Zwolle

# Memo

Juridische Zaken

Datum 12 juli 2023
Ons kenmerk 34716-2023 en 38762-2023
Onderwerp reactie op bezwaarschriften

Schriftelijke reactie op de bezwaarschriften van:

- Vereniging Vrienden van Assendorp, mevrouw A. van Snick;
- De heer J. Weda en mevrouw I. Boerdijk, Assendorperstraat 270;
- Mevrouw C. van der Gun, Assendorperstraat 266;
- De heer H. Wijnne en mevrouw T. Wijnne-Boer, Assendorperstraat 260;
- Mevrouw J.C. de Goeijen, Assendorperstraat 272;
- De heer en mevrouw W. en Y. Pasman, Assendorperstraat 274;
- Mevrouw T. Ooms en de heer M. Hovestad, Assendorperstraat 276.

Bezwaarden zijn het niet eens met het besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 20 januari 2023, waarbij een aanvraag om een omgevingsvergunning is verleend aan Vivente, Stichting voor Christelijk Primair Onderwijs voor het verbouwen en uitbreiden van een school aan de Hortensiastraat 31 te Zwolle.

**1. Inleiding**

- Op 15 maart 2022 is de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. De aanvraag is op 18 maart 2022 gepubliceerd in het digitale gemeenteblad.
- De aanvragen van de omgevingsvergunningen zijn voorbereid volgens en getoetst aan de voorschriften uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De aanvragen zijn voorbereid met de reguliere procedure uit de Wabo. De termijn voor het nemen van een beslissing is diverse malen verlengd en opgeschort geweest.
- In het ten eersten aangevraagde ontwerp was de architectuurstijl historiserend van karakter. De aanvraag is -in ieder geval- vanwege advisering van de welstands-/monumentencommissie meerdere malen gewijzigd. Op grond van vaste rechtspraak is het college bevoegd en gehouden om de aanvrager hiertoe in de gelegenheid te stellen. In het aangevraagde definitieve ontwerp is gekozen voor een andere, eigentijdse architectuurstijl. Het college dient het laatst aangevraagde en definitieve ontwerp beoordelen.
- De omgevingsvergunning is op 20 januari 2023 namens het college digitaal en met digitale waarmerken verleend. De verleende omgevingsvergunning is op 25 januari 2023 gepubliceerd in het digitale gemeenteblad.
- Er zijn twee bezwaarschriften ingediend. Eén namens de Vereniging Vrienden van Assendorp en één namens diverse omwonenden. Het betreffen ontvankelijke bezwaarschriften.
- Naar aanleiding van de bezwaarschriften en de start van de bouwwerkzaamheden heeft er op 31 maart 2023 een keukentafelgesprek plaatsgevonden tussen een vertegenwoordiger van het college en

bezwaarden. Een en ander is tijdens het keukentafelgesprek informeel besproken. Tijdens het keukentafelgesprek is ook de mogelijkheid besproken om de motivering van de omgevingsvergunning in de bezwaarfase aan te vullen en eventuele gebreken in de omgevingsvergunning te herstellen. Tijdens het keukentafelgesprek is ook besproken dat de bouwwerkzaamheden op grond van de Wabo mochten starten na het einde van de termijn om bezwaren in te dienen. Met bezwaarden is afgesproken dat er namens het college een schriftelijke reactie opgesteld wordt en dat naar aanleiding van de deze schriftelijke reactie gekeken kan worden wat het vervolg van de bezwarenprocedure dient te zijn.

**2. Gronden van bezwaar**

De gronden van het bezwaarschrift namens de Vereniging Vrienden van Assendorp en omwonenden luiden, samengevat, als volgt:

1. Het ontwerp van de vergunde uitbreiding past niet bij de monumentale school. Het in eerste instantie aangevraagde ontwerp past beter. Er worden vraagtekens gezet bij het advies van de welstands-/monumentencommissie en de toetsing aan de welstandsnota.

