

Adviescommissie bezwaarschriften

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Aan het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente Zwolle

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

www.zwolle.nl

Datum 24 december 2020
Onderwerp Advies inzake diverse bezwaarschriften tegen bouwplan
Deventerstraatweg 7 t/m 13 A te Zwolle

Inleiding:

De Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de Adviescommissie) heeft op 1 december 2020 een hoorzitting gehouden en beraadslaagd over de bezwaarschriften van:

1. de heer R.B.R. Veldman;
2. de heer A.A. van Duinen;
3. bewonersbelang Deventerstraatweg;
4. mevrouw M. Zwanepol-Kleinlugtenbeld;
5. vereniging van Vrienden van Assendorp.

Bezwaarden, genoemd onder de nrs. 1. t/m 5. zijn het niet eens met het besluit van 1 juli 2020, waarin het college heeft besloten een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbreiden en renoveren van bestaande appartementen en het realiseren van vier nieuwe appartementen op het perceel Deventerstraatweg 7 t/m 13 A te Zwolle.

Bezwaarden, genoemd onder de nrs. 1. t/m 4. zijn het voorts niet eens met het besluit van 7 juli 2020, waarin het college heeft besloten huisnummeraanduidingen toe te kennen aan verblijfsobjecten vanwege de op 1 juli 2020 verleende omgevingsvergunning.

De Adviescommissie heeft kennis genomen van de schriftelijke reactie van het college, inclusief bijlagen, van 9 november 2020, de nadere stukken die partijen hebben ingediend en hetgeen partijen tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht.

Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Overwegingen:

Op 1 juli 2020 heeft het college besloten een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbreiden en renoveren van bestaande appartementen en het realiseren van vier nieuwe appartementen op het perceel Deventerstraatweg 7 t/m 13 A te Zwolle. Op 7 juli

2020 heeft het college besloten huisnummeraanduidingen toe te kennen aan verblijfsobjecten vanwege de op 1 juli 2020 verleende omgevingsvergunning.

In navolging van de overwegingen uit de schriftelijke reactie adviseert de Adviescommissie de bezwaarschriften, voorzover die zijn ingediend tegen de omgevingsvergunning ontvankelijk te verklaren en voorzover die zijn ingediend tegen het huisnummerbesluit niet-ontvankelijk te verklaren, omdat bezwaarden door dit laatste besluit niet rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. Het huisnummerbesluit zal de Adviescommissie derhalve niet inhoudelijk beoordelen.

Het op 1 juli 2020 vergunde bouwplan maakt de verbouwing en uitbreiding van bestaande appartementen en de realisatie van vier nieuwe appartementen mogelijk, o.a. in een extra (vierde) bouwlaag. De vergunning is verleend voor de activiteiten “het bouwen van een bouwwerk” en “het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (Zwolle parapluplan parkeren)” als gevolg van een toename van de parkeerbehoefte en het niet kunnen parkeren op eigen terrein.

Naar aanleiding van de tegen het bouwplan ingediende bezwaarschriften is in de schriftelijke reactie door uw college het standpunt ingenomen dat de omgevingsvergunning moet worden herroepen en alsnog dient te worden geweigerd, omdat in heroverweging is gebleken dat de bestaande bovenwoningen op de eerste en tweede verdieping in gebruik zijn als kamerverhuurpand en het de bedoeling is om twee van die woningen uit te breiden met een extra kamer op de nieuwe verdieping, terwijl dat op grond van het bestemmingsplan “Assendorp”, inclusief het daarin opgenomen overgangsrecht, niet is toegestaan. Verder blijkt uit de schriftelijke reactie dat het bouwplan in strijd is met de “Beleidsregel voor onzelfstandige woonruimte”, zodat het niet wenselijk is om af te wijken van het bestemmingsplan teneinde de geconstateerde strijdigheid weg te kunnen nemen. Op grond van artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) moet de omgevingsvergunning in zo’n geval worden geweigerd.

Naar aanleiding van deze schriftelijke reactie heeft (de gemachtigde van) vergunninghouder op 19 november 2020 een aangepaste tekening ingediend met het verzoek de daarop aangegeven ondergeschikte wijziging mee te nemen in de verdere procedure. In de extra (vierde) bouwlaag zijn de kamers nu als zelfstandige appartementen ingetekend. Daarmee wordt volgens hem de vermeend geconstateerde strijdigheid in ieder geval weggenomen.

De Adviescommissie zal allereerst beoordelen of deze wijziging ondergeschikt is en kan worden meegenomen in onderhavige bezwaarschriftprocedure.

