

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

Advies bestemd voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard

Betreft: Twee bezwaarschriften van omwonenden tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard van 2 december 2022 waarbij omgevingsvergunning is verleend voor het realiseren van twee appartementen en commerciële ruimte op het adres Kerkweg 10 in Lekkerkerk

Datum hoorzitting: 29 februari 2024

Partijen: [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers 1),
bijgestaan door [redacted] (advocaat te Rotterdam)

[redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers 2), bijgestaan
door [redacted] (Das Rechtsbijstand)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard
(hierna: college), vertegenwoordigd door [redacted] mr. [redacted] en [redacted] ing. [redacted]

Derdebelanghebbende: [redacted] (hierna: vergunninghouder), vertegenwoordigd door [redacted]

Samenstelling commissie: De heer mr. R. Brandwijk, voorzitter
De heer mr. J.B. van Doorn, lid
De heer mr. J.C. Vervorst, lid
[redacted] secretaris

De Commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard (hierna: Commissie), belast met de advisering over de beslissing op bezwaar als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), heeft de op het geschil betrekking hebbende stukken bestudeerd en is tot het volgende advies gekomen:

I De feiten

- Op 15 april 2022 ontvangt het college een aanvraag om omgevingsvergunning voor het realiseren van twee appartementen en commerciële ruimte op het adres Kerkweg 10 in Lekkerkerk.
- Bij de toetsing van de aanvraag concludeert het college dat de aanvraag in overeenstemming met het bestemmingsplan is. Op 2 december 2022 wordt de gevraagde omgevingsvergunning verleend. De activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend betreft het bouwen van een bouwwerk.
- Tegen de omgevingsvergunning maken bezwaarmakers 1 bezwaar bij brief van 22 december 2022, ingekomen 27 december 2022. Met de brief van 9 januari 2023 wordt het bezwaar aangevuld.
- Bezwaarmakers 2 maken pro forma bezwaar bij brief van 11 januari 2023, ingekomen 12 januari 2023. De bezwaargronden volgen op 8 februari 2023. Bij brief van 9 februari 2023 wordt het bezwaar aangevuld.
- Naar aanleiding van de bezwaren constateert het college dat de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan. Vervolgens onderzoekt het college of het mogelijk is met toepassing van

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in combinatie met artikel 4, aanhef en onder 1, van bijlage II het Besluit omgevingsrecht alsnog omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Op basis van het onderzoek concludeert het college dat er geen belemmeringen zijn om in het kader van de heroverweging ook omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan.

II De gronden van bezwaar

Bezwaarmakers voeren, samengevat, het volgende aan:

- De bebouwing is op de erfgrens geprojecteerd, terwijl volgens het bestemmingsplan de afstand van de bebouwing tot de erfgrens minstens drie meter moet bedragen.
- De aanvraag is qua functie en goothoogte in strijd met het bestemmingsplan.
- De aanvraag voldoet niet aan redelijke eisen van welstand.
- De bodem moet worden gesaneerd voordat de omgevingsvergunning wordt verleend.
- Er worden op eigen terrein te weinig parkeerplaatsen gerealiseerd om te voorzien in de parkeerbehoefte. Volgens een ingewonnen deskundigenadvies zijn er drie parkeerplaatsen meer nodig om te voorkomen dat de parkeerdruk toeneemt.
- Omwonenden zijn niet betrokken bij of geïnformeerd over het bouwplan.
- Bij realisering van het bouwplan komt er door diverse ramen van het pand van bezwaarmakers 1 geen daglicht meer en komen hun zonnepanelen in de schaduw te liggen. De afzuiging van de keuken van het restaurant van bezwaarmakers 1 moet worden verhoogd en het terras van het restaurant komt in de schaduw te liggen. De privacy van de klanten op het terras wordt aangetast. Bezwaarmakers 1 vrezen voor schade aan hun pand bij uitvoering van de bouwwerkzaamheden en voor klachten van de toekomstige bewoners van de appartementen over geluidsoverlast van het terras.
- Het vrije uitzicht vanuit de woning van bezwaarmakers 2 gaat verloren. Bezwaarmakers 2 vragen zich af wat het effect van de nieuwe bebouwing is op de toetreding van dag- en zonlicht in hun woning en de opbrengst van hun zonnepanelen. De nieuwe woningen hebben inkijk in de woning van bezwaarmakers, waardoor hun privacy wordt aangetast. Bezwaarmakers 2 vrezen voor schade aan hun woning door de benodigde heuwerkzaamheden en voor waardevermindering van hun woning.

