

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Aan de Adviescommissie bezwaarschriften

Stadhuis
Grote Kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (038) 498 28 95
postbus@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Behandeld door A. Stellingwerff
Datum 16 februari 2022

Dit is een schriftelijke reactie op diverse ingediende bezwaarschriften. Deze bezwaarschriften zijn namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) voor advisering in handen van de Adviescommissie bezwaarschriften gesteld.

Het betreft bezwaarschriften die gericht zijn tegen de besluiten van 25 juni 2021 waarin omgevingsvergunningen zijn verleend. De besluiten betreffen:

- een omgevingsvergunning voor het bouwen van een opbouw voor het realiseren van een appartement en de 1^e en 2^e verdieping renoveren tot appartementen op het perceel Deventerstraatweg 7C, 7D, en 7E te Zwolle verleend aan de heer S. Ekkel (kenmerk 0193ESUITE589842021);
- een omgevingsvergunning voor het bouwen van een opbouw voor het realiseren van een appartement en de 1^e en 2^e verdieping renoveren tot appartementen op het perceel Deventerstraatweg 11A, 11B, en 11C te Zwolle verleend aan Zwolse Panden B.V., de heer M.J. Bijkerk (kenmerk 0193ESUITE587082021).

De bezwaarschriften zijn ingediend namens:

- de heer R.B.R Veldman, Deventerstraatweg 21 (kenmerken 157287-2021 en 159585-2021, het betreffen twee afzonderlijke bezwaarschriften, de bezwaarschriften zijn gelijkloidend behoudens punten 5 en 6);
- Vereniging van Vrienden van Assendorp, mevrouw A. van Snick (kenmerken 157287-2021 en 164884-2021, het betreffen twee afzonderlijke bezwaarschriften, de bezwaarschriften zijn gelijkloidend);
- de heer A.A. van Duinen, Deventerstraatweg 17 (kenmerk 158975-2021, het betreft één bezwaarschrift gericht tegen beide omgevingsvergunningen);
- Bewonersbelang Deventerstraatweg, de heer A.A. van Duinen (kenmerk 158985-2021, het betreft één bezwaarschrift gericht tegen beide omgevingsvergunningen);
- mevrouw M. Zwanepol-Kleinlugtenbeld, Groenestraat 74 (kenmerk 163351-2021, het betreft één bezwaarschrift gericht tegen beide omgevingsvergunningen);
- mevrouw A.C.E. van Dam-Simon, Groenestraat 69 (kenmerk 166498-2021, het betreft één bezwaarschrift gericht tegen beide omgevingsvergunningen);

Datum

16 februari 2022

- De heer H. Haakmeester, mede-eigenaar Deventerstraatweg 5 en Groenestraat 73 (174987-2021, het betreft één bezwaarschrift gericht tegen beide omgevingsvergunningen).

In verscheidene bezwaarschriften wordt verwezen naar de inhoud van het bezwaarschrift van Bewonersbelang Deventerstraatweg. Het bezwaarschrift van Bewonersbelang Deventerstraatweg is vanwege de overzichtelijkheid slechts één keer bij de stukken behorende bij deze schriftelijke reactie gevoegd.

Vanwege de overlap tussen de omgevingsvergunningen en/of bezwaren worden de bezwaren gezamenlijk behandeld.

Er zijn kennisgevingen van de ingediende bezwaarschriften verstuurd aan vergunninghouders. Ook is de inhoud van de bezwaarschriften met vergunninghouders gedeeld.

Feiten en omstandigheden

Op 15 maart 2021 is door Zwolse Panden B.V., de heer M.J. Bijkerk, een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning op het perceel Deventerstraatweg 11A, 11B en 11C. Op 16 maart 2021 is door de heer S. Ekkel een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning op perceel Deventerstraatweg 7C, 7D en 7E. De aanvragen zijn op 19 maart 2021 gepubliceerd in het digitale gemeenteblad.

De aanvragen van de omgevingsvergunningen zijn voorbereid volgens en getoetst aan de voorschriften uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De aanvragen betreffen de activiteit 'bouwen van een bouwwerk' uit artikel 2.1, lid 1, sub a, van de Wabo. De aanvragen zijn voorbereid met de reguliere procedure uit de Wabo. Naar aanleiding van de aanvragen zijn diverse zienswijzen ingediend.

De omgevingsvergunningen zijn op 25 juni 2021 namens het college digitaal en met digitale waarmerken verleend. De bij deze schriftelijke reactie gevoegde omgevingsvergunningen betreffen dezelfde versie als de versie met digitale waarmerken. Er is beoordeeld dat de aanvragen voldoen aan de van toepassing zijnde bepalingen uit de artikelen 2.10 en 2.12 van de Wabo. De toetsing en de overwegingen staan vermeld in de verleende omgevingsvergunningen met bijbehorende stukken waaronder zienswijzennota's. Uit de zienswijzennota's is de inhoud van de zienswijzen op te maken. De besluiten tot verlening zijn op 5 juli 2021 gepubliceerd in het digitale gemeenteblad.

