COMMISSIE VAN ADVIES VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften aan burgemeester en wethouders van Lingewaard over het door de heer gediende bezwaarschrift tegen een besluit afwijzing van een verzoek om planologische medewerking om het bijgebouw/atelier te bestemmen als zelfstandige woning gelegen aan de Molenwei 37 te Bemmel.

het bezwaar

Door de heer (hierna: reclamant) is op 3 oktober 2022 een bezwaarschrift ingediend tegen een besluit van de gemeenteraad van Lingewaard (hierna: verweerder) van 25 augustus 2023 (hierna: het besluit) waarbij een verzoek om planologische medewerking is afgewezen.

de gevolgde procedure

Op 28 november 2022 is reclamant in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift tijdens een hoorzitting nader toe te lichten. Reclamant was aanwezig op de hoorzitting.

Tevens is verweerder in de gelegenheid gesteld om tijdens de hoorzitting het woord te voeren. Namens verweerder zijn twee medewerkers van de gemeente Lingewaard ter hoorzitting verschenen.

Voor hetgeen in de hoorzitting aan de orde is geweest wordt verwezen naar het verslag van de hoorzitting, dat als bijlage aan het advies is toegevoegd.

Vervolgens heeft de commissie, bestaande uit een voorzitter en twee leden, een advies uitgebracht.

de ontvankelijkheid

Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het besluit is bekendgemaakt op 25 augustus 2022. Het bezwaarschrift is gedateerd op 3 oktober 2022 en ontvangen op 6 oktober 2022. Het is derhalve ingediend binnen de in de wet gestelde termijn.

Ingevolge artikel 7:1 Awb kan tegen een besluit bezwaar worden gemaakt door een belanghebbende. Artikel 1:2 Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De commissie is van mening dat het belang van reclamant rechtstreeks bij het besluit is betrokken.

Op grond van artikel 6:4 Awb geschiedt het maken van bezwaar door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Artikel 6:5 Awb bevat de formele minimumeisen waaraan het bezwaarschrift moet voldoen. De commissie is van oordeel dat het bezwaarschrift van reclamant voldoet aan deze voorschriften.

Artikel 3.9 van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) kan niet los worden gezien van artikel 3.8 Wro. Artikel 3.8 Wro beschrijft de gehele procedure van vaststelling van een bestemmingsplan als de raad akkoord heeft gegeven en verklaart dan de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) van toepassing. Wanneer de raad een verzoek tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan afwijst dan is de UOV niet van toepassing en volgt de reguliere bezwarenprocedure. De afwijzing is dan ook appellabel.

De commissie concludeert op grond van het vorenstaande dat reclamant in zijn bezwaar dient te worden ontvangen en dat de commissie derhalve op grond van artikel 2, eerste lid van de Verordening commissie bezwaarschriften 2015 het bezwaar ter advisering mag behandelen.

de gronden van bezwaar

Uit het bezwaarschrift, de nadere motivering en uit de door reclamant ter hoorzitting gegeven toelichting op het bezwaarschrift kunnen als gronden van het bezwaar worden afgeleid dat -zakelijk weergegeven- reclamant van oordeel is, dat:

1. reclamant het bijgebouw/atelier als zelfstandige woning wil gebruiken en daartoe in 2019 een principeverzoek heeft ingediend;
2. de buren in ruil voor de sloop van een minder aantal m² aan kassen (3.000 m² kassen) twee woningen mochten bouwen in de 2e lijn. Dit voelt als rechtsongelijk en reclamant begrijpt dat niet;
3. er ongelijkheid is met de bouw van twee woningen in de omgeving zonder deze regeling;
4. een lange tijd geen reactie is ontvangen van de gemeente op het bezwaar dat hij heeft ingediend op het principebesluit van het college van 10 december 2019;
5. reclamant uit financiële overwegingen destijds heeft gekozen om een atelier te bouwen;
6. de motivatie van de afwijzing van zijn verzoek, sprake van tweedelijns bebouwing, onjuist is. Bij de buren is sprake van tweedelijns bebouwing met alleen een inrit naar achteren. In de stukken is dat anders geformuleerd. Een open ruimte of (gezamenlijk) erf ontbreekt;
7. er ongelijkheid is ten opzichte van de ontwikkelingen in de omgeving. Hij verwijst naar vergelijkbare gerealiseerde plannen aan . en
8. aan het atelier in het verleden medewerking is verleend in ruil voor de sloop van de toen aanwezige circa 380 m² aan kassen op dit perceel. In het bestemmingsplan is de werkplaats vervolgens als zodanig bestemd waarbij de werkplaats een milieufunctie categorie 1 en 2 heeft gekregen, die passend is in een woonomgeving. Tevens is aan de werkplaats een eigen huisnummer toegekend;
9. het verlenen van medewerking geen ongewenst precedent schept, omdat in deze situatie feitelijk al sprake is van een object dat volledig als woning moet worden gezien, dat gelegen is aan een erf en voorzien is van een eigen huisnummer;
10. gelet op de bestaande woningtekorten binnen de gemeente het juist een uitkomst zou zijn als het object als woning zou worden gezien

