

Burgemeester en wethouders van Meppel
Postbus 501
7940 AM MEPPEL

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door

Telefoon

Bijlage(n) 1

Datum 14 mei 2024

Onderwerp Advies commissie bezwaarschriften

Geacht college,

Hieronder treft u het advies aan van de Commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) naar aanleiding van het bezwaarschrift van 31 januari 2023, ontvangen op 1 februari 2023, van de eigenaren van Herberg 't Plein, gevestigd aan de [REDACTED].

Het bezwaar is gericht tegen de omgevingsvergunning van 22 december 2022, verzonden op dezelfde dag, voor het bouwen van een appartementengebouw, onderdeel van herontwikkeling van de locatie voormalig Lord Nelson aan de Kromme Elleboog in Meppel.

Beknopt overzicht achtergronden en procedureverloop

- Op 1 juni 2022 heeft u een aanvraag om een omgevingsvergunning ontvangen voor herontwikkeling van de locatie Prinsenplein 42-48 te Meppel. Op het aanvraagformulier is het volgende aangegeven: "Op de locatie van het voormalige 'Lord Nelson' worden appartementen en winkelruimtes ontwikkeld. Dit is een zelfstandig appartementengebouw dat aan de Kromme Elleboog staat."
- De stadsbouwmeester heeft het bouwplan op 22 december 2022 onder voorwaarden voor akkoord verklaard.
- Bij besluit van 22 december 2022, verzonden op dezelfde datum, heeft u de gevraagde omgevingsvergunning verleend.
- De eigenaren van Herberg 't Plein (hierna: bezwaarden) kunnen zich niet verenigen met het besluit en hebben daartegen bezwaar gemaakt bij brief van 31 januari 2023, ontvangen op 1 februari 2023. Het bezwaarschrift is ter advisering in handen van de commissie gesteld.

Overwegingen en oordeel van de commissie

Ontvankelijkheid

De commissie heeft geen beletselen gezien om op de inhoud van het bezwaar en het bestreden besluit in te gaan.

De commissie merkt in dit verband op dat het bestreden besluit onbevoegd is genomen en herroepen moet worden, omdat de gevraagde omgevingsvergunning al van rechtswege was verleend. U heeft niet tijdig op de aanvraag beslist. Het bezwaarschrift moet aangemerkt worden als een verschoonbaar te laat ingediend bezwaarschrift, gericht tegen de van rechtswege verleende omgevingsvergunning, en het bouwplan moet inhoudelijk getoetst worden, zoals u in feite – maar onbevoegd – al gedaan heeft. De commissie zal beoordelen of in de beslissing op bezwaar een besluit met eenzelfde uitkomst genomen kan worden.

De gronden van bezwaar

De gronden van bezwaar vat de commissie, onder nadrukkelijke verwijzing naar het bezwaarschrift van 31 januari 2023, als volgt samen.

1. De betrokken belangen zijn niet juist afgewogen. Bezwaarden komen tot dit oordeel door de niet transparante besluitvorming.
2. Bezwaarden vrezen dat de bewoners van het appartementencomplex geluidsoverlast zullen ervaren van het naastgelegen horecabedrijf. Bezwaarden benadrukken het belang van afstemming en overleg en spreken uit dat zij onvoldoende betrokken zijn bij de plannen.
3. Bezwaarden wensen onderzoek naar de manier waarop alle bij de nieuwe ruimtelijke situatie betrokkenen elkaar tegemoet moeten treden. Conflicterende belangen kunnen onverenigbaar blijken en dat kan beter voorkomen worden.
4. Constructief overleg in de vorm van communicatie tussen grondeigenaar/bouwer, de gemeente en bezwaarden over vergunningen, bouw en wederzijdse verwachtingen kan wederzijdse overlast en de gevolgen daarvan voorkomen.

Het *standpunt van uw college* is verwoord in een nota van heroverweging van 23 april 2024. U erkent dat het bestreden besluit herroepen moet worden en bent van mening dat in de beslissing op bezwaar mogelijk eenzelfde besluit genomen kan worden, mits medewerking kan worden verleend aan 'woningomzetting' en onder het toevoegen van voorwaarden betreffende archeologie en welstand.

De commissie beoordeelt of de van rechtswege verleende omgevingsvergunning, die in feite niet onderbouwd is, voorzien van een motivering, in de beslissing op bezwaar in stand kan blijven.

