). Daarmee wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.4.1. sub a onder 2 van de ‘Regeling parkeernormen 2016, versie 2021’ en het bepaalde in artikel 2.12 lid 1 van de Wabo.

Verder is de Adviescommissie niet gebleken van (zwaarwegende) belangen die zich verzetten tegen gebruikmaking van de discretionaire afwijkingsbevoegdheid door het college. De Adviescommissie tekent daarbij aan dat in het kader van deze belangenafweging alleen betekenis toekomt aan belangen die samenhangen met de afwijking van het bestemmingsplan. Dat de parkeerdruk volgens bezwaarden kan toenemen op de momenten dat er vrij mag worden geparkeerd, is volgens de Adviescommissie geen zwaarwegende(re) reden. Dat kan er wel toe leiden dat iets langer moet worden gezocht naar een parkeerplaats of de auto iets verder weg moet worden geparkeerd, maar objectief bezien acht de Adviescommissie dat niet onaanvaardbaar in een binnenstedelijke omgeving.

Conclusie
Samenvattend komt de Adviescommissie tot de conclusie dat het college terecht heeft geoordeeld dat het aangevraagde bouwplan enkel in strijd is met het bestemmingsplan ‘Zwolle, parapluplan parkeren’ en dat het college gebruik heeft mogen maken van de mogelijkheid om af te wijken van dit bestemmingsplan. Van strijd met de overige limitatief-imperatieve toetsingsgronden van artikel 2.10 lid 1 Wabo is de Adviescommissie niet gebleken.

Advies:
De Adviescommissie adviseert:

- de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren;
- de bezwaarschriften gedeeltelijk gegrond te verklaren en het voorschrift over parkeren aan te vullen met inachtneming van hetgeen de Adviescommissie daarover in het advies heeft opgemerkt.

De Adviescommissie bezwaarschriften,

de voorzitter, de secretaris,

de [redacted] [redacted]

Dit document is digitaal vervaardigd en daarom niet van een ondertekening voorzien.