het verweer

Verweerder geeft -zakelijk weergegeven- over de bezwaren het volgende aan:

Ad 1.

Op 10 december 2019 heeft het college een principebesluit genomen over het in 2019 ingediende verzoek om planologische medewerking om het bijgebouw als zelfstandige woning te kunnen gebruiken. Besloten is om geen planologische medewerking te verlenen aan het verzoek. Reclamant heeft hierop in januari 2020 bezwaar ingediend. Het door het college genomen principebesluit is geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit en wettelijk gezien is er geen sprake van een ingediend bezwaar. Daartoe is eerst een raadsbesluit nodig waarop aanvrager vervolgens formeel bezwaar kan indienen.

Ad.2 en 3

Naar aanleiding van het principeverzoek is getoetst of realisatie van een woning in het bijgebouw stedenbouwkundig gezien aanvaardbaar is. Daarbij is getoetst aan het destijds geldende beleid. Realisatie van een woning in het bijgebouw is stedenbouwkundig niet wenselijk en niet passend

binnen het beleid. Er is geen vergelijkbare situatie met de gerealiseerde woningen op het naastgelegen perceel aan de noordzijde.
De raad heeft in zijn openbare vergadering van 14 juli 2022 besloten om het verzoek om planologische medewerking om het bijgebouw Molenwei 37 in Bemmel als zelfstandige woning te kunnen gebruiken af te wijzen. Het verzoek is in strijd met het gemeentelijke beleid en is stedenbouwkundig en cultuurhistorisch gezien niet gewenst. Het toevoegen van een woning in een bijgebouw is in strijd met de beleidsuitgangspunten van het geldende bestemmingsplan. Het verzoek voldoet niet aan de ruimtelijke richtlijnen van het verruimd woonbeleid voor particuliere verzoeken. Het is niet wenselijk dat op percelen binnen het beschermde dorpsgezicht van Bemmel woningen worden toegevoegd en het verzoek is niet vergelijkbaar met de situatie van de buurpercelen.
Reclamant is er destijds op gewezen dat de werkplaats niet als woning gebruikt mag worden gezien de relatief geringe oppervlakte van de gesloopte opstallen. Ten tijde van het verzoek in 2019 ging het gemeentelijk beleid niet meer uit van verrekening van de bestaande agrarische waarde met de bouwgrond en is op basis van het destijds huidige beleid beoordeeld of de realisatie van een woning in de werkplaats stedenbouwkundig gezien aanvaardbaar is.
In de situatie van reclamant is sprake van een groot erf (ruim 2.800 m²) dat als openbare ruimte is te maken en waaraan meerdere woningen kunnen grenzen. Er is ook sprake van 2e lijns-bebouwing als een hofje of erf als ontsluiting naar het bijgebouw zou worden gerealiseerd. Ook dan is sprake van de situering van een hoofdgebouw achter bestaande hoofdbebouwing aan een straat. Indien een woning gerealiseerd wordt in het bijgebouw van reclamant zou daarom sprake zijn van 2e lijns-bebouwing.
Er zijn twee nieuwe woningen gerealiseerd achter de woningen Molenwei 31 en 33. Hier is echter sprake van een bijzondere omstandigheid en is afgeweken van het algemene stedenbouwkundig standpunt om geen 2e lijns-bebouwing toe te staan. Op dit perceel was een glastuinbouwbedrijf gevestigd met circa 3.000 m² aan kassen en bijbehorende voorzieningen. De aard en de schaal van de kassen week af van de kleinschalige bebouwing in de omgeving en belemmerde het zicht op de kleinschalige open, groene ruimtes. Het deed afbreuk aan de historisch waarden van het beschermd dorpsgezicht. In het oude bestemmingsplan Kom Bemmel, vastgesteld in 2011, was reeds een wijzigingsbevoegdheid opgenomen ter plaatse van dit buurperceel. De wijzigingsbevoegdheid maakte de sanering van het glastuinbouwbedrijf en de bouw van maximaal twee woningen mogelijk. Daarbij diende aan strikte stedenbouwkundige voorwaarden voldaan te worden om de twee woningen zo goed mogelijk stedenbouwkundig in te passen in de omgeving. Er is van deze wijzigingsbevoegdheid gebruik gemaakt met een wijzigingsplan dat op 21 april 2015 is vastgesteld, het "Wijzigingsplan Kom Bemmel, Voormalige glastuinbouwlocatie Molenwei". De sanering van het zeer grote kassencomplex leverde een aanzienlijke ruimtelijke verbetering op voor het beschermde dorpsgezicht.
Ad. 3 en 4
De raad is bevoegd een bestemmingsplan vast te stellen en daarmee ook bevoegd om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening (Wro) is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen. Een besluit van de raad om een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan af te wijzen is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.
Reclamant heeft een verzoek om planologische medewerking ingediend en is ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.
De gemeenteraad heeft op 15 oktober 2020 verruimd woonbeleid voor particuliere verzoeken vastgesteld: beleid Particuliere woningbouw in Lingewaard. Omdat dit beleid is vastgesteld na het in 2019 genomen principebesluit, is het verzoek daarbij ook aan dit beleid getoetst. De toetsing aan het verruimd woonbeleid heeft niet tot andere overwegingen geleid.
Ad.6
Bij het buurperceel was sprake van een bijzondere omstandigheid. Het saneren van deze grote glastuinbouwlocatie in een overwegende woonomgeving en binnen het beschermd dorpsgezicht van

