

Burgemeester & wethouders

Datum 27 juni 2024

Onderwerp

Besluit op bezwaar aanvraag omgevingsvergunning Hoofdstraat 146

Wij willen

Een levendig en aantrekkelijk stadscentrum door het toevoegen van woningen waaronder ook bovenwoningen, mits deze voldoen aan de eisen voor een goede woonsituatie (sociale veiligheid, leefbaarheid en kwaliteit van wonen).

Wij besluiten

1. Betrokkenen en raad te informeren over het voornemen om de vergunning gewijzigd in stand te laten en daarbij de vergunninghouder in de gelegenheid te stellen om het bouwplan aan te passen.
2. Opdracht te geven voor een onafhankelijk onderzoek naar brandveiligheid en bouwkundige constructie.
3. In een latere collegevergadering de formele beslissing op het bezwaarschrift te nemen.

Want

1.1. Er is geen sprake van een unieke situatie

Er zijn meerdere voorbeelden in de Hoofdstraat te vinden van woningen die gericht zijn op stegen. In dat kader is er geen sprake van een unieke situatie. Een voorbeeld is de Borklocatie aan de Hoofdstraat 45, 47 en 49.

1.2 Aanvrager heeft nog ruimte om het bouwplan te wijzigen

Om de bestaande omgevingsvergunning in stand te kunnen laten dient er wel een aanvraag te worden gedaan om het bouwplan op bepaalde onderdelen ondergeschikt te kunnen wijzigen. Het uiteindelijk gerealiseerde project is namelijk op sommige punten anders uitgevoerd dan aangevraagd en vergund.

De onderdelen die anders zijn uitgevoerd dan vergund en ondergeschikt gewijzigd dienen te worden, zijn:

1. De penthouses en de appartementen hebben nu een gezamenlijke hoofdentree;
2. De twee kleine studio's zijn vervallen. Deze ruimten zijn bij appartement 3 en 9 gevoegd;
3. De stalen vluchttrap aan de noordzijde is komen te vervallen;
4. De gevel van de Westerkerkstraat is gewijzigd;
5. De twee penthouses op de 4^e bouwlaag moeten worden aangepast.

De bovengenoemde wijzigingen worden beoordeeld voordat er een beslissing op het bezwaar genomen wordt. Als de vergunninghouder besluit deze aanvraag niet in te dienen, zal uw college hoogstwaarschijnlijk worden voorgesteld om de omgevingsvergunning alsnog te weigeren. In beide gevallen zal hierover te zijner tijd een nieuw collegebesluit genomen moeten worden, dat de formele beslissing op bezwaar zal vormen. Deze formele beslissing op bezwaar zal uitgebreid worden gemotiveerd.

2.1 Dit onderzoek is nodig

Tijdens de procedure is er door bezwaarmaker aangegeven dat de constructie zoals deze op de bouwtekeningen is weergegeven, afwijkt van hoe dit in de feitelijke situatie is uitgevoerd. Hoewel de constructieve veiligheid en de brandveiligheid ook al is getoetst tijdens de aanvraagperiode, is het juist in de bezwaarperiode goed om dit nogmaals te toetsen. Het bouwplan is namelijk op bepaalde onderdelen, zij het ondergeschikt, gewijzigd. Tijdens de bezwaarfase wordt de ingediende aanvraag volledig heroverwogen. De constructieve veiligheid en brandveiligheid is hier een onderdeel van. Het onderzoek is noodzakelijk om vast te kunnen stellen dat het bouwwerk aan alle eisen van veiligheid voldoet. Om die reden wordt een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Het voordeel van een externe partij is dat zij een onafhankelijk advies kunnen uitbrengen over de situatie. Dit geeft het college extra zekerheid om te zijner tijd een positief besluit op bezwaar te kunnen nemen.