In een eerder stadium is medio 2020 een omgevingsvergunning verleend voor een ander bouwplan voor een 4-tal percelen aan Deventerstraatweg 7 t/m 13A. Dit andere bouwplan betrof een opbouw over een lengte van 4 percelen. Dit andere bouwplan betrof ook de begane grond op het perceel Deventerstraatweg 11. Tegen deze omgevingsvergunning waren ook diverse bezwaren ingediend. Deze bezwaren waren afkomstig van -grotendeels- dezelfde bezwaarmakers als in voorliggende zaak. Deze bezwaren zijn voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften. De Adviescommissie heeft hierover op 24 december 2020 geadviseerd. Op grond van dit

advies is de omgevingsvergunning voor het andere bouwplan in de beslissing op de bezwaren alsnog geweigerd. Deze weigering is gebaseerd op het aspect uitbreiding van kamerbewoning en de strijdigheid daarvan met het bestemmingsplan. Andere aspecten zijn in deze bezwaarprocedure inhoudelijk verder niet beoordeeld. In de bezwaarprocedure voor het andere bouwplan is een namens aanvrager ingediende aangepaste tekening niet aangemerkt als onderschikte wijziging. Tegen deze beslissing op bezwaar is namens ontwikkelaars beroep bij de rechtbank Overijssel ingediend. Dit beroep is ongegrond verklaard en er is geen hoger beroep ingediend. De nu voorliggende omgevingsvergunningen verschillen met het vorige bouwplan omdat deze niet ziet op (uitbreiding van) kamerbewoning maar op zelfstandige woningen. De nu voorliggende omgevingsvergunningen verschillen tevens met het vorige bouwplan omdat er sprake is van twee afzonderlijke omgevingsvergunningen voor twee percelen en niet op één bouwplan voor vier percelen. De voorliggende omgevingsvergunningen zien dus op andere bouwplannen dan het vorige bouwplan.

Ontvankelijkheid

Om een bezwaarschrift inhoudelijk te kunnen behandelen dient er sprake te zijn van een ontvankelijk bezwaarschrift. Hiervoor dient op grond van de bepalingen uit hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan diverse formele vereisten te worden voldaan. Ook dient men op grond van artikelen 8:1 en 7:1 van de Awb belanghebbende te zijn. Of men belanghebbende is, wordt opgemaakt uit artikel 1:2 van de Awb en de daarvoor in de rechtspraak ontwikkelde criteria.

De heer Veldman, de heer Van Duinen, mevrouw Zwanepol-Kleinlugtenbeld, mevrouw Van Dam-Simon en de heer Haakmeester zijn woonachtig op en/of (mede) eigenaar van een perceel welke is gelegen binnen een afstand van circa 35 meter tot de bouwplannen (hierbij is uitgegaan van de hemelsbrede afstand tot het bouwplan welke op de grootste afstand is gelegen). Gezien de kenmerken van de bouwplannen zijn voor deze bezwaarmakers gevolgen van enige betekenis te verwachten. Daarom zijn zij als belanghebbenden bij de omgevingsvergunningen aan te merken.

Bewonersbelang Deventerstraatweg is een samenwerking van diverse bewoners. Opgemaakt kan worden dat er een ledenlijst is, er een website is waar meer informatie valt te vinden (www.deventerstraatweg.nl) en dat Bewonersbelang Deventerstraatweg actief is (geweest) in de media. Bewonersbelang Deventerstraatweg heeft geen formele status. Bewonersbelang Deventerstraatweg is bij diverse dossiers van de gemeente betrokken. Voor Bewonersbelang Deventerstraatweg dient om te bepalen of zij belanghebbende is, getoetst te worden aan artikel 1:2, lid 1, van de Awb en aan rechtspraak zoals, onder andere, opgenomen in de uitspraak van 28 februari 2018 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) (met kenmerk ECLI:NL:RVS:2018:680, rechtsoverwegingen 7 en 7.1).¹ Uit deze uitspraak kan opgemaakt worden dat ook samenwerkingsverbanden zonder formele status in bepaalde gevallen als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Gebleken is dat Bewonersbelang Deventerstraatweg herkenbaar is in het rechtsverkeer en dat de

¹ Deze en volgende uitspraken zijn volledig te raadplegen via de website: www.rechtspraak.nl.

belangen van Bewonersbelang Deventerstraatweg in dit geval rechtstreeks geraakt worden. Bewonersbelang Deventerstraatweg is daarom als belanghebbende bij de omgevingsvergunningen aan te merken.

De Vereniging van Vrienden van Assendorp is een zogenaamde informele vereniging zonder formele rechtspersoonlijkheid (ofwel een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid). De Vereniging van Vrienden van Assendorp heeft statuten (welke niet vastgelegd zijn bij de notaris), heeft een website waar meer informatie valt te vinden (www.vriendenvanassendorp.nl) en is actief (geweest) in/op (sociale) media. De Vereniging van Vrienden van Assendorp is bij diverse dossiers van de gemeente betrokken. Om te bepalen of er sprake is van een belanghebbende dient er getoetst te worden aan artikel 1:2, lid 3, van de Awb en aan rechtspraak zoals, onder andere, opgenomen in de uitspraak van 11 september 2019 van de Afdeling (kenmerk: ECLI:NL:RVS:2019:3094, rechtsoverweging 4). Opgemaakt kan worden dat er sprake is van een ledenbestand, er sprake is van een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel met regelmatige (leden)vergaderingen, er sprake is van een bestuur en er sprake is van een samenwerking die op enige continuïteit is gericht en er sprake is dat er als eenheid wordt deelgenomen aan het rechtsverkeer. Gebleken is dat er wordt opgekomen voor algemene en/of collectieve belangen waar de verleende omgevingsvergunning raakvlakken mee heeft. De Vereniging van Vrienden van Assendorp is daarom aan te merken als belanghebbende bij de omgevingsvergunningen.

De bezwaarschriften zijn voor het overige binnen de bezwaartermijn ontvangen, tegen appellabele besluiten gericht, bij het bevoegde bestuursorgaan ingediend, hebben de juiste vorm en bevatten gronden.

Gelet op het bovenstaande zijn de bezwaarschriften ontvankelijk.

