



VOORSTEL AAN HET COLLEGE VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp : Beslissing op bezwaar omgevingsvergunning Willem II Singel 1-3 te Roermond
Zaaknummers : 25238-2023 en 28587-2023
Datum : 15 mei 2024

Inleiding en samenvatting

Primaire fase

Op 2 september 2022 ontving het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van het vervangen van een bestaand bouwwerk door nieuwbouw op het adres te (6041 HP) Roermond aan de Willem II Singel 1-3. Op 8 december 2022 gaf het college aan de beslistermijn met zes weken te verlengen omdat de vergunningsaanvraag nog een advies van de Commissie Beeldkwaliteit behoeft. De Commissie Beeldkwaliteit gaf in haar vergadering van 19 december 2022 een positief advies met betrekking tot de aanvraag.

Bij besluit van 26 januari 2023, verzonden op 27 januari 2023, verleende het college een omgevingsvergunning, als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), voor het realiseren van 55 appartementen op bovengenoemd adres (hierna: het bestreden besluit).¹ De verleende omgevingsvergunning geldt voor (i) de activiteit bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, sub a Wabo), (ii) het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, sub c Wabo) en (iii) het maken of veranderen van een uitweg (artikel 2.1, eerste lid, sub e Wabo). Zo geldt ter plaatse het bestemmingsplan “Binnenstad Roermond” (hierna: Bestemmingsplan). Het perceel heeft daarin de enkelbestemming “Gemengd -1” en – voor zover relevant - de dubbelbestemming “Waarde-Beschermde Stadsgezicht”. Bouwen is vanwege deze dubbelbestemming niet rechtstreeks toegestaan. Het college heeft middels het bestreden besluit voor wat betreft deze dubbelbestemming binnenplannen afgewezen.

Bezwaarfase

Bij brief van 1 maart 2023, ontvangen op 2 maart 2023, maakte bezwaarmaker 1 pro forma bezwaar tegen het bestreden besluit. Bij brief van 29 maart 2023, ontvangen op 31 maart 2023, werd het pro forma bezwaar van bezwaarmaker 1 aangevuld met een nadere motivering. Bij brief van 9 maart 2023 maakte Stichting Ruimte, gevestigd te (6041 GX) Roermond aan de Begijnhofstraat 34 (hierna: bezwaarmaker 2) pro forma bezwaar tegen het bestreden besluit. Bij brief van 11 april 2023, ontvangen op 12 april 2023, werd het pro forma bezwaar van bezwaarmaker 2 aangevuld met een nadere motivering.

De bezwaarschriften zijn voor advies voorgelegd aan de Commissie behandeling bezwaarschriften (hierna: de Commissie). De Commissie bracht op 4 augustus 2023 een schriftelijk advies uit. De Commissie adviseert het college om de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren, de bezwaargronden 1 t/m 4 gegrond te verklaren en de andere bezwaargronden ongegrond te verklaren. Tevens adviseert de Commissie het college het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar advies van 4 augustus 2023.

¹ Kenmerk: 2022-048196.

