Nota van zienswijzen voor het afwijken van regels in het omgevingsplan ten behoeve van het bouwen van 20 appartementen, bergingen, parkeerplaatsen en groenvoorziening aan de Händellaan 239A en 239B.

Zaaknummer: 0193ESUITE1543742026.

**Toelichting aanvraag voor een omgevingsvergunning**
Op 24 juli 2026 ontvingen wij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van regels in het omgevingsplan ten behoeve van het bouwen van 20 appartementen, bergingen, parkeerplaatsen en groenvoorziening. Deze omgevingsvergunning voorziet uitsluitend in de toestemming om af te wijken van het omgevingsplan. Voor het daadwerkelijk bouwen van het appartementengebouw is ook nog een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen, welstandsbeoordeling en de technische bouwactiviteit nodig. Daarnaast kunnen er nog andere toestemmingen nodig zijn.

De aanvraag voor een omgevingsvergunning ziet uitsluitend toe op de volgende activiteit:

- Afwijken van regels in het omgevingsplan.

**Beoordeling zienswijzen**
Hieronder zijn de ingediende zienswijzen samengevat weergegeven met daaronder onze reactie:

1. <u>Omvang en ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan</u>
   Reclamanten zijn niet tegen woningbouw op deze locatie, maar wel tegen de omvang en uitvoering van het aangevraagde plan. Zij vinden onvoldoende onderbouwd dat een woongebouw met 20 appartementen, vier bouwlagen, een bouwhoogte van circa 13,6 meter en een omvangrijke bouwmassa op korte afstand van bestaande woningen ruimtelijk aanvaardbaar is.

   *Ad. 1*
   Het staat eenieder vrij om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Wij moeten beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend, dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).[1] Aanvrager heeft een woongebouw met 20 appartementen en vier bouwlagen aangevraagd. De bouwhoogte bedraagt 12,5 meter; de liftschacht heeft een hoogte van 13,6 meter. Omdat het bouwplan in strijd is met het omgevingsplan, is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA). De omgevingsvergunning kan op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) alleen worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (hierna: ETFAL). Daarbij moeten ook de overige toepasselijke beoordelingsregels van paragraaf 8.1.1 Bkl, waaronder de relevante instructieregels voor het omgevingsplan, worden betrokken. Het geldende omgevingsplan, onderdeel ‘Holtenbroek’ (hierna: het omgevingsplan) maakt bebouwing direct tegen de kavelgrens van de ten oosten gelegen woningen mogelijk tot een maximale bouwhoogte van 4 meter. Op twee meter

[1] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1381, rechtsoverweging 4.2.

afstand van de kavelgrens is bebouwing tot 10 meter hoogte toegestaan. De voorliggende BOPA voorziet in een bouwhoogte van 10 meter op circa 5,5 meter afstand en een bouwhoogte van 12,5 meter op circa 7 meter afstand van de kavelgrens. De bebouwing die 2,5 meter hoger is dan de toegestane bouwhoogte van 10 meter, wordt daarmee minimaal 3,5 meter verder van de kavelgrens gerealiseerd dan waar bebouwing tot 10 meter is toegestaan. Deze grotere afstand beperkt de ruimtelijke gevolgen voor de ten oosten gelegen woonpercelen. Mede gelet op het stedelijke karakter van de omgeving achten wij deze gevolgen niet onevenredig.

Wij merken daarnaast het volgende op met betrekking tot ETFAL: '*Aan de Händellaan 239A en 239B was een kickboksschool gevestigd. Het gebouw stond al meerdere jaren leeg, waardoor het pand in verval is geraakt. Herontwikkeling naar een appartementengebouw is hier ruimtelijk-functioneel passend. De directe omgeving bestaat voornamelijk uit grondgebonden woningen en appartementen. De kavel Händellaan 239 ligt aan het park, tussen een perceel met rijwoningen van 3 bouwlagen en een perceel met een half verhoogd woongebouw van 3 lagen met een plat dak. Op de kavel aan de Händellaan staat het pand van Limor en dat is 3 lagen hoog. Aan de andere zijde van het park staan grondgebonden woonhuizen, net als aan de andere zijde van de Händellaan, ter hoogte van de kavel Händellaan 239. Het plan voorziet in de realisatie van een appartementengebouw van vier bouwlagen dat met de voeten in het park staat. De vierde verdieping is voorzien van een kleine setback, waardoor de massa-opbouw zich op passende wijze verhoudt tot de naastgelegen bebouwing*.' Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat een appartementencomplex op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is.