Heroverweging omgevingsvergunning en ondergeschikte wijzigingen

Op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht dient op grond van ingediende bezwaarschriften een volledige heroverweging van de besluiten tot verlening van de omgevingsvergunning te worden genomen. Onderdeel van de heroverweging kan zijn dat de motivering van besluiten wordt aangevuld en/of gebreken in de besluitvorming worden hersteld.

Uit rechtspraak van de Afdeling, te vinden in onder meer uitspraken van 4 april 2012 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2012:BW0758) en 3 december 2015 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2015:3805), blijkt 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 te wijzigen of aan te vullen. 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 in rechtspraak van de Afdeling is overwogen in

onder andere de uitspraak van 26 januari 2011 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2011:BP2087) dient de vraag of sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard per concreet geval te worden beantwoord. Het accepteren van ondergeschikte wijzigingen in de bezwaarfase hoeft niet te leiden tot een (gedeeltelijke) herroeping van het besluit. In zo'n geval kan het bezwaar ongegrond worden verklaard waarbij de ondergeschikte wijzigingen worden betrokken in de heroverweging. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2017 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2020:493).

Naar aanleiding van de bezwaarschriften is namens het college om een toelichting op enkele punten uit de welstandsadviezen gevraagd. De secretaris van de welstandscommissie heeft op 8 november 2021 de welstandsadviezen per e-mail toegelicht. De toelichting op de welstandsadviezen kan in heroverweging aan de motivering van de besluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen worden toegevoegd. Het college is voornemens de toelichting aan de motivering van de besluiten toe te voegen.

Naar aanleiding van de bezwaarschriften en de toelichting op de welstandsadviezen is door de vertegenwoordiger van het college contact gelegd met vergunninghouders en zijn diverse punten besproken. Naar aanleiding hiervan is namens vergunninghouders op 25 januari 2021 een e-mail aan het college gestuurd. In de e-mail worden de aanvragen verduidelijkt en voor beide omgevingsvergunningen een verzoek gedaan om de aangeleverde gegevens aan te merken als ondergeschikte wijzigingen. Aangegeven wordt dat de bouwplannen uitgevoerd zullen worden overeenkomstig de verduidelijkingen en de ondergeschikte wijzigingen. De verduidelijkingen en het verzoek betreffen, onder andere, onderstaande punten.

- Er is verduidelijkt dat de in het aanvraagformulier aangegeven activiteiten 'normaal onderhoud' en 'bouwkeet e.a. plaatsen' voor perceel Deventerstraatweg 11A, 11B en 11C, waar in het besluit niet op is ingegaan, geen onderdeel uitmaken van de aanvraag.
- De gegevens zijn aangepast om in overeenstemming te komen met hetgeen is aangevraagd en vergund, namelijk om op beide percelen een opbouw te bouwen voor het realiseren van een appartement en de 1^e en 2^e verdieping te renoveren tot appartementen. Niet aangevraagd is om de begane grond aan te passen, de tekeningen zijn overeenkomstig de bestaande situatie aangepast. De statische berekeningen en constructieve schetsen zijn hier ook mee in overeenstemming gebracht.
- De tekeningen zijn verbeterd. Er is nu beter op te maken waar de details zijn gesitueerd. Alle ramen en dakkappen zijn correct, op de juiste plaats en eenduidig weergegeven. Er zijn enkele verwijzingen verbeterd en aangevuld. Ook is de toepassing van de kleur 'crème wit' op enkele onderdelen verduidelijkt.
- Er is verduidelijkt hoe de opbouwen worden uitgevoerd. Naar aanleiding van de toelichting op de welstandsadviezen is aangegeven dat de toe te passen kunststof onderdelen uitgevoerd worden met houtlookprofilering. Ook is het in de omgevingsvergunningen aangegeven materiaal trespa voor de onderdelen 'goten – boeidelen – windveren' gewijzigd in multiplex exterieur.

Beoordeeld dient te worden of de verduidelijkingen en ondergeschikte wijzigingen als zodanig aangemerkt kunnen worden en meegenomen dienen te worden in deze bezwaarprocedure. Er is verduidelijkt wat is aangevraagd en vergund. Dit is ook in het belang van derde belanghebbenden. Hetgeen nu wordt ingebracht betreft geen uitbreiding van de bouwplannen. Enkele toegepaste onderdelen uit de bouwplannen zijn vanwege de toelichting op het welstandsadviezen qua materiaal aangepast. De bouwplannen zijn in lijn gebracht met de welstandsadviezen en de toelichting daarop, nieuwe welstandsadviezen zijn daarom niet benodigd. Aannemelijk is ook dat de ondergeschikte wijzigingen voldoen aan de bepalingen uit het Bouwbesluit 2012. De voorschriften uit de omgevingsvergunning sluiten aan bij de ondergeschikte wijzigingen en blijven van toepassing. Hetgeen is ingebracht heeft geen invloed op de toetsing van het bestemmingsplan, het gebruik van de panden wijzigt niet. Op grond hiervan is er een verschil met de procedure over het vorige bouwplan voor de percelen Deventerstraatweg 7 t/m 13A en het verzoek om ondergeschikte wijzigingen in die procedure. De nu ingediende verzoeken zijn qua aard, omvang en ruimtelijke uitstraling aan te merken als ondergeschikt. Er blijft sprake van dezelfde bouwplannen. De verduidelijkingen en ondergeschikte wijzigingen worden meegenomen in deze bezwaarprocedure.