In de bezwaargronden 1 t/m 4 wordt gesteld dat het bouwplan twee verschillende goothoogtes heeft, hierdoor mogelijk in strijd wordt gehandeld met het Bestemmingsplan, deze strijdigheid zal leiden tot een aantasting van de privacy en schaduwhinder voor bezwaarmaker 1 en het bestreden besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Commissie stelt vast dat er in het Bestemmingsplan geen definitie van het begrip “goot” of “goothoogte” wordt gegeven. Ook blijkt verder niet uit de samenhang en opbouw van de regels en de toelichting hoe dit begrip moet worden ingevuld. Op grond van de jurisprudentie moet in zo’n geval aansluiting worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik, waarbij gebruik mag worden gemaakt van de definitie uit de Dikke van Dale. Volgens deze definitie is een goot een afvoerkanaal voor water. Op zowel 12,08 meter als op 16,202 meter is een constructiedeel in het bouwplan opgenomen dat mogelijk kan worden aangemerkt als “goot”. De Commissie is van oordeel dat het constructiedeel dat op 12,08 meter is gelegen niet als afvoerkanaal voor water dient. Dit geldt wel voor het constructiedeel op 16,202 meter. Volgens de Commissie past het bouwplan dan ook niet binnen de maximaal mogelijke goothoogte van het Bestemmingsplan. Het college had naar het oordeel van de Commissie moeten onderzoeken of het mogelijk was om af te wijken voor deze strijdigheid. Nu niet is onderzocht of afgeweken kon worden van het Bestemmingsplan in verband met de goothoogte, is er ook niet onderzocht of het bouwplan inbreuk op de privacy van omwonenden met zich meebrengt. Dit had naar het oordeel van de Commissie wel moeten. Voor het bepalen van de schaduwwerking van de nieuwbouw is een bezonningsstudie aangeleverd door vergunninghouder. De Commissie stelt vast dat deze weinig duidelijk is en vragen oproept. De Commissie is dan ook van mening dat deze studie niet kan dienen als verdere onderbouwing van een standpunt tegen de vermeende schaduwwerking. Het bestreden besluit is daardoor volgens de Commissie onvoldoende gemotiveerd.

Voorstel

Aan het college wordt voorgesteld:

1. overeenkomstig het advies van de Commissie van 4 augustus 2023 de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren, de bezwaargronden 1 t/m 4 gegrond te verklaren en de andere bezwaargronden ongegrond te verklaren;
2. het bestreden besluit in stand te laten, onder toevoeging van een vervangend deelbesluit ‘handelen in strijd met het bestemmingsplan’ en de bezonningsstudie van 25 april 2024;
3. het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

Argumenten

1. *De Commissie heeft in haar advies terecht geoordeeld dat de bezwaarschriften ontvankelijk zijn en de bezwaargronden 1 t/m 4 slagen.*

Het bestreden besluit is, overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), op 27 januari 2023 bekend gemaakt aan de aanvrager middels verzending daarvan per brief. De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken, met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het bestreden besluit is bekendgemaakt op 27 januari 2023. Hiertegen kon ingevolge de artikelen 6:7 en 6:8 van de Awb een bezwaarschrift worden ingediend gedurende zes weken. De termijn om een bezwaarschrift in te dienen verstreek in dit geval op 11 maart 2023. Het bezwaarschrift van bezwaarmaker 1, ontvangen op 2 maart 2023, is derhalve tijdig ingediend. Bezwaarmaker 1 is vervolgens bij brief van 2 maart 2023 in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 31 maart 2023 het bezwaarschrift aan te vullen met de gronden daarvan ex. artikel 6:6 Awb. De aanvullende gronden zijn ingediend en ontvangen binnen de daarvoor gegeven termijn. Het bezwaarschrift van bezwaarmaker 2, ontvangen op 9 maart 2023, is ook tijdig ingediend. Bezwaarmaker 2 is vervolgens bij brief van 14 maart 2023 in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 11 april 2023 het bezwaarschrift aan te vullen met de gronden daarvan ex. artikel 6:6 Awb. De aanvullende gronden van bezwaarmaker 2 zijn ook ingediend en ontvangen binnen de daarvoor gegeven termijn. Aangezien ook aan alle wettelijke vereisten is voldaan, zijn bezwaarmakers in hun bezwaar ontvankelijk.

