

NOTA VAN ZIENSWIJZEN

1. Aanleiding

1.1 Inleiding

Dit document is de reactienota op de ingediende zienswijzen op het ontwerpbesluit tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunning voor het oprichten van een woongebouw met 26 appartementen aan de van Heemskerckstraat Groningen (sectie R perceelnr. 1093 deels aanliggend perceelnr. 1114) te Groningen. Het ontwerpbesluit van dit weigeringsbesluit heeft vanaf 1 maart 2023 tot en met 11 april 2023 ter inzage gelegen.

Met deze reactienota geven wij, burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen (hierna: het college), een reactie op de naar voren gebrachte zienswijzen. De nota licht ook toe tot welke wijzigingen ten opzichte van het ontwerp de zienswijzen hebben geleid.

1.2 Leeswijzer

In paragraaf 2 gaan wij in op de procedure waarin de zienswijzen naar voren gebracht zijn en het vervolg van de procedure. In paragraaf 3 worden de zienswijzen samengevat en beantwoord. De nota eindigt in paragraaf 4 met de conclusie en een overzicht van de wijzigingen.

2. Procedure

2.1 Aanvraag omgevingsvergunning

Op 3 augustus 2018 is de aanvraag van [REDACTED] ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een woongebouw met 26 appartementen aan de van Heemskerckstraat Groningen (sectie R perceelnr. 1093 deels aanliggend perceelnr. 1114).

De aanvraag betreft de volgende activiteiten als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

- Bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, lid 1, onder a Wabo);

Omdat er sprake is van strijd met het bestemmingsplan, wordt de aanvraag automatisch behandeld als een aanvraag omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.10, lid 2 Wabo);

- Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo);

Op de aanvraag is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing, zoals bedoeld in paragraaf 3.3 Wabo.

2.2 Procedure zienswijzen ontwerp omgevingsvergunning

Vanaf 1 maart 2023 heeft de ontwerpweigerings omgevingsvergunning voor het oprichten van een woongebouw met 26 appartementen aan de van Heemskerckstraat te Groningen ter inzage gelegen.

Een ieder kon tijdens deze terinzageleggingsperiode zienswijzen op het ontwerp van de omgevingsvergunning naar voren brengen.

Er zijn 2 zienswijzen naar voren gebracht tijdens deze terinzageleggingsperiode.

Op de aanvraag is eerder, namelijk op 25 januari 2019 besloten. De gevraagde omgevingsvergunning is destijds verleend. Tegen dat besluit is door meerdere omwonenden bezwaar gemaakt. Op 27 februari 2020 is met de besluiten op bezwaar, voor zover ontvankelijk, de vergunning van 25 januari 2019 herroepen en vervangen door een weigering. De besluiten op bezwaar van 27 februari 2020 en het besluit van 25 januari 2019 worden ingetrokken, zoals in de weigering is gemotiveerd. Deze bezwaren worden met deze reactienota behandeld als zienswijzen gericht tegen de ontwerpweigering. Deze zienswijzen zijn allen gericht op een afwijzing van de aanvraag. Omdat de aanvraag, nu in de UOV, ook wordt afgewezen, wordt enkel op de zienswijzen gereageerd voor zover die aanleiding geven tot wijziging van het ontwerpbesluit.

Vanwege privacywetgeving worden de zienswijzen samengevat en niet integraal als bijlage bij deze reactienota gevoegd.

2.3 Verdere procedure

De ingediende zienswijzen worden betrokken bij besluitvorming over de gevraagde omgevingsvergunning. Na besluitvorming is er voor belanghebbenden gelegenheid tot het aantekenen van beroep bij de rechtbank.

3. Samenvatting en beantwoording zienswijze

Hieronder wordt een samenvatting van de ingekomen zienswijzen weergegeven, evenals de reactie van het college daarbij. De indieners van de zienswijzen worden daarbij aangeduid als Indiener 1, Indiener 2, Indiener 3 en Indiener 4 etc.

Zienswijze Indiener 1.

Intrekking eerdere vergunning ten onrechte, wel sprake van een bouwvlak, past in bestemmingsplan

Samenvatting

De gemeente trekt ten onrechte de vergunning die eerder is verleend naar aanleiding van de aanvraag van ██████ in. De stelling van de gemeente dat het bouwplan niet in het bestemmingsplan past is ook onjuist. Daarbij stelt de gemeente eveneens ten onrechte dat de UOV van toepassing is op de aanvraag.