Reactie op de bezwaargronden

Het vorige bouwplan voor de percelen Deventerstraatweg 7 t/m 13A is geweigerd. Deze weigering was gebaseerd op het aspect uitbreiding van kamerbewoning en de strijdigheid daarvan met het bestemmingsplan. Andere aspecten zijn in deze procedure inhoudelijk verder niet beoordeeld. Andere aspecten dienen in deze bezwaarprocedure eventueel wel beoordeeld te worden.

De bezwaren zijn gericht tegen twee verschillende omgevingsvergunningen. De bezwaargronden zijn omvangrijk. Dit laat de betrokkenheid van bezwaarden bij hun wijk en leefomgeving goed zien. Een reactie op de bezwaargronden wordt per onderwerp gegeven in de onderstaande kopjes. Elk afzonderlijk punt uit de bezwaren zijn niet expliciet genoemd en benoemd, wel is getracht op elk punt te reageren. In bepaalde gevallen is dat ook met een algemene reactie.

Algemeen

Een omgevingsvergunning wordt getoetst aan een aantal toetsingscriteria zoals de voorschriften uit het Bouwbesluit, het voldoen aan redelijke eisen van welstand en de regels van het bestemmingsplan waaronder de parkeerregels voor motorvoertuigen. Als er wordt voldaan aan alle vastgestelde toetsingscriteria moet een omgevingsvergunning worden verleend. Aan het maken van een belangenafweging kan dan niet worden toegekomen. Voorliggende omgevingsvergunningen zijn verleend met een zogenaamde binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan vanwege het parkeren van motorvoertuigen, voor het overige is beoordeeld dat er voldaan aan de toetsingscriteria. De belangenafweging bij zo'n binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan is op grond van de systematiek van de Wabo beperkt tot de reikwijdte van zo'n afwijking. In deze gevallen toetst men de afwijking van het bestemmingsplan vanwege het parkeren

van motorvoertuigen en komt men aan een algemene belangenafweging over bijvoorbeeld de wenselijkheid van splitsing van woningen of cultuurhistorie, niet toe. Niet ingezien wordt dat in deze situaties er juridische grondslagen zijn voor het uitkeren van eventuele schadevergoedingen van gemeente richting bezwaardens.

De aanvragen omgevingsvergunningen zijn behandeld met de voorgeschreven reguliere voorbereidingsprocedures uit de Wabo. De aanvragen zijn gepubliceerd in het digitale gemeentebblad waarin een mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen is gegeven. De verlening van de omgevingsvergunningen zijn eveneens gepubliceerd in het digitale gemeentebblad waarin de rechtsmogelijkheden zijn aangegeven.

Als een omgevingsvergunning wordt verleend dient er in principe ook volgens de omgevingsvergunning en -in voorliggende gevallen- de ingediende en geaccepteerde ondergeschikte wijzigingen gebouwd te worden. Aan de omgevingsvergunning zijn voorschriften verbonden welke een grondslag hebben in artikel 2.22, lid 2, van de Wabo.

De bestaande woningen op begane grond van beide percelen zijn geen onderdeel van de omgevingsvergunningen. Op aangepaste tekeningen behorende bij de ondergeschikte wijzigingen is een en ander (dwarsdoorsneden) ook aangepast zodat hierover verder geen misverstand hoeft te bestaan.

In diverse bezwaarschriften zijn mogelijke privaatrechtelijke beperkingen aangedragen (bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele mandelige scheidingsmuren). Indien een aanvraag omgevingsvergunning voldoet aan de gestelde criteria kan volgens vaste rechtspraak niet worden toegekomen aan een belangenafweging omtrent dit punt. Ook indien een aanvraag omgevingsvergunning met een binnenplanse afwijking voor bijvoorbeeld parkeren wordt verleend, kan niet aan een belangenafweging omtrent dit punt worden toegekomen (een afweging omtrent parkeren ziet niet op de status van eventuele mandelige scheidingsmuren). In zulke gevallen is het niet aan de gemeente om privaatrechtelijke verhoudingen te beoordelen en te betrekken bij de besluitvorming. Wel hebben betrokkenen zelf de mogelijkheid om eventueel jegens elkaar privaatrechtelijk te handelen. Uiteraard heeft het de voorkeur van de gemeente dat partijen, in ieders belang, over eventuele privaatrechtelijke geschillen in overleg treden. Het realiseren van een toegang aan de achterzijde van de percelen -die over een perceel van (een) derde(n) zou lopen- zijn geen onderdeel van de omgevingsvergunningen.

Bestemmingsplan

De bouwplannen zijn gelegen in het bestemmingsplan 'Assendorp' en de herzieningen daarvan zoals 'Zwolle, parapluplan parkeren' en 'Zwolle, parapluplan zelfstandige woonruimte'. De bestemming van de percelen is 'Wonen - Meergezinshuis'. Het grootste deel van de percelen hebben een aanduiding 'bouwvlak' met een aangegeven maatvoering van maximaal 14 meter bouwhoogte en maximaal 8 meter goothoogte. De bouwplannen zijn gelegen in het bouwvlak en voldoen aan de hoogtebepalingen. De percelen mogen op grond van het bestemmingsplan, onder andere, gebruikt worden ten

behoefte van meergezinshuizen (artikel 22, lid 1, sub a, van de regels van het bestemmingsplan). Een meergezinshuis is op grond van artikel 1.68 van de regels van het bestemmingsplan: *een gebouw, dat meerdere naast elkaar en/of geheel of gedeeltelijk boven elkaar gelegen woningen omvat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid beschouwd kan worden*. Een woning is volgens artikel 1.98 van de regels van het bestemmingsplan dan weer: *een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van een afzonderlijk huishouden*. Het begrip huishouden is niet gedefinieerd in de regels van het bestemmingsplan waardoor volgens de toelichting op het bestemmingsplan en vaste rechtspraak aangesloten dient te worden bij algemeen spraakgebruik welke onder huishouden verstaat *'een of meer personen die in vast verband samenleven (eventueel met (hun) kinderen) waarbij samenleven wordt gemerkt door continuïteit en onderlinge verbondenheid'*.² Op voorliggende percelen zit qua bestemmingsplan geen beperking over het aantal woningen. Vanwege het bestemmingsplan 'Parapluplan parkeren' dient er ook getoetst te worden aan de parkeerregels uit de 'Regeling Parkeernormen 2016' en eventuele wijzigingen daarvan.