De bezwaargronden 1 t/m 4 treffen doel. Zo heeft het college de strijdigheid met het Bestemmingsplan voor wat betreft de goothoogte ten onrechte niet afgewogen in het besteden besluit en is het bestreden besluit ondeugdelijk gemotiveerd. In het Bestemmingsplan wordt geen definitie van het begrip "goot" of "goothoogte" gegeven. Ook blijkt verder niet uit de samenhang en opbouw van de regels en de toelichting hoe dit begrip moet worden ingevuld. Op grond van de jurisprudentie moet in zo'n geval aansluiting worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik, waarbij gebruik mag worden gemaakt van de definitie uit de Dikke van Dale. Volgens deze definitie is een goot een afvoerkanaal voor water. Op zowel 12,08 meter als op 16,202 meter is een constructiedeel in het bouwplan opgenomen dat mogelijk kan worden aangemerkt als "goot". Het constructiedeel dat op 12,08 meter is gelegen dient niet als afvoerkanaal voor water, terwijl dat wel geldt voor het constructiedeel op 16,202 meter. Het bouwplan past hierdoor niet binnen de maximaal mogelijke goothoogte van het Bestemmingsplan. Het college had moeten onderzoeken of het mogelijk was om af te wijken voor deze strijdigheid. Nu niet is onderzocht of afgeweken kon worden van het Bestemmingsplan in verband met de goothoogte, is er ook niet deugdelijk onderzocht en gemotiveerd of, en zo ja, welke (extra) ruimtelijke gevolgen (zoals schaduwhinder en afname van privacy) de hogere goothoogte met zich meebrengt. Dit had wel moeten.

Gelet hierop, dienen de bezwaarschriften ontvankelijk te worden verklaard en de bezwaargronden 1 t/m 4 gegrond te worden verklaard.

2. *Het bestreden besluit dient, onder toevoeging van een vervangend deelbesluit en de bezonningsstudie, in stand te worden gelaten.*

Beoordeling goothoogte

Nu wij de overwegingen van de Commissie, voor wat betreft de strijdigheid met het Bestemmingsplan met betrekking tot de goothoogte, overnemen, dient alsnog een ruimtelijke belangenafweging plaats te vinden om zo te bezien of er voor de afwijking van het Bestemmingsplan op dit punt sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Deze beoordeling is de volgende. Het Bestemmingsplan voorziet zelf niet in een mogelijkheid om de strijdigheid met betrekking tot de goothoogte met een binnenplanse afwijking op te heffen. Het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) biedt in beginsel wel de mogelijkheid de strijdigheid op te heffen door af te wijken van het bestemmingsplan met een reguliere buitenplanse afwijking (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 Wabo in samenhang bezien met artikel 2.7 Bor). Het afwijken van de maximum goothoogte met 2,202 meter valt onder het toepassingsbereik van artikel 4, eerste lid, Bijlage II Bor.

Ruimtelijk

De maximum goothoogte aan de Willem II Singel 1-3 is 14 meter. Dit maximum wordt met het plan overschreden. Echter, het betreft een maximum goothoogte en er is geen sprake van een maximum bouwhoogte op deze locatie. Dat wil zeggen dat op deze locatie een pand met een goothoogte van 14 meter hoog gebouwd mag worden gelet op de regels behorende bij het bestemmingsplan, waarop conform het bestemmingsplan een kap zou mogen worden gerealiseerd die hoger is dan de bij onderhavig plan voorgestelde goothoogte van 16,202 meter. Bij onderhavig initiatief geldt dat de goothoogte van 16,202 meter tevens de bouwhoogte betreft. Dat wil zeggen dat onderhavig initiatief, ondanks de afwijking van de goothoogte, minder invloed heeft op de schaduwwerking.

Aan de kant van Residentie Willem II zijn geen raamopeningen aanwezig binnen twee meter van de erfgrans. Ook zijn er geen buitenruimtes aanwezig aan deze zijde, enkel een galerij. Op grond van artikel 5:50 lid 1 BW is het niet toegestaan om onder andere ramen binnen twee meter van de erfgrans te hebben. Hiermee is het initiatief dus niet in strijd. Gelet op voorgaande is er geen sprake van een inbreuk op de privacy door van de maximum goothoogte af te wijken om een woonlaag te creëren. Gelet op het voorgaande zijn er geen ruimtelijke bezwaren tegen het verlenen van de aangevraagde vergunning.