Hiernaast verzoeken bezwaarmakers 1 en 2 om een vergoeding van hun proceskosten.

Bezwaarmakers 2 vragen tevens om een vergoeding van de kosten van het inwinnen van het deskundigenadvies.

III Het verweer van het college

Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft het college, samengevat, het volgende verweer gevoerd:

- Bij het verlenen van de omgevingsvergunning is geen acht geslagen op de planregel dat de bebouwing op een afstand van minstens drie meter van de erfgrens moet komen. Het college wil dit gebrek herstellen door bij de heroverweging in bezwaar aan de omgevingsvergunning de activiteit afwijken van het bestemmingsplan toe te voegen.
- De aanvraag is weliswaar in strijd met de Beleidsregels buitenplanse afwijkingsbevoegdheid 2021, maar gelet op de specifieke situatie is er aanleiding om van deze richtlijn af te wijken. Het vergunde bouwplan is namelijk minder belastend voor de omgeving dan de bebouwing die op grond van het bestemmingsplan zou kunnen worden gerealiseerd. Ook sluit het bouwplan aan bij de bedoeling van de planwetgever om het centrum van Lekkerkerk te verdichten.
- Uit bezonningsonderzoek blijkt dat het bouwplan vrijwel geen effect heeft op de zonlichttoetreding van het naastgelegen perceel van bezwaarmakers 1. Ook zorgt het bouwplan niet voor meer schaduw op hun zonnepanelen dan bebouwing die aan het bestemmingsplan voldoet. Wat betreft bezwaarmakers 2 blijkt uit het onderzoek dat het bouwplan geen enkel effect heeft op de bezonning van hun perceel en de opbrengst van de zonnepanelen.
- Vanuit de nieuwe bebouwing is er geen rechtstreeks zicht op het terras van bezwaarmakers 1. Klachten over overlast van klanten op het terras zouden niet anders zijn bij realisering van andersoortige bebouwing.
- Het bouwplan is alleen wat betreft de afstand tot de perceelsgrens in strijd met het bestemmingsplan Dorpskernen.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

- De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heeft het bouwplan beoordeeld en heeft verklaard dat het niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.
- In de omgevingsvergunning is geborgd dat het bouwplan pas wordt gerealiseerd als duidelijk is dat de aard en omvang van de bodemverontreiniging niet in de weg staat aan de beoogde functies.
- Er heeft participatie plaatsgevonden in de vorm van overleg tussen vergunninghouder en bezwaarmakers 1. Vergunninghouder heeft daarbij aangegeven in hoeverre zij tegemoet kan komen aan de belangen van deze bezwaarmakers.
- In het deskundigenadvies over de berekening van het aantal benodigde parkeerplaatsen wordt uitgegaan van een onjuiste oppervlakte van de commerciële ruimte. De commerciële ruimte genereert met name overdag een parkeerbehoefte en de woningen met name in de avond en nacht. De parkeerplaatsen kunnen daarom dubbel worden gebruikt.
- De privacy en het uitzicht van bezwaarmakers 2 worden door het bouwplan niet onaanvaardbaar aangetast. De bebouwing komt op grote afstand van de woningen aan de Julianastraat. Op grond van het bestemmingsplan zou op veel kortere afstand bebouwing kunnen worden gerealiseerd.
- Indien bezwaarmakers menen dat sprake is van een waardevermindering van hun eigendom, zouden ze een verzoek om nadeelcompensatie (planschadevergoeding) kunnen indienen.

IV Toepasselijke regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Omgevingswet en Invoeringswet Omgevingswet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)
- Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor)
- Beleidsregels buitenplanse afwijkingsbevoegdheid 2021, gemeente Krimpenerwaard (hierna: Beleidsregels)
- Bestemmingsplan Dorpskernen
- Bestemmingsplan Parapluplan Parkeren Krimpenerwaard

V De ontvankelijkheid

Het bestreden besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Het belang van bezwaarmakers is rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken.

Het bestreden besluit is bekendgemaakt op 2 december 2022. Het bezwaarschrift van bezwaarmaker 1 is ingekomen op 27 december 2022. Het bezwaarschrift van bezwaarmakers 2 is ingekomen op 12 januari 2023. Beide bezwaarschriften zijn daarmee binnen de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn van zes weken ingediend.