Bemmel heeft hier de voorkeur gekregen boven het algemene stedenbouwkundige uitgangspunt om geen woonbebouwing in de 2e lijn toe te staan.
Aan het gebruiken van het bijgebouw Molenwei 37 als werkplaats is in het verleden medewerking verleend in de ruil voor de sloop van 380 m² aan kassen. Er was sprake van een veel grootschaliger kassencomplex op het buurperceel dan de oorspronkelijke kassen op het perceel van appellant (ca 3000 m² versus 380 m²). De aanleiding voor de ontwikkeling op het naastgelegen perceel was daarmee functieverandering en het substantieel verbeteren van de ruimtelijke situatie. Het beleid van destijds geldt niet meer.
Ad.7, 8 en 9
In de situatie van reclamant gaat het om het wijzigen van het gebruik van een bestaand bijgebouw dat in ruil voor de sloop van kassen is gerealiseerd. Het gebruik van het bijgebouw als werkplaats/atelier met bijbehorende milieucategorie is al meer dan doorgaans voor woonpercelen mogelijk wordt gemaakt. Het aparte huisnummer is destijds ten behoeve van het bedrijf/atelier afgegeven.
Reclamant heeft er zelf voor gekozen om het bijgebouw naar aard en verschijningsvorm geschikt te maken voor het gebruik als woning. Dit speelt echter niet mee bij de afweging of de realisatie van een woning in dit bijgebouw ruimtelijk gezien aanvaardbaar is.
Algemeen gezien is het stedenbouwkundig gezien niet wenselijk dat woonbebouwing in de 2e lijn wordt toegestaan. Er ontstaan dan woningen die niet direct aan de straat zijn gesitueerd maar op achtererven. Vanuit het ruimtelijke beleid is het tevens niet wenselijk om een (vrijstaand) bijgebouw te bestemmen als woning en is (zelfstandige) bewoning van vrijstaande bijgebouwen ook specifiek aangemerkt als strijdig gebruik in het geldende bestemmingsplan Kom Bemmel. Daarnaast brengt een functie als woning doorgaans verdichting van bebouwing met zich mee (meer bijgebouwen en erfafscheidingen) en een intensiever gebruik. Dat heeft invloed op het woon- en leefklimaat van de omliggende (buur)percelen. In het beschermd dorpsgezicht is een dergelijke verdichting nog minder wenselijk. Hiervan kan in of bij bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Van bijzondere omstandigheden is op deze locatie echter geen sprake. Indien medewerking wordt verleend aan realisatie van een woning in het bijgebouw van reclamant wordt een precedent geschapen voor andere vergelijkbare gevraagde woningbouwontwikkelingen die niet voldoen aan het geldende beleid.
Ad.10
Het toestaan van een woning in de bestaande werkplaats lost geen evident (milieu) knelpunt op en heeft geen verbetering tot gevolg van de ruimtelijke situatie.
De bestemmingsplannen voor de kernen zijn recent herzien. Bij de bepaling van de bouwvlakken voor erfgebieden is de ruimtelijke keuze gemaakt dat deze zich op 3 meter achter de voorgevellijn moeten bevinden. Omdat het beleid vrij recent is, wordt hier in de regel aan vastgehouden. Van het beleid kan worden afgeweken, maar in dit geval is overwogen dat door de ligging aan de openbare ruimte de gevraagde uitbreiding goed zichtbaar is vanaf de openbare ruimte. De uitbreiding wordt dan te dicht op de openbare ruimte gesitueerd en heef te veel invloed op het straatbeeld. Daarnaast zou het een ongewenste precedentwerking met zich brengen.
Om een geslaagd beroep te kunnen doen op precedentwerking dient er sprake te zijn van een identieke of nagenoeg identieke situatie. Voor het in het bezwaarschrift genoemde adres is de vergunning niet verleend onder het huidige bestemmingsplan. Daardoor is een vergelijking niet mogelijk. Voor het adres is een specifieke afweging gemaakt. Door de diepere ligging (meer dan 5 meter) is het ruimtelijk acceptabel om de uitbouw in één lijn met de rooilijn van de woning te plaatsen. Dit is een wezenlijk andere situatie en ruimtelijke uitstraling, zodat er geen sprake is van precedentwerking.
Kapitaalvernietiging is geen toetsingscriterium bij een aanvraag en is dus geen argument om af te wijken van het beleid.