Verder hebben de omwonenden tevens de volgende samengevatte gronden ingediend:

2. Het definitieve ontwerp is niet voor de verlening van de omgevingsvergunning gepresenteerd.
3. De afwijking van het bestemmingsplan om een hogere goothoogte toe te staan is onvoldoende gemotiveerd. Er mist tevens een grondige belangenafweging. De bepalingen over de cultuurhistorische waarde uit artikel 28 van de regels van het bestemmingsplan zijn niet goed toegepast.

**3. Heroverwegingen**

Op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vindt op grondslag van het bezwaarschrift een heroverweging plaats. In dat kader kan de motivering van de omgevingsvergunning worden aangevuld en kunnen gebreken worden hersteld. Ook kan het gedeeltelijk wijzigen van de omgevingsvergunning onderdeel zijn van de heroverweging. De mogelijkheid, noodzaak en verplichting hiertoe volgt uit (de systematiek van) het Nederlandse bestuursrecht.

Vooruitlopend op de reactie op de gronden van bezwaar is het nodig enkele punten uit de omgevingsvergunning te heroverwegen.

1. Het pand en perceel waar de omgevingsvergunning op ziet betreft een gemeentelijk monument. Dit zijn monumenten die door de gemeente zijn aangewezen. Het pand en perceel zijn bij besluit van 2 juli 2019 door het college aangewezen. Het pand en perceel zijn geen door het Rijk aangewezen Rijksmonumenten. In de omgevingsvergunning staat driemaal ten onrechte dat de omgevingsvergunning ziet op een Rijksmonument. Ook staat dat er ten onrechte dat er getoetst is aan artikelen 2.1, eerste lid, onder f, en artikel 2.15

van de Wabo. Dit zijn bepalingen voor Rijksmonumenten. De aanvraag ziet duidelijk op een gemeentelijk monument. In de omgevingsvergunning staat tevens dat het gemeentelijk monument betreft en dat getoetst is aan artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wabo. Dit zijn bepalingen voor gemeentelijke monumenten. De afdeling Erfgoed van de gemeente en de welstands-/monumentencommissie hebben ook een beoordeling gemaakt op grond van gemeentelijke monumentenstatus. Het college is voornemens om in heroverweging de verwijzingen naar de term Rijksmonument en de bepalingen daarvan te wijzigen naar de term gemeentelijk monument en de bepalingen daartoe (artikel 2.2, eerste lid, onder b, en artikel 2.18 van de Wabo en artikel 9, lid 2, van de Erfgoedverordening Zwolle 2010). De omgevingsvergunning betreft daarom de activiteiten ‘bouwen van een bouwwerk’, ‘het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan’ en ’het wijzigen van een gemeentelijk monument’ uit artikel 2.1, lid 1, sub a en c en artikel 2.2, lid 1, sub b, van de Wabo.

2. Er is sprake van een strijdigheid met het bestemmingsplan vanwege de goothoogte van de uitbreiding. De uitbreiding van het gebouw krijgt een plat afgedekt dak en wordt circa 9,15 meter hoog terwijl er op grond van het bestemmingsplan 6 meter is toegestaan. De goothoogte is bij een plat afgedekt dak (ongeveer) gelijk met de bouwhoogte. Het afwijken van deze strijdigheid wordt in de omgevingsvergunning mogelijk gemaakt door het toepassen van de bepalingen uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, en 2.12, lid 1, sub a, onder 2, van de Wabo, artikel 2.7 van het Besluit omgevingsrecht en artikel 4, lid 1, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. De uitbreiding betreft een zogenaamd bijbehorend bouwwerk. In de omgevingsvergunning staat een beoordeling omtrent het stedenbouwkundig beeld en er is aangegeven dat belangen zijn afgewogen. In de motivering is verwezen naar de definitieve terreininrichting waarvoor een voorschrift bij de omgevingsvergunning is opgenomen. Het college is voornemens om de motivering voor deze afwijking van het bestemmingsplan in heroverweging uit te breiden zoals hieronder opgenomen. De afwijking van het bestemmingsplan is hiermee voldoende gemotiveerd.