In diverse bezwaarschriften worden de regels en verbeelding van het geldende bestemmingsplan en bepaalde ruimtelijke beleidsregels ter discussie gesteld. Het geldende bestemmingsplan Assendorp is onherroepelijk vastgesteld. Een belangenafweging heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan Assendorp (impliciet) plaatsgevonden. Het bestemmingsplan Assendorp is het geldende recht. De inhoud van de regels en de verbeelding van dit bestemmingsplan staat daarom in principe niet ter discussie bij deze omgevingsvergunningen. Dit geldt ook voor de geldende herzieningen van dit bestemmingsplan. Er is op dit moment niet gebleken dat er een juridische basis is om de inhoud van de regels en verbeelding van het bestemmingsplan buiten werking te stellen. Niet gebleken is dat het geldende bestemmingsplan niet toegepast kan worden in deze bezwaarprocedure. Dat bezwaarmakers vinden dat het bestemmingsplan en bepaalde ruimtelijke beleidsregels voor dit geval anders moet luiden doet daar niets aan af. Deze bezwaarprocedure is geen ingang voor het aanvragen tot het wijzigen van een bestemmingsplan en ruimtelijke beleidsregels. Opgemerkt wordt dat (enkele) bezwaarmakers hiertoe wel stappen hebben gezet maar dat deze op dit moment geen invloed hebben op deze bezwaarprocedure. Een deel van de Deventerstraatweg heeft ook een andere bestemming heeft dan de voorliggende bouwplannen, namelijk een bestemming voor eengezinshuizen. Op grond van deze bestemming is splitsing van woningen niet toegestaan. Opgemerkt wordt tevens dat het 'oude' bestemmingsplan Assendorp–Pierik uit 1999 voor de onderhavige percelen dezelfde bouwregels kende als het nu geldende bestemmingsplan, dit volgt uit het begrip bouwlaag uit het 'oude' bestemmingsplan (een kapverdieping als extra bouwlaag naast de drie reguliere bouwplagen was toegestaan). Ook in het 'oude' bestemmingsplan was volgens de plankaart en voorschriften een goothoogte van 8 meter toegestaan waarbij 6 meter bij de goothoogte mocht worden opgeteld voor de bouwhoogte (resultierend in een bouwhoogte van 14 meter). De

² Zie hiervoor de uitspraak van 8 november 2017 van de Afdeling (kenmerk ECLI:NL:RVS:2017:3018, rechtsoverweging 3.1).

bouwplannen passen binnen de regels van de bestemming 'Woning - Meergezinshuis', bezwaren die zich richten tegen punten uit deze bestemming zoals de hoogte van de bouwplannen en het aantal te realiseren woningen kunnen daarom geen doel treffen.

Het is aannemelijk dat het de percelen gebruikt gaan worden zoals aangevraagd, vergunninghouders bieden meerdere typen woningen voor verhuur in Zwolle aan. Het huidige gebruik ten behoeve van reguliere kamerbewoning doet voor dit aspect van de beoordeling dan niet meer ter zake. De beleidsregel voor onzelfstandige woonruimte is niet van toepassing omdat er voor de bouwplannen geen sprake is van onzelfstandige woonruimte (kamerbewoning).³ Er is ook geen sprake van strijd met het begrip 'meergezinshuis' omdat de woning mogelijk niet ten behoeve van een gezin bestaande uit meerdere personen kan worden gebruikt (los van wat nu precies een gezin is de deze moderne tijden). In artikel 1.68 van de regels van het bestemmingsplan staat de definitie van 'meergezinshuis'. Deze definitie gaat niet uit van een gezin maar van een 'woning'. Een woning is volgens de definitie daar dan weer van (artikel 1.98 van de regels van het bestemmingsplan), 'bedoeld voor de huisvesting van een afzonderlijk huishouden'. Een huishouden kan volgens vaste rechtspraak ook één persoon zijn. Opgemerkt wordt dat het college handhavend kan optreden indien de percelen in afwijking van de omgevingsvergunningen en in strijd is met het bestemmingsplan worden gebruikt. Dit laatste kan ook plaatsvinden naar aanleiding van meldingen of verzoeken om handhaving.

Omdat er wordt voldaan aan de bestemming 'Wonen – Meergezinshuis' kunnen er geen aanvullende eisen ten aanzien van fietsparkeren in de openbare ruimte worden gesteld. Zoals in de zienswijzennota behorende bij de omgevingsvergunningen reeds staat aangegeven kunnen er ook geen eisen ten aanzien van inpandige bergingen voor, onder andere, opbergen van fietsen gesteld worden.

De bouwplannen voldoen niet aan het bestemmingsplan vanwege het parkeren van motorvoertuigen. Als er niet wordt voldaan aan het bestemmingsplan is het college op grond van artikel 2.10, lid 2, van de Wabo verplicht om te beoordelen of een met een zogenaamde binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan toch worden verleend. Zoals hiervoor staat aangegeven is de belangenafweging bij zo'n binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan op grond van de systematiek van de Wabo beperkt tot de reikwijdte van zo'n afwijking.