de feiten

Alvorens de commissie een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar geeft, stelt zij eerst de volgende feiten vast:

- op 9 maart 2020 heeft reclamant bij de raad een verzoek ingediend om planologische medewerking om het atelier aan de Molenwei 37 in Bemmel een woonbestemming toe te kennen;
- op 14 juli 2022 besluit de gemeenteraad op het verzoek en wijst het verzoek om planologische medewerking om het bijgebouw (werkplaats) Molenwei 37 in Bemmel als zelfstandige woning te kunnen gebruiken af;
- bij besluit van 25 augustus 2022 ontvangt reclamant de afwijzing van de gevraagde planologische medewerking;
- het op 3 oktober 2022 gedateerde bezwaarschrift wordt op 6 oktober 2022 ontvangen. Nadere aanvulling zijn door reclamant op 21 november 2022 toegezonden;
- op 16 november 2022 dient verweerder een verweerschrift in, aangevuld op 23 november 2022;
- de hoorzitting vindt plaats op 28 november 2022.

juridisch kader

Wet ruimtelijke ordening:

Artikel 3.8, eerste lid, aanhef, Wro luidt: "Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, [...]."

Artikel 3.9, eerste lid, Wro luidt: "Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen."

Bestemmingsplan Kom Bemmel:

De bestemming van de gronden is geregeld in het bestemmingsplan Kom Bemmel. Het perceel heeft de enkelbestemming 'Wonen' en een dubbelbestemming 'Waarde – Cultuurhistorie beschermd dorpsgezicht 1'. Verder ligt er een functieaanduiding bedrijf op het onderhavige perceel.

Artikel 18.2.1 onder a en c:

Voor het bouwen van hoofdgebouwen geldt dat hoofdgebouwen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' mogen worden gebouwd. Het bouwvlak ligt in dit geval op Molenwei 39. Splitsing van een bouwperceel ten behoeve van nieuwbouw van een woning is niet toegestaan. Hier geldt de situatie op het moment van de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan als uitgangspunt.

de beoordeling van de bezwaren

Het besluit wordt op grondslag van de aangevoerde bezwaren getoetst aan de van toepassing zijnde formele en materiële vereisten, voortvloeiende uit wettelijke regelingen, eventueel van toepassing zijnde jurisprudentie alsmede op alle overige vereisten voortvloeiende uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De grondslag van het raadsbesluit is artikel 3.9 Wro in combinatie met artikel 3.1 Wro eerste lid. De bevoegdheid om een bestemmingsplan al dan niet vast te stellen komt op grond van deze artikelen toe aan de gemeenteraad.