   Het gehele terrein achter de school (het schoolplein) is in het bestemmingsplan aangeduid als bouwvlak welke voor 50% bebouwd mag worden met een bouwhoogte van 10 meter en een goothoogte van 6 meter. Het terrein wat voor 50% bebouwd mag worden is circa 1560 m2 groot, het terrein wat bebouwd is en gaat worden is circa 615 m2. Hiermee wordt ongeveer 40% bebouwd.

   Gelet op vaste rechtspraak kan het college de afwijking in perspectief stellen met hetgeen reeds in het bestemmingsplan is vastgesteld.[1] In dit geval zou op

[1] Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 mei 2020 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2020:1285, rechtsoverweging 7.2). Deze uitspraak is te raadplegen via de website: www.rechtspraak.nl.

grond van de bepalingen van het bestemmingsplan een nog groter deel van het terrein achter de school gebouwd worden waarbij een bouwhoogte van 10 meter toegestaan Daarnaast zou het bouwplan in plaats van op de huidige vergunde situatie ook (veel) dichter richting de woningen van omwonenden kunnen komen te staan. Dat is nu niet het geval. Het nu gerealiseerde bouwplan heeft een hoogte van circa 9,15 meter welke inderdaad hoger is dan de toegestane 6 meter voor de goot maar lager is dan maximale toegestane bouwhoogte. In zoverre acht het college de aantasting van belangen van bezwaarden niet onevenredig aangetast. Deze afwijking van het bestemmingsplan gaat niet over de verdere vormgeving van de uitbreiding van het gebouw.

3. In de omgevingsvergunning staat dat vergunninghouder nog niet direct mag beginnen met de werkzaamheden waar de omgevingsvergunning op ziet. In de omgevingsvergunning staat dat vergunninghouder mag pas starten als er na de bezwaartermijn van zes weken na verzenddatum van de omgevingsvergunning of als er geen bezwaren meer lopen.

   De zinsnede *'of als er geen bezwaren meer lopen'* is ten onrechte in de omgevingsvergunning opgenomen. Voor deze omgevingsvergunning gelden de bepalingen uit artikel 6.1, lid 2, sub a en lid 3 van de Wabo omdat er sprake is van een gemeentelijk monument. Hierin staat dat de omgevingsvergunning in werking treedt na het einde van de bezwaartermijn. De bezwaartermijn eindigde op 6 maart. De bepaling uit de wet geldt van rechtswege en gaat voor wat (onjuist) in de omgevingsvergunning is opgenomen. Het college is voornemens om de zinsnede *'of als er geen bezwaren meer lopen'* in heroverweging uit de omgevingsvergunning te verwijderen.

4. De welstands-/monumentenadviezen heeft voor de aanvraag adviezen uitgebracht op 19 april 2022, 13 juni 2022, 21 oktober 2022 en 19 januari 2023. De aanvraag is -in ieder geval- vanwege deze advisering meerdere malen gewijzigd. Op grond van advies van 19 januari 2023 is de omgevingsvergunning verleend. Aan het advies van 19 januari 2023 zijn voorwaarden verbonden. Uit de advisering zoals deze op papier is gezet blijkt dat er alleen aan de zogenaamde gebiedscriteria uit de welstandsnota is getoetst. Dit is onjuist. Het college had dit advies zo niet mogen overnemen. Uit de welstandnota blijkt dat voor monumenten het welstandsbeleid met dito welstandscriteria uit hoofdstuk 4.4 geldt. Deze bevinding is teruggelegd bij de welstands-/monumentencommissie en er is een nieuw advies gevraagd. Het nieuwe advies is op 6 juli 2023 uitgebracht en bij deze schriftelijke reactie gevoegd. Uit het nieuwe advies blijkt dat getoetst is aan het welstandsbeleid en welstandscriteria uit hoofdstuk 4.4. Ter verdere aanvulling en onderbouwing hiervan is een relatie gelegd met de gebiedsgerichte criteria. Uit het nieuwe advies blijkt dat en waarom er wordt voldaan aan het welstandsbeleid en welstandscriteria. Het college is dan ook voornemens het

nieuwe advies en de conclusie daaromtrent in heroverweging aan de motivering van de omgevingsvergunning toe te voegen.