De bezwaarschriften voldoen aan de eisen van artikel 6:5 van de Awb.

De Commissie is van oordeel dat bezwaarmakers in hun bezwaren kunnen worden ontvangen.

VI Inhoudelijke beoordeling

De Commissie heeft de bezwaren behandeld in een openbare hoorzitting op 29 februari 2024. Van deze hoorzitting is een geluidsopname gemaakt en die dient als verslag. Schriftelijke verslaglegging van de hoorzitting blijft in beginsel achterwege.

De Commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het college terecht en op goede gronden heeft kunnen besluiten omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van twee appartementen en commerciële ruimte op het adres Kerkweg 10 in Lekkerkerk. Op basis van het dossier en het besprokene ter hoorzitting overweegt de Commissie het volgende.

Juridisch kader

Op 1 januari 2024 is de Wabo ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

De voorliggende aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend vóór 1 januari 2024. Dat betekent dat in dit geval de Wabo en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals die golden vóór 1 januari 2024, van toepassing blijven.

Een aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de Bouwverordening en aan redelijke eisen van welstand (artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo)

Als een aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo).

Ter plaatse van het beoogde bouwwerk gelden het bestemmingsplan Parapluplan parkeren Krimpenerwaard en het bestemmingsplan Dorpskernen.

Op grond van artikel 3.1.1 van de regels van het bestemmingsplan Parapluplan parkeren Krimpenerwaard moet op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid worden gerealiseerd, overeenkomstig de parkeernormen van de CROW.

De locatie heeft volgens het bestemmingsplan Dorpskernen de bestemming 'Centrum'. Op grond van artikel 6.1 van de planregels zijn gronden met deze bestemming onder meer bestemd voor wonen, detailhandel, bedrijven in milieucategorie 1 en 2, dienstverlening en kantoren. Uit artikel 6.2.1 van de planregels volgt dat het bebouwingspercentage maximaal 80% mag bedragen, dat een maximale goothoogte van negen meter geldt en dat de afstand tot de perceelsgrens minstens drie meter bedraagt.

Het college is op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in combinatie met artikel 4, aanhef en onder 1, van bijlage II van het Bor bevoegd bij omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan in geval van een bijbehorend bouwwerk.

Het college heeft in de Beleidsregels vastgelegd hoe het omgaat met deze afwijkingsbevoegdheid. In de Beleidsregels is bepaald dat bij een afwijking op grond van artikel 4, aanhef en onder 1, van bijlage II bij het Bor onder meer als richtlijn geldt dat de maximale diepte van het bijbehorend bouwwerk ten opzichte van het oorspronkelijke hoofdgebouw vier meter bedraagt. Hiernaast worden in de Beleidsregels algemene afwegingscriteria genoemd, waaronder dat geen sprake mag zijn van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat.

Beoordeling besluit

Niet in geschil is dat de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan Dorpskernen wat betreft de afstand van de bebouwing tot de erfgrans. Dit is in het bestreden besluit echter niet onderkend. De vraag is of het college in het kader van de heroverweging dit gebrek kan herstellen door alsnog omgevingsvergunning te verlenen voor deze afwijking van het bestemmingsplan.

De Commissie stelt vast dat het college bevoegd is om voor het voorliggende bouwplan op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in combinatie met artikel 4, aanhef en onder 1, van bijlage II van het Bor bij omgevingsvergunning te af te wijken van het bestemmingsplan.

Zoals door verweerder wordt erkend, wordt in dit geval niet voldaan aan de richtlijnen die in de Beleidsregels voor bijbehorende bouwwerken zijn vermeld. De Beleidsregels en artikel 4:84 van de Awb bieden echter de ruimte om, goed gemotiveerd, van de richtlijnen af te wijken.

Naar het oordeel van de Commissie is het niet reëel om in dit geval vast te houden aan de eis uit het bestemmingsplan dat bebouwing minstens drie meter van de erfgrans moet komen. Dit zou namelijk betekenen dat er geen bebouwing van enige betekenis is toegestaan, hetgeen niet de bedoeling van de planwetgever kan zijn geweest. De Commissie acht het dan ook legitiem om in dit geval af te wijken van de richtlijnen uit de Beleidsregels. Of voor dit specifieke bouwplan kan worden afgeweken van het bestemmingsplan is afhankelijk van de vraag of wordt voldaan aan de algemene afwegingscriteria uit de Beleidsregels. In dit geval is met name relevant het criterium dat geen sprake