In de omgevingsvergunningen (pagina's 9, 10 en 11) en in de nota's van zienswijzen (pagina's 2 en 3) is aangegeven op welke grondslag de toetsing voor het parkeren van motorvoertuigen heeft plaatsgevonden. Voor deze schriftelijke reactie wordt verwezen naar deze teksten. De kern van de toetsing voor parkeren van motorvoertuigen is samengevat: het bestemmingsplan verwijst naar de Regeling Parkeernormen 2016 en

³ Voor deze beleidsregel zie website:

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR326783/1>

als er wordt voldaan aan de voorwaarden en afwegingen uit die regeling wordt een omgevingsvergunning in principe verleend.⁴

In dit geval worden er per omgevingsvergunning 2 parkeerabonnementen op het parkeerterrein aan de Van Karnebeekstraat door de gemeente gereserveerd. Ook is er een voorschrift over parkeren aan beide omgevingsvergunning verbonden. Gelet op de locatie van de bouwplannen, de locatie van het parkeerterrein aan de Van Karnebeekstraat en de karakteristieken van de parkeersector Assendorp is het aannemelijk dat in voorliggende gevallen gewaarborgd wordt dat in het invloedgebied (de parkeersector Assendorp) voorzien wordt in de parkeeropgave.

Gedurende de bezwaarprocedure is de Regeling Parkeernormen 2016 gewijzigd en is de Regeling Parkeernormen 2016, versie 2021 in werking getreden.⁵ De nieuwe regeling is op deze beslissing op bezwaar van toepassing. In de nieuwe regeling is een en ander gewijzigd. Voor deze bouwplannen wijzigt de parkeeropgave niet. Artikel 2.4.1.a.2. van de nieuwe regeling is van toepassing voor deze bouwplannen. In de nieuwe regeling behoeven de overwegende bezwaren om niet op eigen terrein de parkeeropgave te realiseren zich niet meer te richten op stedenbouwkundige redenen maar mag er een meer algemene afweging gemaakt worden. In dit geval kunnen de overwegende bezwaren zoals opgenomen in de omgevingsvergunning ook toegepast worden voor de nieuwe regeling. Ook kan de beoordeling zoals opgenomen in de omgevingsvergunningen toegepast worden voor de toetsing aan het nieuwe artikel 2.4.1.a.2. De bouwplannen voldoen dus ook aan de Regeling Parkeernormen 2016, versie 2021. De nieuwe regeling is het beleid van het college omtrent parkeren. Dit in samenhang met de Parkeerverordening en de Regeling parkeervergunningen. Niet gebleken is dat het gevoerde beleid onredelijk is en buiten toepassing dient te blijven. Het college begrijpt dat indien men een of meerdere rondjes moet rijden om ter plaatse de auto te kunnen parkeren, hier op dat moment iets anders van kan vinden. Dit laat onverlet dat achter het beleid (bijvoorbeeld een grote parkeersector Assendorp welke hier het invloedgebied is, tijden waarop een parkeervergunning nodig is) wel overwegingen zitten en er besluitvorming op is toegepast.

Niet gebleken is dat toetsingsgronden aangaande het bestemmingsplan onredelijk zijn of niet toegepast kunnen worden. Gelet op bovenstaande kan geconcludeerd worden dat wordt voldaan aan artikel 2.10, lid 1, sub c, van de Wabo in samenhang met de artikelen 2.10, lid 2, en 2.12 lid 1, sub a, onder 1, van de Wabo.

Welstand

In diverse bezwaarschriften worden de welstandsadviezen bestreden. De grondslag voor de welstandstoetsing staat in artikel 2.10, lid 1, sub d, van de Wabo. In Zwolle wordt er door of namens de welstandscommissie getoetst aan de bepalingen uit de

⁴ De Regeling Parkeernormen 2016 is te raadplegen via de website:

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR420838/1>

⁵ De Regeling Parkeernormen 2016, versie 2021 is te raadplegen via de website:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2022-18184.html>

welstandsnota.⁶ De welstandscommissie heeft op 22 april 2021 positieve adviezen gegeven. Het college kan dan deze adviezen overnemen en heeft dat ook gedaan. Op grond van vaste rechtspraak hoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting tenzij er concrete aanknopingspunten voor twijfel aan zorgvuldigheid en totstandkoming van een advies en de redenering en conclusies van een advies niet duidelijk zijn.⁷

In de welstandsadviezen wordt aangegeven aan welke criteria uit de welstandsnota is getoetst. De welstandsbeoordeling heeft plaatsgevonden op grond van de aspecten uit de bouwplannen die relevant zijn voor welstand. In de welstandsadviezen is opgenomen waarom aan de relevante criteria uit de welstandsnota wordt voldaan. Naar aanleiding van de bezwaarschriften zijn enkele punten uit de welstandsadviezen op 8 november 2021 toegelicht.

In de welstandsbeoordeling moeten de (bouw)mogelijkheden van het bestemmingsplan worden gerespecteerd. Dit volgt uit artikel 12, derde lid, van de Woningwet en daarop gebaseerde rechtspraak. De Afdeling heeft in een uitspraak van 28 november 2018 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2018:3860, rechtsoverwegingen 3.1 en 3.2) aangegeven dat welstand het realiseren van een opbouw niet kan uitsluiten als in een bestemmingsplan bouw- en goothoogte staan aangegeven. Dit geldt ook als derden, waarvoor gelijke of gelijklopende bepalingen uit het bestemmingsplan gelden, hierdoor ook een opbouw mogen realiseren (de zogenaamde precedentwerking). In dit geval is er sprake van een bouw- en goothoogte in het bestemmingsplan. Aan de bouw- en goothoogte wordt voldaan. Welstand kan de opbouwen in deze gevallen dus niet in zijn algemeenheid afkeuren. Welstand dient de bouwplannen ook afzonderlijk van elkaar te beoordelen nu deze afzonderlijk zijn aangevraagd, vergund en daarmee los van elkaar gerealiseerd kunnen worden. De welstandsadviezen zijn voor dit punt voldoende duidelijk.