2. <u>Afwijking van het omgevingsplan en juridisch toetsingskader</u>
   Het plan past niet binnen het omgevingsplan en vereist daarom een BOPA. De geldende maximale bouwhoogte bedraagt 10 meter en kan binnen de bestaande afwijkingsregels worden verhoogd tot 11 meter. Omdat het aangevraagde gebouw circa 13,6 meter hoog wordt en reguliere woningbouw op deze locatie niet is toegestaan, is volgens reclamanten sprake van een aanzienlijke afwijking. Zij vinden dat onvoldoende is gemotiveerd waarom juist een gebouw van deze hoogte, omvang en intensiteit voldoet aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook moet volgens hen blijken dat het besluit zorgvuldig is voorbereid en deugdelijk is gemotiveerd.

   *Ad. 2*
   Voor de beantwoording van de vraag waarom de bebouwing qua omvang op deze locatie aanvaardbaar wordt geacht, wordt verwezen naar de beantwoording onder 'Ad. 1'. Voor overige relevante aspecten wordt geoordeeld dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals wordt aangetoond in de bij de BOPA behorende motivering, bijlagen bij deze motivering en deze nota van zienswijzen.

3. <u>Integrale beoordeling van het woon- en leefklimaat</u>
   Volgens reclamanten mogen de gevolgen van het plan niet uitsluitend per afzonderlijk onderwerp of onderzoeksrapport worden beoordeeld. De bouwhoogte, bouwmassa, afstand tot bestaande woningen, privacy, bezonning, geluid, verkeer, parkeren en gebruiksintensiteit hangen met elkaar samen. De

gezamenlijke gevolgen van deze aspecten bepalen of het woon- en leefklimaat van direct omwonenden aanvaardbaar blijft.

*Ad. 3*
Alle genoemde aspecten zijn in de bij de BOPA behorende motivering, bijlagen bij deze motivering en deze nota van zienswijzen beoordeeld op de gevolgen voor het woon- en leefklimaat voor omwonenden. De afzonderlijke beoordelingen op de genoemde aspecten geven geen aanleiding om aan te nemen dat al deze aspecten gezamenlijk leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat.

4. Privacy, balkons, open galerij en raamopeningen
Reclamanten vrezen structurele inkijk in woningen en tuinen, met name vanuit de hogere verdiepingen, balkons en de open galerij aan de zijde van de Smetanastraat. De korte afstand tot de bestaande woningen versterkt deze gevolgen. Zij verzoeken om de zichtlijnen vanaf de verschillende bouwlagen concreet te onderzoeken en maatregelen te beoordelen, zoals een gesloten of gedeeltelijk gesloten galerijgevel, ondoorzichtige borstweringen of andere zichtwerende voorzieningen.

*Ad. 4*
Hoewel wij de zorgen van reclamanten omtrent privacy begrijpen en betrekken bij de belangenafweging, kunnen wij hier geen doorslaggevende betekenis aan toekennen. Hieronder wordt toegelicht waarom wij hier geen doorslaggevende betekenis aan toe kunnen kennen. Bij de beoordeling hebben wij onder meer de afstand van het bouwplan tot de woningen, de situering van ramen en verblijfsruimten, de aard van het gebruik en de bestaande planologische mogelijkheden betrokken.[2]

Allereerst merken wij op dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat het aan het wonen in een stedelijke omgeving inherent is dat er enige inkijk is, waardoor er niet snel sprake is van onevenredige aantasting van de privacy en het woongenot.[3]

Voor de beoordeling van de gevolgen voor de privacy is van belang dat het plan op een afstand van meer dan 5 meter van het dichtstbijzijnde perceel wordt gerealiseerd. De afstand tot de dichtstbijzijnde woning is in ieder geval meer dan 15 meter. In dit geval maakt het omgevingsplan reeds bebouwing met een bouwhoogte van 10 meter mogelijk op circa 2,5 meter van de meest nabijgelegen perceelsgrens. Daarnaast maakt het omgevingsplan op deze locatie onder andere maatschappelijke voorzieningen, bedrijfswoningen en een bijzondere woonvorm mogelijk. Ook deze functies die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan kunnen reeds van invloed zijn op de privacy en het woon- en leefklimaat van omwonenden. De nadelige gevolgen van het aangevraagde bouwplan mogen daarom mede worden afgezet tegen de

[2] ABRvS 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1285, r.o. 7.2; ABRvS 12 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2350, r.o. 9.1; ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2795, r.o. 5.2.
[3] Zie de uitspraken van de Afdeling van 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1285; 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1816; 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2926; 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3153.

gevolgen die kunnen optreden bij verwezenlijking van de rechtstreeks toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden.[4] Gelet op de mogelijkheden die het omgevingsplan op deze locatie reeds biedt en de relatief grote afstand van het aangevraagde gebouw tot de woningen leidt de mogelijke structurele inkijk niet tot een onevenredige aantasting van de privacy of het woon- en leefklimaat. Hieronder wordt nader ingegaan op de situering en afstand van de raamopeningen, balkons en galerij en op de betekenis van artikel 5:50 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).