Op 1 januari 2024 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Omdat voor die datum de onderhavige aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend, is in deze kwestie de Wabo met de onderliggende regelingen nog van toepassing. Dat volgt uit het overgangsrecht van artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden zonder

omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo kan een aanvraag die betrekking heeft op een activiteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk, alleen worden geweigerd wegens de daar genoemde gronden. Deze gronden zijn - voor zover hier van belang - het niet voldoen van het bouwplan aan het van toepassing zijnde bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de regels van het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening.

Strijdigheid met het bestemmingsplan

Op de te bebouwen grond zijn de volgende bestemmingsplannen van toepassing: het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan woningsplitsing en woningomzetting" (hierna: het parapluplan), het bestemmingsplan "Meppel - Paraplubestemmingsplan Parkeren" en het bestemmingsplan "Meppel - Binnenstad, partiele herziening Staat van Bedrijfsactiviteiten" en "Meppel - Binnenstad" (hierna: het bestemmingsplan). Op de grond rusten onder meer de enkelbestemming "Centrum (artikel 5)" en de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1 (artikel 18) en de gebiedsaanduiding "Cultuurhistorisch gebied - topklasse hoog". Op de verbeelding is een gevellijn aangegeven.

Het bouwplan zou volgens u op drie onderdelen in strijd met het bestemmingsplan zijn:

1. Er worden 6 woningen gerealiseerd in het appartementengebouw, terwijl op grond van artikel 5.1, aanhef en onder b, eerste lid, gelezen in samenhang met de begripsomschrijvingen van 'wonen' en 'woning' alleen woningen op de verdieping zijn toegestaan, met als restrictie dat op de verdieping slechts één woning is toegestaan, althans dat staat in het bestreden besluit. Ingevolge artikel 1.85 van de regels van het bestemmingsplan is wonen het gehuisvest zijn in een woning/wooneenheid en ingevolge artikel 1.86 is een woning een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden of maximaal twee kamerbewoners. In de nota van heroverweging geeft u echter aan dat het bestemmingsplan geen restrictie kent betreffende het aantal wooneenheden. In het paraplubestemmingsplan "woningensplitsing en woningomzetting" is evenwel opgenomen dat er niet gebouwd mag worden, indien dit leidt tot woningensplitsing, woningomzetting en/of kamerbewoning. Woningomzetting is gedefinieerd als 'het omzetten van een (woon)functie naar één of meer woningen of één of meer wooneenheden (voor kamergewijze verhuur). Hieronder worden verstaan het omzetten van een of meer wooneenheden naar een of meer woningen. Er worden 6 appartementen toegevoegd wat u kwalificeert als het omzetten van een (woonfunctie) naar meer woningen.
2. De goothoogte is groter dan op grond van artikel 5.2.2, aanhef en onder c, van het bestemmingsplan "Meppel - Binnenstad" (hierna: het bestemmingsplan) is toegestaan;
3. Op grond van artikel 18.2 van het genoemde bestemmingsplan mogen op of in de gronden geen bouwwerken worden gebouwd, tenzij het betreft bouwwerken ten behoeve van archeologisch onderzoek en bouwwerken met een oppervlakte kleiner dan 50 m² ten behoeve van andere daar voorkomende bestemming(en). De oppervlakte van het beoogde gebouw bedraagt meer dan 50 m².

De drie hierboven geconstateerde afwijkingen van het bestemmingsplan betekenen dat ook een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo benodigd is. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Afwijken van het bestemmingsplan

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, van de Wabo kan de omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- 1^o met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
- 2^o in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
- 3^o indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Toepassing artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1^o

Het bestemmingsplan biedt in artikel 18.3 mogelijkheden om af te wijken van het bepaalde in artikel 18.2. U bent op basis van een rapport van de regio archeoloog tot het oordeel gekomen dat nadere voorwaarden aan de omgevingsvergunning verbonden kunnen worden en bent voornemens het advies van de regio-archeoloog onderdeel van de in de beslissing op bezwaar te verlenen vergunning uit te laten maken. In het door bezwaarde aangevoerde, noch anderszins ziet de commissie aanknopingspunten voor een oordeel dat u niet conform uw voornemen kunt besluiten. U dient wel opnieuw het archeologisch advies als een voorschrift aan de te verlenen omgevingsvergunning te verbinden.