Naar aanleiding van de toelichting op de welstandsadviezen zijn door vergunninghouders ondergeschikte wijzigingen ingediend. In de ondergeschikte wijzigingen staat aangegeven dat de toe te passen kunststof onderdelen van de bouwplannen uitgevoerd worden met houtlookprofilering. Ook is het materiaal trespas voor de onderdelen 'goten – boeidelen – windveren' gewijzigd in multiplex exterieur. Tevens is de toepassing van de kleur 'crème wit' op enkele onderdelen verduidelijkt. Op grond hiervan is voldoende duidelijk dat er wordt voldaan aan de welstandscriteria en dat er aangesloten wordt bij het uitgangspunt van oorspronkelijk kleurgebruik en materiaalgebruik. Opgemerkt wordt dat toepassing van een oorspronkelijk materiaal zoals hout bij vergunningvrije werkzaamheden vervangen kan en mag worden door het materiaal kunststof. Het uitgangspunt uit de welstandsnota dat oorspronkelijk materiaalgebruik gebruikt dient te worden, dient ook vanuit dit perspectief bekeken te worden. Dit is ook de reden waarom in de welstandsnota dit punt niet als 'harde eis'

⁶ De volledige welstandsnota is te raadplegen via de website:

<https://www.zwolle.nl/sites/default/files/2020-02-03-welstandsnota-2019.pdf>

⁷ Zie uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2021 (kenmerk: ECLI:NL:RVS:2021:553, rechtsoverweging 6.1)

maar als uitgangspunt is opgenomen. De toegepaste materialen uit de ondergeschikte wijzigingen zijn daarom op dit moment, ook gelet op de hoogte waarop ze worden toegepast (afstand tot begane grondniveau), het maximaal haalbare vanuit welstandsoogpunt.

Voor de overige welstandsaspecten is er, mede gelet op de toelichting van 8 november 2021, voldoende gemotiveerd waarom er wordt voldaan aan de welstandscriteria. Hiermee wordt voldaan aan artikel 2.10, lid 1, sub d, van de Wabo. Aan de kwalificatie van de bezwaarmakers over het uiterlijke en wenselijkheid van de bouwplannen kan dan niet worden toegekomen.

Voor een eerder, ander bouwplan voor de percelen Deventerstraatweg 7 t/m 13A is tijdens een vooroverleg een negatief welstandsadvies gegeven. Dit negatieve welstandsadvies zag op de aanwezigheid van dakkappalen aan de voorzijde van de opbouw en op de omvang en vormgeving van dakkappen aan de achterzijde van de opbouw. Dit negatieve welstandsadvies zag niet op de realisering van een opbouw. Dit bouwplan is aangepast en later met een positief stempeladvies vergund. Dit bouwplan is in bezwaar alsnog geweigerd vanwege het aspect uitbreiding van kamerbewoning en strijdigheid daarvan met het bestemmingsplan. Welstand is bij deze weigering inhoudelijk verder niet beoordeeld. De nu voorliggende omgevingsvergunningen verschillen met het bouwplan waarover eerder een negatief welstandsadvies over is gegeven omdat er geen sprake is van dakkappen aan de voorzijde van de opbouwen en ook de omvang en vormgeving van de dakkappen aan de achterzijde verschilt.

De ruimte voor een welstandsbeoordeling om deze bouwplannen te sturen zijn in voorliggende gevallen, afhankelijk van het perspectief, beperkt of niet eindeloos. Het eerdere negatieve welstandsadvies laat wel zien dat er gestuurd is. Een voorbeeld van een bouwplan welke in dit geval niet zou voldoen aan de welstandscriteria is de realisering van een 'platte doos' als opbouw. Bij zo'n ontwerp zou de massa en vorm van het bouwplan onvoldoende positief reageren op de belendende bebouwing. Een opbouw in de vorm van een 'platte doos' zou zich ook kunnen laten sturen richting een ontwerp dat beter aansluit op de belendende bebouwing zonder dat de mogelijkheden uit het bestemmingsplan (het realiseren van een opbouw) worden beperkt.

Bouwbesluit

In twee bezwaarschriften worden meerdere punten bestreden die het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) betreffen. Het Bouwbesluit bevat voorschriften voor veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en milieu.⁸ De grondslag voor deze toetsing staat in artikel 2.10, lid 1, sub a, van de Wabo. De bouwplannen moeten voor het Bouwbesluit beoordeeld worden als verbouw van woonfuncties. Dit betekent dat in de meeste gevallen er dient te worden voldaan aan het zogenaamde rechtens verkregen niveau. Heel kort gezegd is dit het niveau van het bouwwerk zoals dat nu bestaat. Voor een aantal onderwerpen is er een specifiek niveau in de voorschriften vastgelegd. Voor de