5. In het welstandsadvies van 19 januari 2023 worden voorwaarden gesteld. Ook in het welstandsadvies van 6 juli 2023 wordt naar deze voorwaarden verwezen. De voorwaarden omtrent monumentenzorg zijn als voorschriften overgenomen in de omgevingsvergunning. De voorwaarden omtrent welstand zijn niet als voorschrift in de omgevingsvergunning overgenomen. Dit had wel gemoeten. Het college is voornemens om in heroverweging het volgende voorschrift met nummer 9 aan de omgevingsvergunning toe te voegen. Deze toevoeging wijzigt de omgevingsvergunning.

    9. Welstand
    1. Uiterlijk drie weken voor het einde van de bouw in de zin van artikel 1.25 van het Bouwbesluit dient goedkeuring te zijn verleend met betrekking tot de kleur- en materiaalstaat van de nieuwbouw. Hierbij graag aandacht besteden aan de horizontaal detail uitwerking houten gevel (open houten gevelbekleding heeft de voorkeur). Hierbij tevens graag aandacht besteden aan de houten delen tussen de kozijnen (vermoedelijk zijn de houten delen tussen de kozijnen per abuis aangeven in de kleurstelling RAL 9010, alle onderdelen houten gevelbekleding bij voorkeur eenduidig uitwerken met naturel of transparante beits).

Gelet op deze heroverwegingen kan beoordeeld worden dat de omgevingsvergunning voldoet aan de van toepassing zijnde bepalingen uit de artikelen 2.10, 2.12 en 2.18 van de Wabo en artikel 9, lid 2, van de Erfgoedverordening Zwolle 2010.

**4. Reactie op gronden**
Het college waardeert de betrokkenheid van belanghebbenden. Het college spreekt daarom om te beginnen zijn verontschuldigingen uit voor de duur van de onderhavige bezwarenprocedure en de noodzaak om de diverse heroverwegingen te moeten doorvoeren.

Een omgevingsvergunning wordt getoetst aan een aantal toetsingscriteria zoals opgenomen in de Wabo. Dit geldt voor een ieder. Aan diepgaande belangenafwegingen kan voor de voorliggende activiteiten uit de omgevingsvergunningen voor het college veelal niet worden toegekomen. Ook speelt het toekomstbestendig maken en behoud van het schoolgebouw met dito gebruik, dit punt is door bezwaarmakers ook onderkent.

<u>Ad 1</u>
Uit punt 4 van de hiervoor staande voorgestelde heroverwegingen blijkt dat er een nieuw advies is gegeven. Het college is voornemens het nieuwe advies over te nemen. In het nieuwe advies is getoetst aan het juiste welstandsbeleid met dito

welstandscriteria. De welstandscriteria uit de welstandsnota zijn relatief van aard en kunnen oplossingen bieden in relatie tot omgeving, tijdsbeeld en/of gewenste ontwikkelingen. Voor monumenten kunnen die oplossingen anders zijn dan voor niet-monumenten. Het feit dat historische (stijl)kenmerken van het monument de uitgangspunten en inspiratiebron dienen te zijn voor aanpassingen betekent niet dat er in dezelfde historische (stijl)kenmerken dient te worden gebouwd. Een ander bekend voorbeeld hiervan in Zwolle is de uitbreiding van de Fundatie met ‘de Wolk’ maar ook kleinere aanbouwen bij monumenten worden vaak in moderne stijl gerealiseerd om het verschil te benadrukken. In het nieuwe advies staat aangegeven waarom er wordt voldaan aan de welstandscriteria. Uit het nieuwe advies blijkt dat de beoordeling zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Op grond van vaste rechtspraak mag het college doorslaggevende betekenis aan het nieuwe advies toekennen.

Ondanks dat er getoetst is aan welstandscriteria en volgens het college wordt voldaan aan wet- en regelgeving valt er natuurlijk altijd te twisten over smaak en gemaakte keuzes. Aan de omgevingsvergunning is een voorschrift verbonden omtrent de terreininrichting (het groen), mogelijk dat dit nog invloed kan en gaat hebben op het zicht vanaf de straat en vanuit de woningen van bezwaarde omwonenden op de uitbreiding.