Ten tijde van de aanvraag hoefde niet afgeweken te worden van het bestemmingsplan. De stelling van de gemeente dat er geen bouwvlak geldt ter hoogte van het projectgebied is onjuist. Rondom het blok waar de percelen van ██████ onderdeel van uitmaken, ligt namelijk een structuurbepalende bouwgrens. Dat betekent dat alle percelen binnen de structuurbepalende bouwgrens, voorzien zijn van een bouwvlak, zo ook de percelen van ██████.

Reactie

Op 3 augustus 2018 heeft ██████ (██████) een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een woongebouw met 26 appartementen aan de Van Heemskerckstraat te Groningen. Aan ██████ heeft het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) met het besluit van 15 januari 2019 hiervoor een omgevingsvergunning verleend.

De tegen dit besluit gerichte bezwaren zijn gegrond verklaard met het besluit op bezwaar van B&W van 27 februari 2020. De verleende omgevingsvergunning is herroepen en vervangen door een weigering.

- Beroep tegen besluit op bezwaar omgevingsvergunningsprocedure ter zitting ingetrokken

Tegen dit besluit op bezwaar heeft ██████ beroep ingesteld; dat beroep is ter zitting behandeld op 19 oktober 2021. Tijdens de zitting is namens B&W voorgehouden dat het besluit op bezwaar, onder voorwaarden, ingetrokken kon worden door B&W. ██████ en diens advocaat-gemachtigde hebben daarop toegezegd bereid te zijn het beroep in te trekken.

In het proces-verbaal van deze zitting is opgenomen dat dit besluit op bezwaar door B&W, ter zitting, is ingetrokken.

In lijn met de stelling van ██████ aan de Vereniging van Eigenaars is ter zitting dus slechts de voorwaardelijke bereidheid van B&W uitgesproken om het besluit op bezwaar in te trekken. Dit was wel onder de volgende voorwaarden:

- ██████ zou aangepaste tekeningen indienen, waaruit moest blijken dat alle appartementen voldoen aan de minimale oppervlakte eis van 50 m² GO;
- ██████ en de Vereniging van Eigenaars moesten overeenstemming bereiken over een oplossing van de verkeersbewegingen van en naar de appartementen in combinatie met het gebruik van de toegangspoort naar het projectgebied.

Onder deze voorwaarden heeft de vertegenwoordiger van het college ter zitting aangegeven dat het college alsdan naar verwachting waarschijnlijk bereid zou zijn om het besluit op bezwaar in te trekken en een positief besluit op de aanvraag te nemen. Het was geenszins de bedoeling om het besluit op bezwaar al ter zitting in te trekken, omdat tijdens de zitting ook nog niet duidelijk was of aan de genoemde voorwaarden zou worden voldaan.

- Geen besluit tot intrekking, want niet voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste

Bovendien geldt dat het onmogelijk is om een besluit op bezwaar ter zitting mondeling in te trekken.

Er is namelijk niet voldaan aan de vereisten uit artikel 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. Er is enkel sprake van een besluit – zoals het intrekken van een besluit op bezwaar – indien aan die vereisten is voldaan. Er is enkel sprake van een besluit indien sprake is van een “schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling”.

In dit geval was de opmerking van de vertegenwoordiger van B&W dat er bereidheid bestond om het besluit op bezwaar in te trekken geen schriftelijke beslissing en ook niet gedaan door een bestuursorgaan.

- Geen bevoegdheid tot intrekking

Uitsluitend het college of de verantwoordelijke Groninger portefeuillehouder in mandaat, kunnen een besluit op bezwaar nemen of intrekken. Dat kan een ambtenaar van/namens B&W niet doen, ook niet in de hoedanigheid van collegevertegenwoordiger. Dat is namelijk in strijd met de geldende mandaatregeling. Uit artikel 18, eerste lid van het Algemeen Mandaatbesluit 2021 volgt dat uitsluitend portefeuillehouders gemachtigd zijn om namens het college te besluiten op bezwaarschriften (met uitzondering van bezwaarschriften ambtelijk personeel).