Schaduwhinder

Naar aanleiding van het bezwaarschrift is een schaduwstudie uitgevoerd. Met een schaduwstudie, ook wel een bezonningsstudie genoemd, wordt een analyse gemaakt van de schaduwen die worden veroorzaakt door de zon als gevolg van de aanwezigheid van een gebouw, bomen of andere ruimtelijke objecten. Met deze studie kan worden beoordeeld hoe het verloop van de zon gedurende de dag is op locatie Willem II Singel 1-3, en hoe dit leidt tot schaduwen als gevolg van het betreffende appartement/balkon. De schaduwstudie omvatte het maken van 2D- en 3D-visualisaties waarin de situatie van Willem II Singel 1 en de naastgelegen bebouwing, Residentie Willem II, inclusief het balkon, in 3D zijn uitgetekend. De 3D-visualisaties simuleren de zon- en schaduwval en geven inzicht in mogelijke toenames van schaduw op het naastgelegen complex als gevolg van een verhoogde goothoogte.

Bij de bezonningsstudie zijn 2 situaties onderzocht:

- De situatie waarbij de goothoogte overeenkomt met de maximaal toegestane goothoogte van 14,000 meter.
- De situatie waarbij de goothoogte 16,202 meter bedraagt, wat een overschrijding van 2,202 meter inhoudt.

Deze situaties zijn met elkaar vergeleken om te bepalen welke schaduwverschillen optreden en om eventuele extra schaduwhinder in kaart te brengen als gevolg van de hogere goothoogte.

Uit de bezonningsstudie blijkt dat een hogere goothoogte in de zomermaanden (in de namiddag en begin van de avond) meer schaduw op het naastgelegen balkon veroorzaakt. Deze extra schaduwhinder beperkt zich hoofdzakelijk tot het vloeroppervlak en heeft nauwelijks invloed op de woning zelf. In andere maanden is er gedurende de dag geen sprake van extra schaduw op het genoemde adres. Concluderend blijkt uit het onderzoek dat de extra schaduwhinder op het balkon van Residentie Willem II niet onevenredig is. De bruikbaarheid van het balkon en appartement neemt hierdoor niet onaanvaardbaar af, en de woon- en leefkwaliteit van de bewoners wordt niet op onevenredige wijze verslechterd. Er blijft voldoende zonlicht op de gevel, het balkon en in de ramen aanwezig.

Stedenbouw

In plaats van zink wordt voorgesteld om keramische leipannen te gebruiken voor de dakbedekking. Deze wijziging zal het gevelaanzicht veranderen, maar zal geen verstoring veroorzaken in de samenhang van het gevelbeeld. Gezien het feit dat het een kopgevel betreft, is het aanvaardbaar dat er geen afscheiding tussen gevel en dak wordt toegepast. De massa en schaal van het gebouw blijven passend binnen het stedelijk stadsbeeld, omdat het nog steeds goed aansluit op de omliggende panden en de massa en schaal van het nieuwe gebouw ongewijzigd zijn gebleven. De keramische leipannen hebben een hoogwaardige kwaliteit en zijn afgestemd op de kleur van het metselwerk. Dit materiaal is stedenbouwkundig gezien geschikt, omdat het op meerdere plaatsen te zien is in het stadsbeeld van Willem II Singel. Over het algemeen zijn de daken in deze straat voorzien van keramische antracietkleurige dakpannen. Maar het benadrukken door middel van kleur als één massa op de kopse kant van een gebouw is een belangrijk aspect van stedelijke architectuur en stedenbouw, waardoor het voorgestelde kleurgebruik goed past binnen het kleurenpalet van de daken in de Willem II Singel.

Wanneer een gebouw zich aan het einde van een straat of op een hoekpositie bevindt, krijgt de kopse kant vaak extra aandacht vanwege de prominente en zichtbare locatie. Een kopse kant kan bijdragen aan de visuele identiteit van de omgeving. Een opvallende kleur of een interessante massa kan het gebouw herkenbaar maken en het karakter van de straat versterken. Het is vaak een plek die vanuit verschillende hoeken en afstanden goed zichtbaar is. Door de kleur en massa van het gebouw zorgvuldig te ontwerpen, kan deze positieve aandacht trekken en de stedelijke omgeving verrijken.