Voor zover reclamanten zich impliciet beroepen op artikel 5:50 lid 1 BW, merken wij onderstaande op. Artikel 5:50 lid 1 BW luidt als volgt: '*Tenzij de eigenaar van het naburige erf daartoe toestemming heeft gegeven, is het niet geoorloofd binnen twee meter van de grenslijn van dit erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op dit erf uitzicht geven*.'

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestaat slechts aanleiding om aan te nemen dat een privaatrechtelijke belemmering, zoals het overtreden van het verbod van artikel 5:50 lid 1 BW, aan de verlening van een omgevingsvergunning in de weg staat, wanneer deze belemmering een evident karakter heeft.[5] Een privaatrechtelijke belemmering is pas evident indien zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat voor de realisering van een bouwwerk de toestemming van een ander is vereist en die ander die toestemming niet geeft en niet hoeft te geven.[6] Tot slot merken wij op dat de burgerlijke rechter in beginsel de eerste aangewezene is om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit.

Wij bevestigen dat aan de oostzijde van het gebouw een aantal raamopeningen zitten. Uit de tekeningen blijkt dat er ten minste 5 meter tussen het plan van aanvrager en de percelen aan oostzijde aanwezig is. Tussen de woningen aan de oostzijde en het bouwplan van aanvrager zal, zoals hierboven benoemd, meer dan 15 meter aanwezig zijn. Dit betekent dat er in ieder geval meer dan 2 meter tussen de percelen aan de oostzijde en het plan van aanvrager aanwezig is. Een gevelopening in de oostzijde van het pand zal dus ook op minimaal 5 meter afstand van de percelen aan de oostzijde zitten. Dit maakt dat er in ieder geval geen sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die in de weg staat aan vergunningverlening. Er wordt immers niet voldaan aan de criteria uit artikel 5:50 lid 1 BW.

Wij vinden het daarnaast niet aannemelijk dat de open galerij een onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat van reclamanten zal veroorzaken. De galerij dient in beginsel als een looproute om de woningen te bereiken. De

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van ABRvS 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1285, rechtsoverweging 7.2; ABRvS 12 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2350, rechtsoverweging 9.1; ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2795, rechtsoverweging 5.2.
[5] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:523; 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1106; 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1816; 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2926.
[6] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de ABRvS van 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1095 en ABRvS 6 maart 2024 ECLI:NL:RVS:2024:961.

galerij zal enkel als looproute dienen. De doorgang op een galerij mag niet worden belemmerd, dus is het om deze reden ook niet aannemelijk dat de galerij als buitenruimte gebruikt gaat worden waardoor een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat kan ontstaan. De bewoners van de woningen zullen naar onze mening dan ook slechts kort aanwezig zijn op de galerij.[7] Er zal ook een relatief grote afstand, in ieder geval meer dan 15 meter, tussen de galerij en de omliggende woningen aanwezig zijn. Dat de galerij voor een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van reclamanten zal zorgen is dan ook niet waarschijnlijk.

Het bouwplan voorziet ook in de realisatie van een aantal balkons. Deze balkons liggen echter op een grote afstand, ten minste meer dan 5,5 meter, van de percelen aan de oostzijde. Ook de afstand tot de dichtstbijzijnde woning is ten minste 15 meter. Het is derhalve niet aannemelijk dat nabijgelegen percelen zodanig veel inkijk zullen ervaren door de balkons dat hierdoor een onevenredige inbreuk op de privacy of het woon- en leefklimaat zal ontstaan. Zie hierboven voor een nadere toelichting.

Aanvrager heeft een aantal aanpassingen aan het bouwplan gemaakt om deels tegemoet te komen aan de zorgen van reclamanten over privacy. Deze maatregelen zijn terug te vinden in de motivering bij het besluit, onder de kop ‘participatie’.  De maatregelen die reclamanten aandragen zijn, gelet op hetgeen hierboven overwogen is, onzes inziens dan ook niet nodig om de gevraagde omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Indien gewenst kunnen reclamanten met aanvrager in overleg treden om de zorgen van reclamanten te bespreken.[8]

5. Bezonning en schaduwwerking

De bouwhoogte en bouwmassa veroorzaken volgens reclamanten extra schaduw op omliggende woningen en tuinen. Zij verzoeken om de zonnestudie herkenbaar bij de beoordeling te betrekken en inzichtelijk te maken welke direct aangrenzende woningen en tuinen op representatieve momenten extra schaduw ondervinden. Deze gevolgen moeten volgens hen worden beoordeeld in samenhang met de aantasting van privacy en ruimtelijke openheid.