Uit artikel 2 van het Algemeen Mandaatbesluit 2021 volgt dat een in mandaat te nemen besluit in een aantal gevallen zelfs teruggelegd móet worden bij het college. Dit is onder andere het geval als te verwachten valt dat de burgemeester of het college of een portefeuillehouder op zijn verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit zal worden aangesproken (zie artikel 2, lid 2, onder b) of als uit het besluit financieel, juridisch, organisatorisch, politiek/bestuurlijk en/of publicitair belangrijke consequenties kunnen voortvloeien (artikel 2, lid 2, onder c).

Gelet op de omstandigheid dat tegen het primaire besluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning 11 bezwaarschriften waren ingediend én het feit dat de gemeenteraad inmiddels een strengere koers heeft ingezet met betrekking tot bebouwing op binnenterreinen (waar het *in casu* om gaat en wat uiteen is gezet in het verweerschrift van B&W in beroep), was uitsluitend het college in dit geval bevoegd om tot intrekking van het besluit op bezwaar over te gaan.

Gevolg van het voorgaande is dat het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 niet is ingetrokken, ondanks dat het wel als zodanig is aangetekend in het verkort proces-verbaal van de zitting. Dat B&W niet direct hebben gereageerd naar de rechtbank nadat dit proces-verbaal was ontvangen, doet hieraan niet af. Kortom, het besluit op bezwaar in de omgevingsvergunningsprocedure is in rechte vast komen te staan.

Om te voldoen aan de uitspraak van rechtbank Noord-Nederland van 25 januari 2023, LEE 22/1653 en LEE 22/2097, nemen wij evenwel opnieuw een beslissing op de aanvraag van [REDACTED]. Omdat wij niet tweemaal kunnen beslissen op dezelfde aanvraag, trekken wij de eerdere besluiten zoals hiervoor gezegd, in.

- Geen bouwvlak

In het ontwerpbesluit is uitvoerig gemotiveerd dat ter plaatse van het projectgebied geen sprake is van een zelfstandig bouwrecht. Om het blok waarvan het projectgebied deel uitmaakt is een structuurbepalende bouwrens gelegen. In zoverre is sprake van een bouwvlak. Uit artikel 7.2.3 van de planregels van bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 2 (hierna: HBW 2) volgt evenwel dat voor het bouwen van hoofdgebouwen de volgende bepalingen gelden:

- a. de gebouwen mogen uitsluitend binnen de op de kaart aangegeven bouwgrenzen worden gebouwd;
- b. daar waar op de kaart een structuurbepalende bouwrens is aangegeven, dient in deze bouwrens te worden gebouwd;

Deze bepaling is de ongewijzigde bepaling uit bestemmingsplan Kostverloren, Zeeheldenbuurt en Badstratenbuurt (hierna: Kozeba), namelijk artikel 9.2.2 onder a en b van die planregels.

De structuurbepalende bouwrens zoals weergegeven op de plankaart van Kozeba is niet gewijzigd door bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 1 en 2. Uit de planregels van deze bestemmingsplan, namelijk artikel 3, volgt namelijk:

Artikel 3 lid 2 HBW 1:

Voor zover niet anders bepaald dan op de verbeelding bij dit bestemmingsplan blijven de verbeeldingen behorende bij de bestemmingsplannen genoemd in artikel 5 tot en met 20 onverminderd van kracht, met dien verstande dat waar in dit bestemmingsplan bouwvlakken aanwezig zijn, deze in de plaats treden van de betreffende bouwvlakken zoals die voorkomen in de bestemmingsplannen genoemd in artikel 5 tot en met 20.

Artikel 3 lid 2 HBW 2:

Voor zover niet anders bepaald op de verbeelding bij dit bestemmingsplan blijven de verbeeldingen behorende bij de bestemmingsplannen genoemd in artikel 5 tot en met 74 onverminderd van kracht, met dien verstande dat waar in dit bestemmingsplan bouwvlakken en maatvoeringsaanduidingen aanwezig zijn, deze in de plaats treden van de betreffende bouwvlakken zoals die voorkomen in de bestemmingsplannen genoemd in artikel 5 tot en met 74.

De plankaart van bestemmingsplan Kozeba is voor wat betreft de structuurbepalende bouwrens voor dit besluit van kracht. Omdat ter plaatse van het projectgebied een structuurbepalende bouwrens is aangegeven, dient in die bouwrens te worden gebouwd. Omdat binnen het projectgebied géén sprake is van een structuurbepalende bouwrens, moet van deze planregel eerst afgeweken worden om de aanvraag te vergunnen. Ten overvloede merken wij dat de kadastrale perceelsverdeling niet bepalend is voor deze planologische beoordeling.