Ad. 2
Een aanvraag omgevingsvergunning die wordt voorbereid met de reguliere procedure behoeft in Zwolle op grond van de bepalingen uit de Wabo slechts mededeling te worden gedaan van de aanvraag en verlening in het digitale gemeenteblad. Dit heeft ook plaatsgevonden. Dit staat los van een eventuele kwalificatie over het niet presenteren van het definitieve ontwerp voor de verlening van de omgevingsvergunning. Daarnaast zijn belangen voor het afwijken van het bestemmingplan -mede gelet op de voorgestelde heroverweging in deze schriftelijke reactie en de mogelijkheid van belanghebbenden rechtsmiddelen in te dienen tegen de verleende omgevingsvergunning- juridisch gezien voldoende in acht genomen.

Ad. 3
Voor de reactie op de afwijking van het bestemmingsplan wordt verwezen naar punt 3 van de hiervoor staande voorgestelde heroverwegingen.

In het bezwaarschrift wordt aangegeven dat de bepalingen over de cultuurhistorische waarde uit artikel 28 van de regels van het bestemmingsplan niet goed zijn toegepast. Het vaststellen van de geldende regels uit dit artikel is niet eenvoudig vast te stellen. Er zal puntsgewijs aangegeven worden hoe het volgens het college zit:

- In het op 13 mei 2013 vastgestelde bestemmingsplan ‘Assendorp’ is op de bestaande bebouwing (niet het onbebouwde gedeelte van het perceel) de dubbelbestemming ‘Waarde – Cultuurhistorie’ (artikel 28) gelegd en is deze beschreven op de lijst met cultuurhistorische waardevolle bebouwing en structuren, waardoor extra regels voor cultuurhistorische waarden voor dit deel van het perceel golden.

- Op 4 oktober 2021 is een zogenaamd paraplubestemmingsplan ‘Bouw- en cultuurhistorie’ vastgesteld waardoor diverse bestemmingsplannen, waaronder het bestemmingsplan ‘Assendorp,’ zijn gewijzigd. Voor dit paraplubestemmingsplan is een nieuwe verbeelding (plankaart) vastgesteld. Op deze verbeelding is de dubbelbestemming vanwege cultuurhistorie voor het perceel van de school niet meer opgenomen. De (impliciete) reden de dubbelbestemming voor de school te laten vervallen is dat de school gemeentelijk monument is geworden en via die status bescherming geniet (extra vergunning nodig voor aanpassingen) en een dubbel regime van regels niet nodig wordt geacht.
- Op 13 juni 2022 is opnieuw een zogenaamd paraplubestemmingsplan ‘Cultuurhistorie, aanvulling’ vastgesteld welke opnieuw diverse bestemmingsplannen waaronder het bestemmingsplan ‘Assendorp’ en het regime voor cultuurhistorische waardevolle bebouwing en structuren wijzigt. Aangezien de school niet meer is (en ook niet opnieuw wordt) opgenomen heeft dit bestemmingsplan geen gevolgen voor het perceel van de school.

Voor het perceel van de school geldt daarom geen dubbelbestemming voor cultuurhistorie meer. Artikel 28 uit het bestemmingsplan ‘Assendorp’ is niet meer van toepassing.

Slot

Al met al leiden de bezwaarschriften uiteindelijk niet tot een ander standpunt en kan en dient de omgevingsvergunning verleend te blijven.

**4. Voorlopig standpunt**

Gelet op het vorenstaande luidt het voorlopig standpunt dat het omgevingsvergunning deels dient te worden herroepen en gewijzigd omdat de voorschriften van de omgevingsvergunning gewijzigd dienen te worden. Voor het overige dienen de bezwaarschriften ongegrond dient te worden verklaard. Tevens dient de motivering van de omgevingsvergunning op diverse punten te worden aangevuld en gebreken worden hersteld zoals aangegeven in deze schriftelijke reactie.