*Ad. 5*

Wij merken op dat er geen wettelijke normen bestaan voor de bezonning van woningen, dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling.[9] In het kader van de BOPA-procedure moet echter wel worden beoordeeld of het plan leidt tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij geldt dat in onderhavig geval sprake is van een stedelijke omgeving waar een zekere schaduwwerking eerder aanvaardbaar mag worden geacht.[10] Schaduwwerking moet volgens vaste rechtspraak in een stedelijke omgeving meer worden geduld dan in een

[7] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rb. Den Haag van 28 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14634, rechtsoverweging 8.3 en Rb. Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2026:1122, rechtsoverweging 8 tot en met 8.3.
[8] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS, ECLI:NL:RVS:2026:5342, rechtsoverweging 18.5.
[9] Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van de Afdeling: ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:438, rechtsoverweging 5.2.
[10] Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van de Afdeling: ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:438, rechtsoverweging 5.2.

omgeving met minder bebouwing. Daarnaast mag bij de beoordeling de schaduwwerking van het bouwplan worden afgezet tegen de planologische mogelijkheden die het omgevingsplan reeds biedt op een locatie.[11]

Aanvrager heeft een bezonningsstudie uitgevoerd. Uit deze bezonningsstudie volgt dat de nieuwe bebouwing gedurende een groot deel van het jaar geen aanvullende schaduwwerking op naastgelegen percelen (met name de percelen Smetanastraat 11-21 zijn relevant in het kader van schaduwwerking) met zich meebrengt ten opzichte van de bestaande in het omgevingsplan opgenomen bouwmogelijkheden aan de Händellaan 239A en 239B. Alleen in de periode rond 21 juni (hoogste zonnestand) en rond 18:00 uur (als de zon in het westen staat) is er sprake van aanvullende schaduwwerking op de percelen Smetanastraat 11-21 ten opzichte van de bestaande in het omgevingsplan opgenomen bouwmogelijkheden aan de Händellaan 239A en 239B. De aanvullende schaduwwerking wordt niet als onevenredig aangemerkt, aangezien hier slechts gedurende een beperkt deel van het jaar en gedurende een beperkt deel van de dag sprake van is.

6. Geluid, gebruiksintensiteit en verkeer

Volgens reclamanten richt het akoestisch onderzoek zich hoofdzakelijk op de geluidbelasting voor de toekomstige bewoners en onvoldoende op de gevolgen van het complex voor bestaande omwonenden. Zij wijzen op het dagelijkse gebruik van galerijen, entrees en gemeenschappelijke ruimten en op de verkeersbewegingen van bewoners, bezoekers en bezorgdiensten. Ook moet volgens hen inzichtelijk worden gemaakt hoe de verkeerssituatie verandert ten opzichte van het voormalige gebruik en wat de gevolgen zijn voor de ontsluiting, het parkeerzoekverkeer en de verkeersveiligheid.

*Ad. 6*

Uit vaste rechtspraak volgt dat aan het wonen in een stedelijke omgeving enige mate van geluidhinder inherent is en dat omwonenden in een dergelijke omgeving enige hinder van normaal woongebruik hebben te dulden.[12] De enkele omstandigheid dat als gevolg van een bouwplan enige extra geluidhinder kan optreden, betekent daarom niet dat reeds sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat of dat de omgevingsvergunning om die reden moet worden geweigerd. Op het perceel bestaan immers al intensieve gebruiksmogelijkheden op grond van het omgevingsplan. Als deze gebruiksmogelijkheden planologisch maximaal benut worden, dan kan er ook sprake zijn van een groot aantal verkeersbewegingen en bij de functie horende geluidhinder. Welke planologische mogelijkheden er zijn, is reeds besproken onder ’Ad. 3’ van deze nota.

Het gebruik van de galerijen, entrees en gemeenschappelijke ruimtes is onderdeel van normaal gebruik van een gebouw in een stedelijke omgeving. Het is niet aannemelijk dat normaal gebruik zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van reclamanten. Hoewel niet valt uit te sluiten dat er enige geluidsoverlast zal ontstaan door de

[11] Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van de Afdeling: ABRvS 27 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4339, rechtsoverweging 7.5.
[12] Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 februari 2026 rechtsoverweging 9 tot en met 9.1 en Rb. Rotterdam 2 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:1237, rechtsoverweging 12.2.

verkeersbewegingen van de toekomstige bewoners, zal het gaan om incidentele piekgeluiden. Bewoners zullen immers bij normaal gebruik niet de hele dag in- en uitrijden en geluidsoverlast veroorzaken. Daarom is het een beperkte toevoeging aan bestaande geluidhinder die hoort bij het wonen in een stedelijke omgeving.