█ heeft, naast deze omgevingsvergunningsprocedure, een verzoek om tegemoetkoming in planschade ingediend. In deze procedure heeft de planschade-expert van SAOZ met het rapport van 29 december 2022 en de aanvulling van 16 april 2023 onder meer een planologische vergelijking uitgevoerd en beoordeeld wat de bouw mogelijkheden binnen het projectgebied waren onder de vigeur van bestemmingsplan Kozeba en bestemmingsplan HBW 1. Ons voorgaande standpunt wordt onderschreven door de onafhankelijke deskundige van SAOZ. Er kan enkel in of op de structuurbepalende bouwrens worden gebouwd. Omdat die structuurbepalende bouwrens niet op het perceel van █ is gelegen, geldt daar geen rechtstreeks bouwrecht. Dat gold onder zowel het bestemmingsplan Kozeba als onder het nu geldende bestemmingsplan HBW 2.

Wijziging t.o.v. ontwerpbesluit

In het ontwerpbesluit is opgenomen dat het projectgebied niet binnen een bouwvlak valt. Dat wijzigen wij, evenwel zonder dat dat de uitkomst van het besluit veranderd. Om het projectgebied is een structuurbepalende gelegen, maar de structuurbepalende bouwgrens ligt niet op de percelen van ██████ dus niet in het projectgebied. Daarom dient, om ter plaatse het aangevraagde project te kunnen vergunnen, te worden afgeweken van het bestemmingsplan waaruit volgt dat in dergelijke gevallen enkel in de structuurbepalende bouwgrens gebouwd moet worden.

De paragraaf “Geconsolideerde versie bestemmingsplan Kostverloren, Zeeheldenbuurt en Badstratenbuurt” in het ontwerpbesluit komt te vervallen. Zo is de kaart op ruimtelijkelijkeplannen.nl van deze geconsolideerde versie niet een door de raad vastgestelde verbeelding als onderdeel van het bestemmingsplan. Een geconsolideerde versie heeft volgens de wet geen geldige status. Deze is enkel bedoeld als dienstverlening voor de gebruiker.

Toepasselijkheid UOV

Samenvatting

Doordat de bouwplannen van ██████ binnen het bestemmingsplan vallen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing.

Reactie

Omdat van het bestemmingsplan afgeweken dient te worden – zoals in het besluit en hiervoor is uitgelegd – is de UOV van toepassing. Geen van de onderdelen van kruimelgevallenregeling zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) Bijlage II is van toepassing.

Wijziging t.o.v. ontwerpbesluit

Dit deel van de zienswijze heeft niet tot een wijziging geleid ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Motivering afwijzing activiteit strijdig gebruik

Samenvatting

Indiener 1 stelt, anders dan het college, dat het project van ██████ geen strijd oplevert met de goede ruimtelijke ordening. Bouwen op het binnenterrein is geen ongewenste ontwikkeling; ter plaatse was separate hoofdbebouwing ten behoeve van bewoning in beginsel toegestaan. De gemeente heeft willens en wetens in het verleden het binnenterrein waar de percelen van ██████ gelegen zijn, niet meegenomen in beleid dat (samengevat) inhoud dat bouwen op binnenterreinen onwenselijk is.

De gemeente stelt daarnaast ten onrechte dat er onvoldoende ontsluitingsmogelijkheid is. De gemeente heeft dat onder meer zelf bewerkstelligd, nadat de vergunning is verleend voor tijdelijke leslokalen op het terrein van het Alfa College.

Reactie

In het ontwerpbesluit is na een belangenafweging en zorgvuldige inventarisatie van alle belangen in redelijkheid geconcludeerd dat het aangevraagde project strijd oplevert met de goede ruimtelijke ordening en wel ter zake van verschillende ruimtelijke aspecten.