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

mag zijn van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, waaronder zijn begrepen hinder, bezonning, privacy en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden. Uit het verweerschrift blijkt dat volgens het college geen sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, maar de motivering daarvan acht de Commissie op dit moment niet toereikend. Met name het effect van het bouwplan op de privacy van bezwaarmakers is naar het oordeel van de Commissie nog onvoldoende meegewogen. Er kan niet worden volstaan met de constatering dat het bouwplan niet in strijd is met het burendrecht. Het is slechts mogelijk om op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan als sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het college moet motiveren waarom hier sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Wat betreft de toetsing aan het bestemmingsplan Parapluplan parkeren verschillen partijen van mening over de vraag van welke oppervlakte voor de commerciële ruimte moet worden uitgegaan. In de berekening die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit is uitgegaan van een bruto vloeroppervlak van 85 m². In de CROW-publicatie 381, die op grond van artikel 3.2 van de planregels van toepassing is, wordt het begrip bruto vloeroppervlak als volgt omschreven:

Het bruto vloeroppervlak van een gebouw is het vloeroppervlak inclusief alles, gemeten op vloerniveau, dus inclusief gevels, dragende wanden, vides enzovoort. Een scheidende muur (muur tussen twee zelfstandige delen van een gebouw) telt voor de helft mee bij het berekenen van het bvo. In tegenstelling tot het gebruiksoppervlak (gbo) zijn hierin wel de gemeenschappelijke ruimtes inbegrepen.

Gelet op deze omschrijving en op de bouwtekening die als bijlage 2 deel uitmaakt van de omgevingsvergunning bedraagt het bruto vloeroppervlak meer dan 85 m². Een nieuwe berekening van de parkeerbehoefte die door de commerciële ruimte wordt gegenereerd is naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk.

De aanwezigheidspercentages waar in de Mobiliteitsnotitie van Empaction vanuit is gegaan, zijn afkomstig uit de CROW-publicaties 381. Het hanteren van deze aanwezigheidspercentages hoeft, anders dan bezwaarmakers 2 menen, niet nader te worden gemotiveerd.

Wat betreft de toetsing aan redelijke eisen van welstand overweegt de Commissie het volgende. Op 30 mei 2022 heeft de Commissie Ruimtelijk Kwaliteit onder voorwaarden ingestemd met het bouwplan. De Commissie adviseert in de voor- en zijgevel een meer gesloten hekwerk aan te brengen en om dak afvoeren zo veel mogelijk te bundelen. In de omgevingsvergunning zijn deze voorwaarden opgenomen als suggesties. Hiermee wordt naar het oordeel van de Commissie geen recht gedaan aan het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Door deze vrijblijvende formulering wordt afgeweken van het advies zonder dit te benoemen en te motiveren. Het college moet in het besluit op bezwaar de door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit gestelde voorwaarden als voorschrift aan de vergunning verbinden of gemotiveerd afwijken van het advies.

Voor zover de bezwaargronden hierboven niet zijn besproken, geven deze naar het oordeel van de Commissie geen aanleiding het bestreden besluit aan te vullen of te herroepen.

VII Conclusie

De Commissie concludeert dat toereikend moet worden gemotiveerd waarom het bouwplan geen onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden oplevert, dat opnieuw moet worden berekend of op eigen terrein in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte en dat onzorgvuldig is omgegaan met het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

VIII Advies

De Commissie adviseert:

1. bezwaarmakers in hun bezwaren te ontvangen;
2. het bestreden besluit te heroverwegen met inachtneming van het advies;
3. indien de heroverweging leidt tot het herroepen van het bestreden besluit bezwaarmakers 2 een proceskosten-vergoeding toe te kennen van € 1.248,- (1 punt voor indienen bezwaar en 1 punt voor verschijnen hoorzitting, wegingsfactor 1, waarde van € 624,- per punt). De kosten van het inwinnen van een deskundigenadvies dienen aan bezwaarmakers 2 te worden vergoed als in de heroverweging wordt geconcludeerd dat op eigen terrein niet voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd om te voorzien in de parkeerbehoefte.¹ Bezwaarmaker 1 hebben bij een herroeping van het bestreden besluit recht op een proceskostenvergoeding van € 624,- (1 punt voor verschijnen hoorzitting).

Schoonhoven, 12 maart 2024

De Commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard,

De secretaris,



De voorzitter,



Dhr. mr. R. Brandwijk

¹ ECLI:NL:RVS:2022:3970, r.o. 15.