In de regel dient te worden beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning zoals deze is ingediend. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), onder meer kenbaar uit [ECLI:NL:RVS:2012:BW0758](#), blijkt evenwel dat het college bevoegd is en in bepaalde gevallen zelfs verplicht is om de indiener van een bouwaanvraag in de gelegenheid te

stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de omgevingsvergunning worden weggenomen. Een en ander geldt evenzeer, indien in de bezwaarschriftprocedure beletselen aan het licht treden op grond waarvan de vergunning niet ongewijzigd kan worden gehandhaafd. Bij aanpassing van het bouwplan moet sprake zijn van een wijziging van ondergeschikte aard. Indien de wijziging van de oorspronkelijke aanvraag zodanig ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken, dient daarvoor een nieuwe aanvraag te worden ingediend. Zoals de Afdeling heeft overwogen in o.a. de uitspraak van 26 januari 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BP2087](#)) dient de vraag of sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard per concreet geval te worden beantwoord.

In onderhavig geval is sprake van strijd met de gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan “Assendorp”. Om het bouwplan in overeenstemming te brengen met de gebruiksvoorschriften, zijn twee onzelfstandige woonruimtes in de extra (vierde) bouwlaag gewijzigd in twee zelfstandige appartementen, waardoor er in totaal zes nieuwe appartementen zullen worden gerealiseerd. Een dergelijke aanpassing kan volgens de Adviescommissie niet als een wijziging van ondergeschikte aard worden aangemerkt. Ten opzichte van het oorspronkelijke bouwplan wordt het aantal zelfstandige appartementen als gevolg van de wijziging met 50% verhoogd, wat een aanzienlijke toename is. De aard van de aanvraag verandert hierdoor zodanig, dat alleen al om die reden niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken. De ruimtelijke effecten veranderen door de wijziging bovendien, in ieder geval voor wat betreft de verkeers- en parkeerdruk. Ook in bouwkundig opzicht heeft de wijziging aanzienlijke gevolgen, gelet op de verschillende eisen die het Bouwbesluit 2012 stelt aan kamerbewoning en zelfstandige woningen, o.a. uit oogpunt van brandveiligheid en geluidwering en het moeten hebben van een eigen voordeur. De Adviescommissie beaamt dat die voordeur mag uitkomen in een centrale hal of trappenhuis, zoals de (gemachtigde van) vergunninghouder tijdens de hoorzitting heeft opgemerkt, maar daarvan is in de aangepaste situatie geen sprake. Daarin wordt immers een zelfstandige wooneenheid op de derde verdieping gecreëerd, die alleen kan worden bereikt via de voordeur en het trapportaal van het op de eerste en tweede verdieping gesitueerde kamerverhuurpand. De Adviescommissie is verder van mening dat de door (gemachtigde van) vergunninghouder aangehaalde jurisprudentie ([ECLI:NL:RVS:2013:BZ2530](#) en [ECLI:NL:RBDHA:2016:4771](#)) qua ruimtelijke gevolgen niet vergelijkbaar is met onderhavige situatie. Zo hadden de wijzigingen in die gevallen geen gevolgen voor de parkeerdruk en de belangen van derden en is in de kwestie over het Zeemotel de omvang van het bouwplan – in het licht waarvan wijzigingen mede moeten worden beschouwd – van een totaal andere orde. Dat betekent dat de door (gemachtigde van) vergunninghouder ingebrachte aangepaste tekening niet bij de beoordeling in bezwaar kan worden betrokken. De Adviescommissie laat deze verder dan ook buiten beschouwing.

De Adviescommissie zal vervolgens ingaan op het in heroverweging door uw college ingenomen standpunt zoals verwoord in de schriftelijke reactie en ter zitting dat de oorspronkelijke aanvraag in strijd met het bestemmingsplan “Assendorp” moet worden

geacht. In dat kader is van belang dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag niet alleen relevant is óf een bouwwerk overeenkomstig de bestemming gebruikt kan worden, maar ook hóe het bouwwerk zal worden gebruikt. Als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet, is sprake van strijd met het bestemmingsplan.