2.2. Dit onderzoek is nodig nadat een aanvraag ondergeschikte wijziging ontvangen is

Het onderzoek uitzetten is nu nog niet aan de orde maar later volgens dit stappenplan:

1. Het college neemt nu een soort principebesluit waarmee het voornemen wordt geuit om de omgevingsvergunning te verlenen als deze op ondergeschikte punten kan worden aangepast;
2. Gemeenteraad wordt geïnformeerd over dit principebesluit middels bijgaande raadsbrief (dag 1);
3. Persoonlijk gesprek met aanvrager en bezwaarmaker over het principebesluit en de voorwaarden die daaraan worden verbonden (dag 1);
4. Dit principebesluit wordt openbaar gemaakt (dag 2);
5. Aanvrager dient aanvraag ondergeschikte wijziging in;
6. De gewijzigde aanvraag wordt ambtelijk beoordeeld. In deze stap wordt ook het extern constructief en brandveilig onderzoek uitgezet;
7. Een collegevoorstel over stappen 4 en 5 (voorstel voor de formele beslissing op bezwaar) wordt voorbereid en aangeboden aan het college;
8. Het college neemt een besluit op het bezwaarschrift van 26 mei 2020, daarin wordt ingegaan op de gemaakte bezwaren;
9. Het besluit wordt toegezonden aan de aanvrager en de bezwaarmaker.
10. Tegen dit besluit kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Maar

De afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling geeft aan dat er geen sprake is van een goede woonsituatie en daarmee ook niet van een goede ruimtelijke ordening.

Uit het advies van Ruimtelijke Ontwikkeling volgt dat het bouwplan niet voldoet aan een goede woonsituatie, omdat de appartementen alleen uitzicht hebben op een steeg met binnen enkele meters een grotendeels blinde gevel of helemaal geen uitzicht hebben op buitenruimtes. Daarom is er in de toelichting van het bestemmingsplan ook benoemd dat iedere woning wordt georiënteerd op openbare gebieden, zoals straten, pleinen of parken, en duidelijk niet op stegen. De oriëntatie van woningen op straten, pleinen en/of parken is wel wenselijk, omdat hiermee de woonfunctie een relatie vormt met het openbare gebied wat de leefbaarheid en woonkwaliteit kan bevorderen. Een oriëntatie op een steeg waar geen andere functies worden uitgeoefend en waar geen openbaar groen aanwezig is, bevordert de leefbaarheid en woonkwaliteit niet.

Daarnaast is een groot deel van de appartementen erg klein qua oppervlakte. Deze hebben een oppervlakte van minder dan 50m² en enkelen zelfs minder dan 40m². Deze geringe oppervlakte doet extra afbreuk aan de woonkwaliteit. Om de woonkwaliteit in het stadscentrum te waarborgen is er recentelijk het ontwerpbestemmingsplan 'Stadscentrum, parapluherziening wonen' ter inzage gelegd waarbij de minimale gebruiksoppervlakte-eis van 75m² in de regels is opgenomen. Ook is deze oppervlakte-

eis opgenomen in kwalitatieve ambities uit het 'toetsingskader woningbouw' van de 'Woon(zorg)visie 2023-2026' van de gemeente Hoogeveen.

Alternatieve ruimtelijke motivering

Er kan echter ook beredeneerd worden dat er wel sprake is van een goede woonsituatie. De woningen en de centrale ingang tot het appartementencomplex zijn gesitueerd aan de Westerkerkstraat. Dit is een belangrijke doorsteek naar het achtergelegen parkeerterrein. Door deze elementen verandert de Westerkerkstraat in feitelijke zin van een doorsteek naar een meer openbaar toegankelijk gebied. Dit vergroot ook de sociale veiligheid in de Westerkerkstraat, omdat er dagelijks meer personen van de doorsteek gebruik zullen maken. Deze ontwikkeling draagt bij aan een veiliger stadscentrum. Daarnaast krijgt een oud leegstaand pand een nieuwe functie, namelijk een appartementencomplex met woningen. Deze woningen zijn bedoeld voor een groeiende groep senioren en kleine huishoudens. Deze ontwikkeling draagt bij aan een leefbaar en aantrekkelijk stadscentrum en voorziet in een situatie om meer woningen te kunnen realiseren in een tijd dat er sprake is van een tekort aan woningen.