In het uitgevoerde akoestisch onderzoek wegverkeerslawaai zijn de akoestische gevolgen van de extra verkeersbewegingen (bewoners, bezoekers en bezorgdiensten zijn hierbij inbegrepen) in kaart gebracht. Het realiseren van de appartementen gaat gepaard met een toename van 86 verkeersbewegingen. De verkeersintensiteit over de Händellaan wordt daarmee 812 verkeersbewegingen per etmaal. De extra geluidbelasting op gevels bedraagt door de additionele verkeersbewegingen 0,5 dB. Dit is derhalve een erg beperkte toename.

Voor een erftoegangsweg, zoals de Händellaan, geldt in beginsel dat deze geschikt is voor het afwikkelen van de extra 86 verkeersbewegingen die gepaard gaan met de te realiseren 20 appartementen. De ontsluiting van het parkeerterrein vindt plaats op een doodlopende zijtak van de Händellaan. Deze inrichting maakt dat de verkeersintensiteit hier laag is, waardoor er gemakkelijk een verkeersveilige ontsluiting gerealiseerd kan worden.

7. Parkeren

Het plan voorziet in 15 parkeerplaatsen op eigen terrein, terwijl uit de parkeeronderbouwing een behoefte van 17 parkeerplaatsen volgt. Reclamanten vinden onvoldoende aangetoond waarom de volledige parkeerbehoefte niet op eigen terrein kan worden opgelost en of een beperktere bouwomvang of een andere parkeeroplossing is onderzocht. Ook bestaan volgens hen vragen over het gehanteerde invloedgebied, de parkeerdruk in de openbare ruimte en de aanname dat 17 van de 20 appartementen door eenpersoonshuishoudens worden bewoond. Zij verzoeken om een nieuwe toetsing aan de actuele Regeling Parkeernormen Zwolle.

*Ad. 7*

Wij hebben het bouwplan van aanvrager getoetst aan de Regeling Parkeernormen Zwolle (hierna: de Regeling). Voor het volledige advies verwijzen wij naar bijlage 3 bij het besluit. Hieronder reageren wij wel op het standpunt van reclamanten betreffende parkeren.

Het uitgangspunt is dat de parkeeropgave van een (bouw)plan op eigen terrein moet worden gerealiseerd, dit volgt uit het omgevingsplan en uit artikel 3.1 van de Regeling. Zoals reclamanten terecht opmerken zal de volledige parkeeropgave niet op eigen terrein gerealiseerd kunnen worden. Voorgaande betekent dat 15 van de 17 parkeerplaatsen op eigen terrein zullen worden gerealiseerd en 2 van de 17 parkeerplaatsen worden in de openbare ruimte opgevangen.

Wij kunnen echter afwijken van het uitgangspunt zoals bedoeld in artikel 3.1 van de Regeling indien voldoende aannemelijk is gemaakt dat het feitelijk of in redelijkheid onmogelijk dan wel onwenselijk is om geheel of gedeeltelijk te voorzien in de parkeeropgave op eigen terrein. Dit volgt uit artikel 3.4 van de Regeling. Het volledig realiseren van de parkeeropgave op eigen terrein stuit in

dit geval op overwegende bezwaren. De overwegende bezwaren zijn dat het pand een groot gedeelte van het terrein gaat beslaan. Hierdoor is het niet mogelijk om meer dan 15 parkeerplaatsen op eigen terrein te creëren. Ook het creëren van (semi-)ondergrondse mogelijkheden is te kostbaar in relatie tot het plan en kan dus geen uitkomst bieden. Er is bovendien groencompensatie nodig als vervangend leefgebied voor de egel en steenmarter. Daarnaast draagt het verder vergroenen van het perceel bij aan het tegengaan van hittestress en zorgt het voor een vertraagde afvoer van hemelwater. Ook is er ruimte nodig om te kunnen manoeuvreren bij het inparkeren. Om deze redenen moet worden afgeweken van het uitgangspunt van de Regeling.

Om af te wijken van het uitgangspunt moet worden voldaan aan de eisen uit artikel 3.4.1 en 3.4.2 van de Regeling. In 3.4.1 van de Regeling worden de eisen voor het afwijken ten behoeve van gebruikers uiteengezet. In artikel 3.4.2 van de Regeling worden de eisen voor het afwijken ten behoeve van het aandeel bezoekers uiteengezet.