Uit nader onderzoek naar aanleiding van de bezwaarschriften is gebleken dat met het bouwplan o.a. wordt beoogd de bestaande kamerverhuurpanden op nr. 9 A en nr. 13 A uit te breiden met een extra kamer op de nieuw te bouwen derde verdieping. Naar het oordeel van de Adviescommissie is op grond daarvan terecht geconcludeerd dat het aangevraagde bouwplan niet in het bestemmingsplan past. De ter plaatse geldende bestemming “Wonen-Meergezinshuis”, op grond waarvan woningen slechts bestemd zijn voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, laat het realiseren van onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerbewoning immers expliciet niet toe en ook op grond van het overgangsrecht mogen bestaande afwijkingen niet worden vergroot. In de primaire fase heeft uw college dit dan ook ten onrechte niet onderkend. Voorts is naar het oordeel van de Adviescommissie in de schriftelijke reactie terecht geconcludeerd dat op grond van de in artikel 4 lid 1 sub a. van de “Beleidsregel voor onzelfstandige woonruimte” opgenomen weigeringsgrond niet van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De woningen zijn immers gelegen in een gebied dat op de bij de beleidsregels behorende kaart is aangeduid als “gebied waar geen afwijking van het bestemmingsplan wordt verleend”.

Vergunninghouder heeft dit standpunt inhoudelijk overigens ook niet bestreden. Sterker nog, tijdens de hoorzitting heeft (gemachtigde van) vergunninghouder desgevraagd expliciet opgemerkt er voor te hebben gekozen om discussie hierover uit de weg te gaan en in plaats daarvan met een aangepaste tekening te komen.

Wel heeft (gemachtigde van) vergunninghouder tijdens de hoorzitting diverse redenen aangevoerd, die volgens hem een beroep op het vertrouwensbeginsel rechtvaardigen en op grond waarvan er alsnog zou moeten worden afgeweken van het beleid en het bestemmingsplan, zodat de vergunning in heroverweging in stand kan worden gelaten.

Dienaangaande overweegt de Adviescommissie (onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Dakterras Amsterdam) ten aanzien van het zogenaamde ‘stappenplan’) dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is, dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Uit de feiten en omstandigheden die (gemachtigde van) vergunninghouder tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht, volgt echter niet dat concreet en ondubbelzinnig is toegezegd dat de omgevingsvergunning zou worden verleend en ook in heroverweging in stand zou blijven. Hierin bestaat dan ook geen aanleiding om op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van de beleidsregels af te wijken teneinde alsnog de benodigde omgevingsvergunning voor afwijking van het

Datum 24 december 2020

bestemmingsplan te kunnen verlenen.

Ook zijn er bij de Adviescommissie geen andere omstandigheden bekend die moeten leiden tot afwijking van deze beleidsregel.

De omstandigheid dat het bouwplan in het besluit van 1 juli 2020 niet in strijd werd geacht met de bestemmingsplanvoorschriften, kan ook niet worden aangemerkt als een toezegging in bovenbedoelde zin. Op grond van het bepaalde in artikel 7:11, eerste lid, van de Awb is het college naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar immers gehouden tot een volledige heroverweging van dat besluit. Daaraan is inherent dat het college in de aangevoerde bezwaren aanleiding kan vinden om van inzicht te veranderen en terug te komen van het besluit. Een andere opvatting zou op ongerechtvaardigde wijze afbreuk doen aan de rechtsbescherming van hen die op grond van de Awb bezwaar maken.

Nu uit het voorgaande blijkt dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan "Assendorp" en deze strijdigheid niet alsnog kan worden weggenomen, komt ook de Adviescommissie tot de conclusie dat de aangevraagde omgevingsvergunning op grond van artikel 2.10 van de Wabo geweigerd had moeten worden en derhalve ten onrechte is verleend.

Dat betekent dat aan een inhoudelijke beoordeling van de (overige) naar voren gebrachte bezwaargronden niet meer wordt toegekomen. Ter voorlichting merkt de Adviescommissie wel op dat deze gronden grotendeels buiten het wettelijke toetsingskader van artikel 2.10 van de Wabo vallen. Verder merkt de Adviescommissie nog op dat als het college besluit de omgevingsvergunning te herroepen ook het daaraan gekoppelde huisnummerbesluit herroepen zal moeten worden.

Advies:

De Adviescommissie adviseert:

- de bezwaarschriften, voorzover die zijn ingediend tegen de omgevingsvergunning ontvankelijk te verklaren en voorzover die zijn ingediend tegen het huisnummerbesluit niet-ontvankelijk te verklaren;
- de bezwaarschriften, gericht tegen de omgevingsvergunning, gegrond te verklaren, dit bestreden besluit te herroepen en de aangevraagde vergunning alsnog te weigeren.

De Adviescommissie bezwaarschriften,

de voorzitter,

de secretaris,

de heer mr. M.H.E. Mathon

mevrouw mr. H.C.S. van Dop

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