De commissie stelt vast dat er sprake is van een aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb. Artikel 1:3 lid 2 Awb geeft aan dat een afwijzing van een aanvraag een appellabel besluit is.

Reclamant heeft op 14 juni 2019 een formeel verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan gedaan om de bijgebouw/atelier op het perceel Molenwei 37 in Bemmel te wijzigen in een zelfstandige woning. Reclamant heeft opnieuw op 9 maart 2020 bij de gemeenteraad een formeel verzoek ingediend om planologische medewerking om het bijgebouw/atelier aan Molenwei 37 in Bemmel een

woonbestemming toe te kennen. Het verzoek is beoordeeld als een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen en is ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Het perceel is gelegen binnen het bestemmingsplan Kom Bemmel en heeft de bestemming "Wonen" en de dubbelbestemming "Waarde – Cultuurhistorie beschermd dorpsgezicht 1".
Het bijgebouw/atelier Molenwei 37 heeft een oppervlakte van circa 150 m² en bestaat uit 1 bouwlaag met kap. Het bijgebouw/atelier staat in het achtererfgebied en heeft de nadere functieaanduiding 'Bedrijf' waardoor bedrijvigheid in de milieucategorie 1 en 2 is toegestaan. Het bijgebouw wordt ontsloten via de bestaande uitrit tussen Molenwei 35 en 39.

De commissie stelt vast dat het perceel binnen het beschermde dorpsgezicht van Bemmel ligt en een zelfstandige woning in een bijgebouw/atelier niet past in het geldende bestemmingsplan "Kom Bemmel".

Ten aanzien van de bezwaren dat er sprake zou zijn van rechtsongelijkheid is het verweer van de raad goed onderbouwd en zijn de bezwaren gemotiveerd weerlegd. De commissie verwijst daarvoor naar het verweerschrift.

Het argument dat de sanering van het grote kassencomplex een aanzienlijke ruimtelijke verbetering opleverde voor het beschermde dorpsgezicht vindt de commissie aannemelijk. En dat daar vervolgens 2e lijnsbebouwing voor een deel voor in de plaats is gekomen is niet onredelijk gebleken.

Op basis van de achterliggende stukken concludeert de commissie dat reclamant er destijds op is gewezen dat het bijgebouw/atelier niet als woning gebruikt mag worden gezien de relatief geringe oppervlakte van de gesloopte opstallen. Daarnaast stelt de commissie dat verzoeken niet worden getoetst aan beleid dat in het verleden geldig was, maar aan op dat moment geldende regels en beleid.

De commissie is het met verweerder eens dat er in dit geval geen sprake is van een mogelijk precedent. De situaties waarnaar reclamant verwijst zijn weliswaar tot stand gekomen onder het huidige beleid, maar betreffen geen vergelijkbare situaties met die van de Molenwei 37. Er zijn geen feiten of omstandigheden gevonden die een afwijking van het beleid rechtvaardigen. Daarnaast heeft de gemeenteraad gelet op jurisprudentie ruime politieke beleidsvrijheid.

Ook voor het overige heeft de commissie geen strijd geconstateerd met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

conclusie
De commissie stelt vast dat verweerder in voldoende mate heeft gemotiveerd waarom er geen sprake is van een vergelijkbare situatie, er geen sprake is van rechtsongelijkheid noch sprake is van precedentwerking. Om die reden kan er niet afgeweken worden van het bestaande beleid. Het bestreden besluit is op goede gronden genomen en kan standhouden. De conclusie is dan ook dat het bezwaarschrift ongegrond is.

het advies

De commissie adviseert:

1. reclamant ontvankelijk te verklaren in het bezwaar,
2. de bezwaren ongegrond te verklaren,
3. het besluit in stand te laten.

De vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften,

de secretaris, de voorzitter,

Bemmel, 14 december 2022,

Bijlage: verslag hoorzitting