Daarnaast biedt de kopse kant een kans voor architecturale expressie. De verandering in goothoogte op de kopse kant van het gebouw kan worden gezien als een bewuste ontwerpkeuze om visuele interesse te wekken en de architecturale expressie te versterken. Door deze afwijking wordt een gevoel van dynamiek en variatie geïntroduceerd in het straatbeeld, waardoor het gebouw zich onderscheidt van de omliggende panden.

De hogere goothoogte kan worden gerechtvaardigd als een strategie om de kopse kant van het gebouw meer prominente aandacht te geven, passend bij zijn hoekpositie aan het einde van de straat. Dit draagt bij aan de diversiteit en levendigheid van de stedelijke omgeving, zonder afbreuk te doen aan de samenhang van het gevelbeeld. Het is belangrijk om aan te geven dat deze afwijking van de standaard goothoogte niet alleen een functioneel doel dient, maar ook een stedenbouwkundige meerwaarde biedt door de esthetische en ruimtelijke kwaliteit van de omgeving te verrijken. Het is een plek waar creatief mee omgegaan kan worden en waar men unieke kenmerken kan introduceren die het gebouw onderscheiden van zijn omgeving. Dit kan bijdragen aan een divers en interessant stedelijk landschap.

Beoordeling parkeren

Wij hebben ambtshalve geconstateerd dat het college middels het bestreden besluit impliciet binnenplans heeft afgeweken voor wat betreft het aspect parkeren. Dit is abusievelijk niet expliciet in het bestreden besluit opgenomen. Dit wordt middels de beslissing op bezwaar door onderstaande overwegingen hersteld:

Op grond van artikel 33.2.1 van de planregels dient de inrichting van elk perceel bij het oprichten van gebouwen of het veranderen van gebruik zodanig te zijn dat er voldoende ruimte aanwezig is om het parkeren op eigen terrein te kunnen afwikkelen. Op eigen terrein dient voorzien te zijn in voldoende parkeeraccommodatie, inclusief parkeergelegenheid voor bezoekers, conform de parkeernormen zoals opgenomen in Bijlage 4 van het Bestemmingsplan. Op eigen terrein kan worden voorzien in 24 parkeerplaatsen. Dat is onvoldoende om de parkeerbehoefte op basis van de parkeernormen uit Bijlage 4 op te vangen. Daarom dient er te worden afgeweken van het Bestemmingsplan met artikel 33.2.2 Voorwaarde hiervoor is dat anderszins in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien. Dit wordt bepaald aan de hand van de Nota Parkeernormen 2021 (hierna: parkeernota).

Met de transformatie van de commerciële ruimte naar appartementen, ontstaat gelet op de parkeernota een totale normatieve behoefte van 65 parkeerplekken, waarvan 12 bezoekersparkeerplaatsen. Nu op eigen terrein slechts kan worden voorzien in 24 parkeerplaatsen heeft initiatiefnemer, conform paragraaf 5.4 onder punt 1 van de parkeernota, verklaard niet volledig aan de parkeereis te voldoen en ermee ingestemd dat toekomstige gebruikers nooit en te nimmer in aanmerking komen voor parkeerrechten in de openbare ruimte. Dit geldt zowel voor de gebruiker (eigen auto) als voor bezoek aan de functie. Dit gegeven wordt door initiatiefnemer expliciet vermeld in koop- en huurcontracten en (indien van toepassing) gecommuniceerd via verkoopbrochures en andere te gebruiken communicatiekanalen. Gelet op de verklaring van initiatiefnemer geldt dat er wordt voldaan aan de voorwaarde dat anderszins in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, waardoor het aspect parkeren geen belemmering vormt voor de verlening van de vergunning.