Het bouwplan van aanvrager bevindt zich buiten het gebied waar gereguleerd parkeren geldt. Om deze reden moet voor het aandeel gebruikers worden gekeken naar artikel 3.4.1 onder b van de Regeling en voor het aandeel bezoekers naar artikel 3.4.2 onder b van de Regeling. Aanvrager heeft een parkeerdrukonderzoek uitgevoerd waarin rekening wordt gehouden met het correcte invloedgebied voor het bouwplan van aanvrager. Uit het onderzoek blijkt dat in het invloedgebied voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn om de overige parkeeropgave in de openbare ruimte op te vangen. De parkeerdruk zal door toevoeging van de parkeeropgave van het plan van aanvrager niet boven de 80% komen. Het plan van aanvrager zal de parkeerdruk natuurlijk wel doen toenemen, maar de maximale parkeerdruk zal 68% zijn. Om deze reden kan worden afgeweken van het uitgangspunt van artikel 3.1 van de Regeling.

Het bouwplan van aanvrager voorziet voor het overgrote deel van de parkeeropgave op eigen terrein in parkeervoorzieningen. Voor de overige twee parkeerplaatsen kan in de openbare ruimte worden geparkeerd omdat de parkeerdruk in het invloedgebied maximaal 68% wordt. Voor een nadere onderbouwing verwijzen wij naar het advies met betrekking tot parkeren. Dit advies is te vinden in bijlage 3 bij het besluit.

8. Verplichte participatie
Volgens reclamanten is de verplichte participatie onvoldoende afgerond. Er heeft slechts één participatiemoment plaatsgevonden, terwijl een tweede inloopmoment was aangekondigd. Hoewel het ontwerp naar aanleiding van reacties op onderdelen is aangepast, is niet duidelijk toegelicht waarom het voorstel om de bovenste bouwlaag te verwijderen niet is overgenomen. Reclamanten verzoeken daarom alsnog een participatiemoment te organiseren en daarbij ook een variant met maximaal drie bouwlagen aan omwonenden voor te leggen.

*Ad. 8*
Reclamanten merken terecht op dat in onderhavig geval sprake is van een bouwplan waarvoor participatie door de gemeenteraad verplicht is gesteld. De gemeenteraad heeft een lijst vastgesteld met situaties waarin participatie verplicht is. Deze lijst is te vinden via deze link (Categorieën van gevallen

bindend adviesrecht en verplichte participatie | Lokale wet- en regelgeving). Het plan van aanvrager valt onder artikel 3 van deze lijst met categorieën waarin participatie verplicht is.

Uit artikel 7.4 Omgevingsregeling vloeit voort dat, ook in het geval dat participatie niet verplicht is, een aanvrager moet aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Het antwoord op de vraag of aan participatie is gedaan mag ook worden beantwoord met 'nee'. Artikel 7.4 Omgevingsregeling heeft enkel als bedoeling om de aanvrager te stimuleren om na te denken over participatie.[13]

Bij deze aanvraag voor een omgevingsvergunning zit een participatieverslag. Aanvrager heeft aan participatie gedaan. Aanvrager heeft een uitnodiging voor een inloopavond aan 80 adressen gestuurd. Deze inloopavond heeft plaatsgevonden op 14 april 2025. Op deze inloopavond zijn geïnteresseerden de bouwplannen getoond en zijn zij uitgenodigd om positieve en negatieve feedback te geven over het bouwplan van aanvrager. Aanvrager heeft een aantal punten van geïnteresseerden meegenomen en heeft zijn bouwplan hierop aangepast. Dit participatieverslag zal ook onderdeel zijn van het besluit op deze aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Het IPLO merkt het volgende op over verplichte participatie: '*De wetgever heeft niet bepaald wanneer er bij verplichte participatie sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Dit betekent dat de gemeente niet dwingend mag voorschrijven hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben.*

*Wel heeft de wetgever in de toelichting bij het Omgevingsbesluit aangegeven dat voor de wijze waarop participatie plaats moet vinden, de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang zijn. Dit betekent dat bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving een beperkte vorm van participatie kan volstaan.*
*Bij een initiatief met grote impact op de omgeving zal uitgebreidere participatie nodig zijn. De participatie-inspanning van de aanvrager moet dus in verhouding zijn (proportioneel) ten opzichte van de aangevraagde activiteit. Het bevoegd gezag zou dus kunnen beoordelen of de aanvrager in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid gebruiken.'*[14]

*Daarnaast merkt het IPLO het volgende op: 'Participatie is een aanvraagvereiste. Het is geen onderdeel van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit in paragraaf 8.1.1. van*

[13] Zie bijvoorbeeld: 'Participatie bij de omgevingsvergunning | Informatiepunt Leefomgeving'
[14] Zie: 'Participatie bij de omgevingsvergunning | Informatiepunt Leefomgeving'