Voorop staat dat het beperken van het bebouwen van binnenterreinen sinds 2015 in gemeente Groningen een bestendige beleidslijn is. In het ontwerpbesluit is uiteengezet waaruit dat volgt en dat

zich dat ook heeft vertaald naar bestemmingsplannen. Wij handelen in deze aanvraagprocedure conform dit beleid, omdat er in dit geval geen sprake van is dat dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het doel van het beleid is het verbeteren van de leefbaarheid in een aantal stadswijken, onder meer daar waar het projectgebied gelegen is. Dat belang, de leefbaarheid, weegt in deze procedure zwaarder dan het belang van de aanvrager.

Ook is gemotiveerd dat de beperkte ontsluitingsmogelijkheid strijd oplevert met de goede ruimtelijke ordening. Daarbij zijn ook de belangen, bezwaren en standpunten van direct omwonenden betrokken.

Dat het bouwveiligheidsplan niet meer uitvoerbaar is, wordt inhoudelijk met de zienswijze niet bestreden. Dat de vergunning voor de tijdelijke gebouwen van het Alfa College door ons college verleend is op zich juist; dat besluit is in rechte vast komen te staan. Dat de aanvrager wil bouwen op zijn perceel en daardoor zijn veiligheidsplan niet meer kan uitvoeren, is niet een belang dat in die tijdelijke vergunningverleningsprocedure doorslaggevend was. Tegen dat besluit zijn geen rechtsbeschermingsmiddelen aangewend.

Verder voldoet de aanvraag niet aan de uitgangspunten die de raad heeft geformuleerd bij de vaststelling van bestemmingsplan HBW 1. De zienswijze geeft geen aanleiding om van dat standpunt af te wijken.

Het project voldoet niet aan de parkeernormen zoals die nu gelden en zoals weergegeven in het ontwerp. Ook is gemotiveerd dat niet aannemelijk dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012.

Wijziging t.o.v. ontwerpbesluit

Dit deel van de zienswijze heeft niet tot een wijziging geleid ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze Indiener 2.

Wel sprake van een bouwvlak, ten onrechte eerdere vergunning ingetrokken, past in bestemmingsplan

Samenvatting

Indiener 2 kan zich vinden in de weigering. Aangegeven wordt dat de beperkte ontsluitingsmogelijkheid inderdaad zal leiden tot overlast en risico op schade. Ook geeft indiener aan dat er terecht op is gewezen dat gevaarlijke verkeerssituaties kunnen ontstaan. Tot slot merkt indiener op dat dezelfde bezwaren ook doorslag moeten krijgen indien er een nieuw bouwplan in procedure komt.

Reactie

Het college neemt de zienswijze voor kennisgeving aan. De belangen van Indiener 2 wegen mee bij het nemen van het besluit op de aanvraag. Indien een nieuwe aanvraag wordt gedaan, voor een ander project, worden de belangen waaronder het belang van Indiener 2 opnieuw geïnventariseerd en gewogen. Het college zal dan, in redelijkheid, beslissen op die aanvraag.

Zienswijze Indiener 3 t/m 14.

De aanvraag had afgewezen moeten worden

Samenvatting

Indieners 3 t/m 14 zijn de makers van bezwaar zoals hiervoor uitgelegd. Hun bezwaarschriften behandelen wij in deze procedure als zienswijze.

Alle bezwaarschriften zijn erop gericht dat de toenmalige omgevingsvergunning ten onrechte is verleend. Het standpunt van de bezwaarmakers is dan ook, op uiteenlopende wijze gemotiveerd, dat de aanvraag afgewezen had moeten worden.

De belangen van deze bezwaarmakers wegen wij mee in ons besluit. De gronden van bezwaar, thans zienswijzen, geven evenwel geen aanleiding tot een inhoudelijk andere beoordeling.

4. Conclusie

De ingediende zienswijzen hebben tot de volgende wijzigingen geleid:

- De paragraaf “Geconsolideerde versie bestemmingsplan Kostverloren, Zeeheldenbuurt en Badstratenbuurt” in het ontwerpbesluit komt te vervallen. Zo is de kaart op ruimtelijkelijkeplannen.nl van deze geconsolideerde versie niet een door de raad vastgestelde verbeelding als onderdeel van het bestemmingsplan. Een geconsolideerde versie heeft volgens de wet geen geldige status. Deze is enkel bedoeld als dienstverlening voor de gebruiker.

Voor het overige zijn de ingediende zienswijzen ongegrond en vinden er geen wijzigingen plaats ten opzichte van de ontwerpweigerings omgevingsvergunning.