Beoordeling beschermd stadsgezicht

Tot slot wordt middels de beslissing op bezwaar nader gemotiveerd waarom binnenplans wordt afgeweken door toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 24.3.1 van de planregels. Uit dit artikel volgt dat kan worden afgeweken van het bouwverbod in het beschermd stadsgezicht voor het overeenkomstig de basisbestemming bouwen van gebouwen en bouwwerken, indien door het bouwplan:

- de cultuurhistorische waarden van het beschermd stadsgezicht niet onevenredig worden aangetast door wezenlijke veranderingen in het stedenbouwkundig beeld, bepaald door

situering, massa, kapvorm, hoogtematen, gevel- en raamindeling en gevelafwerking met kleur- en materiaalgebruik, zulks met inbegrip van waardevolle details;

- de mogelijkheden tot herstel van de cultuurhistorische waarden niet onevenredig worden verkleind of kunnen worden verkleind.

In de huidige situatie is geen sprake van een ensemble van cultuurhistorische waarden. Het initiatief zorgt ervoor dat de locatie qua materiaalgebruik, massa en vorm binnen het stedelijk stadsbeeld van de Willem II Singel past. Hiermee worden de cultuurhistorische waarden van het beschermd stadsgezicht dan ook niet aangetast. Omdat er wordt voldaan aan de voorwaarden om af te wijken van het bouwverbod binnen het beschermd stadsgezicht, bestaan er op dat gebied geen bezwaren om de vergunning te verlenen.

Conclusie

Gelet op het voorgaande, wordt het bestreden besluit, te weten de verleende omgevingsvergunning voor het vervangen van de bestaande bebouwing conform artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1 van de Wabo in samenhang bezien met artikelen 24.3.1 en 33.2.2 van de planregels en artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 van de Wabo in samenhang bezien met artikel 4, eerste lid, van Bijlage II Bor, in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening bevonden.

Dit leidt ertoe dat het bestreden besluit, onder toevoeging van het vervangend deelbesluit 'handelen in strijd met het bestemmingsplan' en de bezonningsstudie van 25 april 2024 in stand dient te blijven.

3. Het verzoek om proceskostenvergoeding dient te worden afgewezen.

De in het kader van de bezwaarprocedure gemaakte proceskosten die een belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken, worden – ingevolge artikel 7:15, tweede lid, Awb, vergoed indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu het bestreden besluit in stand wordt gelaten, onder toevoeging van het vervangend deelbesluit 'handelen in strijd met het bestemmingsplan' en de bezonningsstudie van 25 april 2024, en aldus niet wordt herroepen, leidt dit ertoe dat het verzoek om proceskostenvergoeding dient te worden afgewezen.

Geen mandaatbesluit

Het bestreden besluit is eveneens middels een collegebesluit genomen.

Kanttelingen en risico's

Aan het nemen van deze beslissing op bezwaar zijn geen specifieke kanttekeningen of risico's verbonden.

Historisch overzicht

Voor het historisch overzicht wordt verwezen naar het kopje 'Inleiding en samenvatting'.

Financiële gevolgen

Het nemen van deze beslissing op bezwaar heeft als zodanig geen specifieke financiële gevolgen.

Communicatie en participatie

Bezwaarmakers en vergunninghouder worden door middel van bijgevoegde conceptbeslissing op bezwaar met begeleidend schrijven geïnformeerd over de beslissing op bezwaar.

Publicatiedatum voorstel

Regulier

Bijlagen

Bijlage 1: verleende omgevingsvergunning

Bijlage 2: bezwaarschrift van bezwaarmaker 1

Bijlage 3: bezwaarschrift van bezwaarmaker 2

Bijlage 4: advies van de Commissie

Bijlage 5: verslag van de Commissie

Bijlage 6a: conceptbeslissing op bezwaar

Bijlage 6b: vervangend deelbesluit 'handelen in strijd met bestemmingsplan'

Bijlage 6c: bezonningsstudie van 25 april 2024

Bijlage 7: begeleidend schrijven aan bezwaarmaker 1

Bijlage 8: begeleidend schrijven aan bezwaarmaker 2

Bijlage 9: begeleidend schrijven aan vergunninghouder