*het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Onvoldoende participatie is dus geen grond om de vergunning te weigeren.'*[15]

Wij zijn van mening dat aanvrager in dit geval, gelet op de omvang van het project, voldoende aan participatie heeft gedaan. Wij komen tot deze conclusie omdat geïnteresseerden vroeg bij het proces zijn betrokken en er zelfs uiteindelijk aanpassingen van het bouwplan hebben plaatsgevonden op grond van de feedback van geïnteresseerden. De wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden en het al dan niet bestaan van draagvlak vormen daarom geen zelfstandige grond voor verlening of weigering van de vergunning. Het doel van participatie is wel om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de planvorming, maar participatie gaat niet zóver dat de inbreng van omwonenden vervolgens ook van beslissende betekenis is.[16] Wij kunnen de gevraagde omgevingsvergunning dan ook niet weigeren op dit punt.

9. Alternatief van maximaal drie bouwlagen

Reclamanten beschouwen een gebouw met maximaal drie bouwlagen als een concreet alternatief. Daarmee blijft woningbouw op de locatie mogelijk, terwijl het gebouw beter aansluit bij de geldende planologische maatvoering en de bebouwing van twee tot drie bouwlagen in de omgeving. Ook worden daarmee de bouwmassa, inkijk en schaduwwerking beperkt. Als toch wordt meegewerkt aan vier bouwlagen, moet volgens reclamanten duidelijk worden gemotiveerd welk ruimtelijk belang met de vierde bouwlaag wordt gediend en waarom dat belang zwaarder weegt dan de extra gevolgen voor omwonenden.

*Ad. 9*

Het uitgangspunt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning is dat wij moeten beslissen op een bouwplan zoals dat is ingediend. Voorgaande volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling. De Afdeling overweegt daarnaast ook standaard het volgende: *'Indien een project op zichzelf voor het college aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4621, onder 30.'*[17]

Naar ons oordeel leidt het voorstel van reclamanten niet tot een gelijkwaardig resultaat met aanzienlijk minder bezwaren. Aanvrager heeft een appartementencomplex aangevraagd met vier bouwlagen. In de bovenste bouwlaag worden drie appartementen gecreëerd. Indien deze appartementen worden verwijderd uit de aanvraag dan worden er dus minder woningen gecreëerd dan door aanvrager is aangevraagd. Dit leidt derhalve niet tot een gelijkwaardig resultaat met aanzienlijk minder bezwaren. Daarom is het voorstel van reclamanten geen gelijkwaardig alternatief waarvan op voorhand duidelijk is dat dit tot minder bezwaren leidt.[18]

---

[15] Zie: Participatie bij de omgevingsvergunning | Informatiepunt Leefomgeving
[16] Zie bijvoorbeeld: 'ECLI:NL:RBNHO:2024:3117, rechtsoverweging 5.2.'
[17] Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3028, rechtsoverweging 7 tot en met 7.1.
[18] Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4983, rechtsoverweging 3.1, Rb. Noord-Holland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:815,

Dat een alternatief bouwplan mogelijk beter aansluit bij de planologische mogelijkheden van het perceel, betekent op zichzelf niet dat voor dat alternatief moet worden gekozen.[19]

Het plan van aanvrager voldoet naar ons oordeel aan ETFAL. Voor de motivering van ons oordeel verwijzen wij naar de motivering die als bijlage bij het besluit is gevoegd, deze nota van zienswijzen en bijlage 3 bij het besluit.

*10.* Bindend advies van de gemeenteraad
Omdat de aanvraag betrekking heeft op 20 woningen op een locatie waar reguliere woningbouw niet is toegestaan, lijkt volgens reclamanten bindend advies van de gemeenteraad nodig. Zij verzoeken om dit te bevestigen en hun bezwaren, in het bijzonder het alternatief van maximaal drie bouwlagen, bij de advisering te betrekken. Als het bindende adviesrecht niet geldt, moet volgens hen concreet worden aangegeven welke uitzondering van toepassing is en op welke vastgestelde gebiedsvisie of welk ruimtelijk ontwikkelplan deze is gebaseerd.

*Ad. 10*
Wij zijn met reclamanten van mening dat de gemeenteraad in onderhavig geval bindend adviesrecht heeft. Het plan van aanvrager ziet op het realiseren van twintig woningen. Als er twintig of meer woningen worden gerealiseerd en wonen niet is toegestaan op grond van het omgevingsplan, dan heeft de gemeenteraad een bindend adviesrecht. Voorgaande volgt uit artikel 3 van deze publicatie ‘Categorieën van gevallen bindend adviesrecht en verplichte participatie | Lokale wet- en regelgeving’.