Verder is de gebruiksoppervlakte-eis van 75 m² uit het ontwerpbestemmingsplan nog geen geldend recht, omdat dit bestemmingsplan nog niet is vastgesteld. Er dient getoetst te worden aan huidig recht, waarbij deze eis nog niet geldt. Tijdens het indienen van de aanvraag gold deze eis overigens ook niet.

Van belang is om te benadrukken dat door deze alternatieve motivering wordt afgeweken van het advies van Ruimtelijke Ontwikkeling.

Belangenafweging

Nadat de ruimtelijke afweging heeft plaatsgevonden, dient er een belangenafweging plaats te vinden. Daarbij spelen zowel de belangen van de huidige bewoners als de belangen van omwonenden een rol. De huidige bewoners worden geraakt wanneer de omgevingsvergunning niet wordt verleend, omdat zij daardoor andere woonruimte zullen moeten zoeken.

Aanvraag in strijd met bouwhoogte

De aanvraag is echter ook in strijd met het bestemmingsplan vanwege de bouwhoogte. Immers wordt door het toevoegen van de penthouses de maximum bouwhoogte overschreden. In het stedenbouwkundig advies (zie bijlage) wordt echter geadviseerd om een aantal aspecten van de penthouses ondergeschikt te wijzigen door deze iets naar achteren te plaatsen. Daardoor is er vanaf de Hoofdstraat minder zicht op de vierde verdieping. En daardoor is er minder impact op de buitenruimte van de woning ernaast. Als de in het advies genoemde aspecten gewijzigd worden, voldoet het bouwplan in stedenbouwkundig opzicht aan een goede ruimtelijke ordening.

Het risico is aanwezig dat bezwaarmaker een beroepschrift zal indienen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).

De Afdeling Bestuursrechtspraak (hierna: Afdeling) heeft in de uitspraak van 25 oktober 2023 bepaald dat een eventueel beroep tegen het te nemen besluit op bezwaar rechtstreeks bij de Afdeling moet worden ingediend. Voordeel is dat beroep dus meteen bij de hoogste instantie in het bestuursrecht wordt behandeld. Op die manier wordt relatief snel duidelijk of het te nemen besluit op bezwaar standhoudt.

Het risico is aanwezig dat de Afdeling de omgevingsvergunning vernietigt (bepaalt dat de beslissing op bezwaar moet worden herroepen).

In dit geval is er sprake van een onrechtmatig genomen besluit door het college. De aanvrager kan vervolgens een schadeclaim indienen.

Achtergrond

Verleende omgevingsvergunning

Er is op 24 april 2020 een omgevingsvergunning verleend aan aanvrager voor het realiseren van 16 appartementen op het perceel Hoofdstraat 146 te Hoogeveen. Het

perceel is gelegen in het bestemmingsplan 'Stadscentrum 2008' en heeft de bestemming 'Centrum' met aanduiding 'sba-5'. Op grond van het bestemmingsplan bedraagt de maximum toegestane bouwhoogte 10 meter. Het oorspronkelijke pand bestond uit twee bouwlagen en heeft een detailhandel functie. Het bouwplan bestaat uit het toevoegen van twee extra bouwlagen en het gedeeltelijk wijzigen van de bestaande functie naar wonen. Op de begane grond zal de detailhandel functie behouden blijven. De tweede, derde en vierde bouwlaag zullen worden ingericht ten behoeve van een woonfunctie. De derde, nieuw te realiseren verdieping, is passend binnen het geldende bestemmingsplan omdat hiermee de toegestane bouwhoogte van 10 meter niet wordt overschreden. Met het toevoegen van een vierde bouwlaag voor het realiseren van twee penthouses zal de toegestane bouwhoogte echter met 3,3 meter worden overschreden. Om die reden is in het primaire besluit toepassing gegeven aan artikel 4 lid 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) om de vierde verdieping op het pand te kunnen vergunnen.

Artikel 4 lid 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht luidt als volgt:

"Een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw."