⁸ Voor het volledige Bouwbesluit zie de website:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/2021-01-01>

voorliggende bouwplannen liggen de voorschriften onder het niveau voor nieuwbouw. De keuze om dit op deze wijze te regelen is landelijk bepaald, het college mag hier voor de Bouwbesluittoets niet van afwijken. Op grond van vaste rechtspraak is de toets van het Bouwbesluit een aannemelijkheidstoets. Het college komt bij de beantwoording van de vraag of op basis van de door aanvrager overlegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit beoordelingsruimte toe.⁹ Er behoeft dus niet te worden aangetoond dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. In Zwolle is voor deze toetsing het 'Beleidsplan Wabo thuishaken 2021-2022' (hierna: Beleidsplan) vastgesteld.¹⁰ Het Beleidsplan geeft aan welke toetsingsintensiteiten gehanteerd worden. Voorliggende bouwplannen vallen onder categorie W2. De meeste onderdelen van deze bouwplannen krijgen een zogenaamde betrouwbaarheidstoets en hoofdlijntoets. Dit zijn lagere toetsintensiteiten dan een representatieve toets en een integrale toets. Aan de omgevingsvergunningen zijn een aantal voorschriften verbonden die verband houden met het Bouwbesluit. Indien in afwijking van de omgevingsvergunningen en in strijd is met het Bouwbesluit wordt gebouwd kan het college handhavend optreden. Dit laatste kan ook plaatsvinden naar aanleiding van meldingen of verzoeken om handhaving. De hierboven geschetste werkwijze is de reguliere werkwijze in Zwolle, alsmede in vele andere gemeenten in Nederland.

Uit de tekeningen en documenten behorende bij de bouwplannen dient opgemaakt te kunnen worden of het aannemelijk is of aan het Bouwbesluit wordt voldaan. De tekeningen zijn op schaal en de maatvoering daarvan valt te herleiden. De tekeningen en documenten zelf behoeven niet te voldoen aan NEN- en/of CE normen.

Uit de tekeningen (waaronder het renvooi) kan opgemaakt worden dat het aannemelijk is dat er wordt voldaan aan de diverse punten uit het Bouwbesluit ten aanzien van -onder andere- ventilatie, hemelwaterafvoer, opstelplaatsen van diverse voorzieningen, bruikbaarheid en het beschermen tegen ratten en muizen. Voor bepaalde punten die in de bezwaarschriften genoemd worden is de realiseren daarvan vanuit het Bouwbesluit niet verplicht (zoals drinkwater-, elektra- en communicatievoorzieningen). Een eigen vluchtweg is ook niet verplicht, het is aannemelijk dat er wordt voldaan aan afdeling 2.12 van het Bouwbesluit. Naar aanleiding van de herziene Europese Energy Performance of Buildings Directive is het Bouwbesluit op enkele punten aangepast, voorliggende bouwplannen behoeven niet op deze aangepaste punten getoetst te worden. Het Bouwbesluit geeft niet aan dat er een hal tussen een woonkamer en een toiletruimte dient te zitten (afdeling 4.2 en 4.4. Bouwbesluit). Voor rookgasafvoeren van belendende percelen geldt niet dat deze 50 centimeter boven de nu vergunde opbouwen dienen uit te komen, het is aannemelijk dat er kan worden voldaan aan afdeling 3.6 van het Bouwbesluit.

⁹ Zie uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2016:1596, rechtsoverweging 4.2)

¹⁰ Zie hiervoor de websites: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-200300.html> en <https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2021-37579/1/bijlage/exb-2021-37579.pdf> (operationeel beleidskader onderdeel 3.2 en bijlage 1)

De aspecten over brand- en vluchtveiligheid zijn voor het college getoetst en akkoord bevonden door de Veiligheidsregio IJsselland (de brandweer). Op de tekeningen staat voldoende aangegeven dat er brandcompartimenten worden gerealiseerd, wat zij betreffen en hoe deze gerealiseerd worden. Ook zijn enkele voorschriften uit de omgevingsvergunningen van toepassing op brand- en vluchtveiligheid. Zoals eerder aangegeven kan het college handhavend optreden indien in afwijking van de omgevingsvergunningen en in strijd is met het Bouwbesluit wordt gebouwd bijvoorbeeld ten aanzien van brandveiligheid.

De aspecten over de constructie zijn voor het college getoetst en akkoord bevonden door de in dienst van de gemeente zijnde constructeur. Dit geldt ook voor de ondergeschikte wijzigingen waaronder de aangepaste statische berekeningen en constructieve schetsen. Er zijn voldoende gegevens om inzicht in de situatie te hebben. Het is aannemelijk dat er wordt voldaan aan de constructieve voorschriften uit het Bouwbesluit. Enkele voorschriften uit de omgevingsvergunningen zijn van toepassing op constructieve aspecten. Zoals eerder aangegeven kan het college handhavend optreden indien in afwijking van de omgevingsvergunningen en in strijd is met het Bouwbesluit wordt gebouwd bijvoorbeeld ten aanzien van de constructie.

Gelet op bovenstaande wordt geconcludeerd dat er wordt voldaan aan artikel 2.10, lid 1, sub a, van de Wabo.

Voorlopig standpunt

Onder voorbehoud van de uitkomst van de hoorzitting -waarbij eventueel nieuwe gezichtspunten naar voren kunnen komen- en het advies van uw Adviescommissie luidt het voorlopige standpunt dat:

- De bezwaarschriften ontvankelijk dienen te worden verklaard.
- De bezwaarschriften ongegrond dienen te worden verklaard. Hiervoor dienen in heroverweging wel de toelichting van de welstandscommissie en de verduidelijkingen en ondergeschikte wijzigingen aan de omgevingsvergunningen te worden toegevoegd zoals aangegeven in deze schriftelijke reactie.

Dit document is door de gemeente Zwolle digitaal vervaardigd en daarom niet van een ondertekening voorzien.