Wij zullen het plan van aanvrager dan ook voorleggen aan de gemeenteraad zodat zij bindend advies kunnen geven op het plan van aanvrager.

11. Onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in het dossier
Reclamanten wijzen op verschillende onduidelijkheden en tegenstrijdigheden. De mer-beoordeling heeft nog de status ‘Ontwerp’, verwijst naar een andere procedure en bevat tegenstrijdige conclusies. De AERIUS-berekening gaat uit van 24 in plaats van 20 appartementen. Verder zijn er twee ecologische werkprotocollen met verschillende compensatieopgaven en is onduidelijk of het voorgeschreven vleermuisonderzoek volledig is uitgevoerd. Ook moet worden gecontroleerd of de uitwerking van het waterbelang en de afstemming met het waterschap zijn afgerond en of de akoestische stukken aansluiten bij de huidige BOPA-aanvraag. Reclamanten verzoeken vóór de besluitvorming vast te stellen welke stukken definitief en leidend zijn en of deze betrekking hebben op het actuele bouwplan.

---

rechtsoverwegingen 5.3 tot en met 5.6, Rb. Den Haag 27 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1221, rechtsoverwegingen 7.2 tot en met 7.3 en Rb. Midden-Nederland 25 februari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:629, rechtsoverwegingen 20 tot en met 21.

[19] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1539, rechtsoverweging 6.1 en Rb. Midden-Nederland 25 februari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:629, rechtsoverwegingen 20 tot en met 21.

*Ad. 11*
Voorafgaand aan de besluitvorming is gecontroleerd welke versie van de mer-beoordeling definitief en leidend is. Uitsluitend de definitieve, gedateerde versie die betrekking heeft op het actuele bouwplan met twintig appartementen wordt aan het besluit ten grondslag gelegd. Uit deze project-mer-beoordeling volgt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt en dat het opstellen van een milieueffectrapport niet nodig is. Deze beoordeling zal onderdeel zijn van het definitieve besluit.

Voorafgaand aan de besluitvorming is gecontroleerd dat de definitieve AERIUS-berekeningen betrekking hebben op het actuele bouwplan met twintig appartementen. De oudere berekening waarin werd uitgegaan van vierentwintig appartementen wordt niet aan het besluit ten grondslag gelegd. Uit de definitieve berekeningen voor de aanlegfase en de gebruiksfase volgt dat het project geen toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol N/ha/jaar veroorzaakt op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden.

De gemeente Zwolle beschikt over een Soortenmanagementplan (SMP). Door bij de uitvoering van de werkzaamheden te werken conform een ecologisch werkprotocol op basis van het SMP Zwolle, worden negatieve effecten op flora en fauna tot een minimum beperkt, wordt overtreding van de Omgevingswet voorkomen en wordt gewerkt conform de specifieke zorgplicht. Nader ecologisch onderzoek naar vleermuizen is daarmee niet meer benodigd.

Indien er een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden gedaan met betrekking tot het waterbelang, dan is het aan aanvrager om deze aanvraag te doen. Wij kunnen deze aanvraag niet weigeren omdat aanvrager wellicht nog andere vergunningen nodig heeft om zijn project uitvoerbaar te maken.

12. Definitieve gevelindeling en borging van maatregelen
Op de bouwtekeningen staat dat de gevelindeling indicatief is en nog nader wordt bepaald. Omdat wijzigingen aan ramen, balkons, galerijen en gevels van belang zijn voor de bescherming van de privacy, verzoeken reclamanten om duidelijk vast te leggen welke gevelindeling wordt vergund. Maatregelen die noodzakelijk zijn voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat moeten volgens hen juridisch worden geborgd in de definitieve aanvraagstukken of vergunningvoorschriften.

*Ad. 12*
Wij merken op dat de aanvrager een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor het afwijken van de regels van het omgevingsplan, omdat een gebouw van deze afmetingen niet binnen het omgevingsplan past en wonen op deze locatie niet is toegestaan. Voor het realiseren van het bouwplan moet in ieder geval de omgevingsplanactiviteit bouwen nog worden aangevraagd. Voor deze activiteit is ook een BOPA nodig waarin de zaken worden afgewogen die in deze aanvraag nog niet zijn beoordeeld, waaronder de gevelindeling en welstand.

Wij merken daarnaast op dat hetgeen als bijlage bij het besluit wordt gevoegd onderdeel is van het besluit. Alle documenten die onderdeel zijn van het besluit worden derhalve vergund.

**Conclusie**
De zienswijzen geven geen aanleiding tot het weigeren van de gevraagde omgevingsvergunning.