Bezwaarfase

De bezwaarschriftencommissie was van mening dat het college geen toepassing kon geven aan artikel 4 lid 4 bijlage II Bor om af te wijken van de maximum toegestane bouwhoogte in het bestemmingsplan. Artikel 4 lid 4 bijlage II Bor ziet onder andere op het realiseren van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte op of aan een gebouw, een dakkapel, een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw van ondergeschikte aard. Volgens de bezwaarschriftencommissie is hier bij het toevoegen van een nieuwe verdieping geen sprake van. Wij hadden dan ook niet met toepassing van de hiervoor genoemde buitenplanse vrijstelling af mogen wijken van het bestemmingsplan. De bezwaarschriftencommissie was dan ook van mening dat wij een nieuw primair besluit dienden te nemen met inachtneming van het voorgaande. In het nieuwe besluit dienden wij eveneens de bezwaren van omwonenden mee te wegen en te beoordelen of sprake is van evidente privaatrechtelijke belemmeringen. De bezwaarschriftencommissie heeft, afgezien van het voorgaande, niet nader onderbouwd waarom geen medewerking kan worden verleend aan dit plan met toepassing van artikel 4 lid 4 van bijlage 2 van het Bor.

Beroepsfase rechtbank

Het besluit van 24 april 2020 is herroepen en daarvoor is op 1 april 2021 een besluit in de plaats genomen. Tegen dit besluit is door Blanke c.s. beroep aangetekend. Het beroep is behandeld door de Rechtbank Noord-Nederland op 8 maart 2022. De Rechtbank heeft op 30 maart 2022 uitspraak gedaan. De Rechtbank verklaarde het beroep van de eisers gegrond, heeft het besluit van 1 april 2021 vernietigd en primaire besluit van 24 april 2020 herroepen.

Beroepsfase Afdeling Bestuursrechtspraak

Tegen de uitspraak van 30 maart 2022 is de aanvrager in hoger beroep gegaan. Op 9 juni 2023 is de zaak behandeld bij de Afdeling. Op 25 oktober 2023 heeft de Afdeling uitspraak gedaan. Daarin heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 30 maart 2022 gedeeltelijk vernietigd. Dit betekent dat er een nieuwe beslissing op bezwaar moet worden genomen op het besluit van 24 april 2020, waarin een volledige heroverweging inclusief belangenafweging dient plaats te vinden.

In feite gaat onderhavig collegevoorstel over het nemen van een principebesluit tot het in stand laten (verlenen) van de omgevingsvergunning mits de aanvraag op ondergeschikte punten wordt aangepast. Pas daarna kan het college de formele beslissing op bezwaar nemen, die uitgebreid zal worden gemotiveerd. Dit komt in een volgende collegevergadering aan de orde.

De financiële gevolgen zijn

De leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag omgevingsvergunning zijn al in rekening gebracht. Ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag is onder andere door het bezwaar-, beroep- en hoger beroep traject, maar ook door de opgelegde bouwstop extra inzet en uren besteed aan de afwikkeling van deze aanvraag. Daarnaast is er een onafhankelijk onderzoek naar brandveiligheid en bouwconstructie nog uit te zetten.

De kosten van bovenstaand komen ten laste van het reguliere budget. Een eventuele overschrijding ervan wordt verantwoord bij de jaarrekening.

Alternatieven

Wanneer zou worden besloten om de omgevingsvergunning in de beslissing op bezwaar alsnog te weigeren, is er sprake van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning. Dan zal het pand in oude staat moeten worden teruggebracht of er wordt een nieuwe aanvraag gedaan om het bouwwerk gelegaliseerd te krijgen. Op deze nieuwe aanvraag zal een besluit moeten worden genomen waartegen weer bezwaar en beroep open staat. De juridische procedures beginnen dan weer opnieuw.

Communicatie

Aanvrager en bezwaarmakers worden in een persoonlijk gesprek geïnformeerd over dit principebesluit van het college en krijgen daarover ook schriftelijk bericht. Op de dag van het gesprek wordt de raad per brief geïnformeerd. De gesprekken staan gepland voor 3 juli 2024.

Bijlagen

- BIJLAGE 1: Stedenbouwkundig advies en voorstel tot aanpassing