Voor de woningomzetting is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen in artikel 4.2 van het parapluplan, dat als volgt luidt:

Met een omgevingsvergunning mag worden afgeweken van het bepaalde in lid 4.1 in die zin dat wordt gebouwd ten behoeve van woningsplitsing, woningomzetting en/of kamerbewoning, mits:

- wordt voldaan aan de woningbouwprogrammering wanneer sprake is van een toename van het aantal woningen;
- geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan:
 - a. het straat- en bebouwingsbeeld;
 - b. het woon- en leefklimaat;
 - c. de verkeersveiligheid;
 - d. de parkeersituatie;
 - e. de sociale veiligheid;
 - f. de cultuurhistorische waarden;
 - g. de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden;
- tevens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5 lid 5.2 kan worden verleend.

Ingevolge artikel 24.1 van het bestemmingsplan kan worden afgeweken van de regels ten behoeve van een vermeerdering van de voorgeschreven maten en

percentages, alsmede de inhoud en de oppervlakte van de bouwwerken, mits de vermeerdering niet meer dan 10% bedraagt. In het bestreden besluit heeft u aangegeven dat de overschrijding van de genoemde goot- en bouwhoogte niet meer dan 10% is.

Toepassing artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°

Goede ruimtelijke ordening/belangenafweging

Bij verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan dient ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, een goede ruimtelijke ordening te zijn gewaarborgd. U stelt in dit verband dat de geringe hogere goothoogte dan bij recht is toegestaan geen onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden met zich meebrengt. De commissie ziet geen aanleiding voor een oordeel dat uw standpunt niet houdbaar is.

In de nota van heroverweging is – anders dan in het bestreden besluit – ingegaan op de woningomzetting. U bent in principe bereid om af te wijken van het paraplubestemmingsplan. U moet nog onderzoeken of wordt voldaan aan de voorwaarden die daarvoor gelden en u zult deze vraag beantwoorden in de beslissing op bezwaar. De commissie kan geen invulling geven aan de door u te maken afwegingen. Wel wijst de commissie nadrukkelijk op de vrees van bezwaarden dat zij in hun bedrijfsvoering gevolgen kunnen ondervinden van de toename van het aantal woningen. Zij vrezen geluidsoverlast te veroorzaken voor de bewoners (een aspect dat het woon- en leefklimaat, alsmede de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden raakt). In de nota van heroverweging heeft u aangegeven dat de woonfunctie al bij recht is toegestaan en dat bezwaarden zich aan de daarvoor geldende geluidsregels moeten houden, maar dat neemt niet weg dat een nadere motivering, betreffende de concrete invulling van de woonfunctie, in relatie tot de bedrijfsvoering van bezwaarden, aan de orde is. Niet uit te sluiten valt dat aan de te verlenen omgevingsvergunning nadere voorwaarden verbonden moeten worden.

Welstand

Het bouwwerk is getoetst aan de criteria uit de gemeentelijke Welstandsnota Binnenstad en Centruumschil, die op 24 april 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het bouwplan ligt in het welstandsgebied "1. Centrum". De stadsbouwmeester heeft op 22 december 2022 een positief advies onder voorwaarden uitgebracht.

Voor een advies over de welstandstoetsing geldt dat, hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, het college op dat advies mag afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd

dan wel concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht. Bezwaarden betogen niet dat het advies van de welstandscommissie naar inhoud of wijze van totstandkoming onjuist is en de commissie ziet geen reden voor een dergelijk oordeel. Wel is er aanleiding om de voorschriften die aan de omgevingsvergunning van 22 december 2022 zijn verbonden in een nieuwe omgevingsvergunning over te nemen.

Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening

Er is geen aanleiding om het aannemelijk te achten dat het bouwplan niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit of de bouwverordening voldoet.

Slotsom

Het bezwaar is in zoverre gegrond dat de omgevingsvergunning van 22 december 2022 niet verleend had mogen worden. Deze omgevingsvergunning dient u te herroepen. De commissie gaat er evenwel vanuit dat u in de beslissing op bezwaar opnieuw een omgevingsvergunning verleend – mits u de afwijking van het bestemmingsplan betreffende de woningomzetting gedegen kunt motiveren en voorschriften betreffende in ieder geval welstand en archeologie aan de omgevingsvergunning verbindt.

Advies

Onder verwijzing naar het bovenstaande adviseert de commissie u het bestreden besluit te herroepen en in de beslissing op bezwaar – met inachtneming van de overwegingen van de commissie – opnieuw een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een appartementencomplex aan de Kromme Elleboog in Meppel.

De secretaris,

De voorzitter,