



MEMO

Team
Ruimtelijke Ontwikkeling
Behandeld door
Sylvia Lutters
Direct nummer
0346254390
E-mail
sylvia.lutters@stichtsevecht.nl

Ontwikkeling watertoren Straatweg 187 Breukelen

Ons kenmerk
Z/18/150184- D/20/181379
Datum
26 mei 2020
Aan
commissie Fysiek Domein

Korte omschrijving ontwikkeling	Bouw van 5 woningen en een commerciële ruimte op de begane grond en 1e verdieping in de bestaande watertoren aan de Straatweg 187 te Breukelen.
Aangeleverde stukken initiatiefnemer	Vooroverlegplan met ruimtelijke onderbouwing
procedurestap	vooroverleg
Onderliggende besluitvorming	Besluit B&W 31 oktober 2017 VB/17/08952 Besluit B&W 11 december 2018 VB/18/150184 Besluit B&W 18 februari 2020 VB/20/95747

I. Inleiding

Op verzoek van een aantal partijen is de ontwikkeling van de watertoren in Breukelen behandeld in de commissie Fysiek Domein van woensdag 20 mei 2020. Voorafgaand aan de behandeling hebben drie personen, namelijk de bewonersvereniging "onder de watertoren" en de initiatiefnemer, gebruik gemaakt van het spreekrecht. Een aantal commissieleden hadden daaropvolgend vragen voor de wethouder. In deze memo worden de vragen beantwoord.

II. Vragen over het proces

1. Welke procedure wordt doorlopen voor dit plan?

Het vooroverlegplan past niet binnen het geldende bestemmingsplan. Op grond van artikel 2.12 van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) is het mogelijk af te wijken van het geldende bestemmingsplan. Het vooroverlegplan kan worden vergund met behulp van de planologische kruimelgevallen regeling. Die valt onder artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2 van de Wabo in combinatie met de kruimellijst in bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht (Bor). De bijbehorende bouwwerken kunnen, mits wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden, vergunningsvrij worden gerealiseerd. Op grond van de wet valt de bovengenoemde procedure onder de reguliere Wabo procedure van 8 weken met daarna mogelijkheid voor bezwaar, beroep en hoger beroep.

De procedure is nog niet doorlopen. We zijn nu nog in de voorbereidende fase van het vooroverlegplan en de beoordeling daarvan. Als het college alle belangen heeft afgewogen en een besluit heeft genomen over het vooroverlegplan dan kan de initiatiefnemer een officiële aanvraag indienen en start de wettelijke procedure van 8 weken om een omgevingsvergunning te verlenen.

*Vindt u deze brief niet duidelijk? Laat het ons weten via info@stichtsevecht.nl
If you don't understand Dutch, please email us at info@stichtsevecht.nl*

2. Is dit wel de juiste procedure?

Ja. De ontwikkeling van de watertoren valt onder punt 9 en punt 4 of 1 van de hierboven genoemde kruimellijst:

“9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers”

Aangezien er sprake is van een noodtrap zal eveneens toepassing worden gegeven aan punt 4 of punt 1 van de lijst:

“4. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw dan wel de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard of 1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan..”

Deze “gecombineerde” toepassing van de planologische kruimelgevallenregeling is toegestaan. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 22 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:744). De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 maart 2017 de overwegingen uit haar uitspraak van 22 maart 2017 nog eens herhaald (ECLI:NL:RVS:2017:819).

In de bovengenoemde zaak is een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van een watertoren in de gemeente Ronde Venen als zelfstandig kantoorgebouw. Hiervoor is de procedure gevolgd van 2.12, lid 1 onder a, sub 2 van de Wabo in combinatie artikel 4 lid 9 bijlage II Bor (kruimellijst). Voor de uitbreidingen van de watertoren ook artikel 4 lid 1 van bijlage II Bor toegepast. Ook in dit geval werd aangevoerd dat het college niet op grondslag van zowel het eerste als het negende lid van art. 4 van bijlage II van het Bor van het bestemmingsplan mag afwijken, omdat het bouwvolume van de watertoren wordt uitgebreid. De Afdeling oordeelt op basis van dezelfde overwegingen als in de uitspraak van 22 maart 2017 dat gecombineerde toepassing wel is toegestaan

3. Waarom is het plan niet voorgelegd aan de gemeenteraad?

De beslissingsbevoegdheid binnen deze procedure (planologische kruimelgevallen) ligt op grond van de wet bij het college van B&W en niet bij de gemeenteraad. In de wet staat ook niet dat het college de gemeenteraad om advies moet vragen. Het college heeft de gemeenteraad, gezien de gevoeligheid van dit dossier, wel over het plan en alle stappen geïnformeerd.

4. Waarom is er niet gekozen voor een bestemmingsplan?

De Wabo bepaalt exclusief welke procedure op een aanvraag om een omgevingsvergunning van toepassing is. Het college heeft hierin geen vrije keuze, maar dient die voorbereidingsprocedure toe te passen die uit de Wabo voortvloeit. Het zou tot rechtsongelijkheid leiden als de gemeente in de ene kwestie kiest voor een afwijking op grond van de Wabo en in de andere gelijksoortige kwestie voor een herziening van het bestemmingsplan.

Op grond van de Wabo wordt, wanneer de activiteit strijdig is met het bestemmingsplan, de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. De vergunning kan slechts worden geweigerd als vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo (afwijkingsbevoegdheid) niet mogelijk is.

Op de website Kenniscentrum InfoMil van Rijkswaterstaat staat hierover de volgende tekst:

Samenloop met toestemming bouwen (bron infomil)

Als een aanvraag wordt ingediend voor «bouwen» en deze niet past binnen het bestemmingsplan, wordt de aanvraag (op basis van art. 2.10, lid 2 Wabo) ook gezien als een aanvraag voor «planologisch strijdig gebruik» als bedoeld in art. 2.1, lid 1, onderdeel c, Wabo. Er wordt dan

automatisch getoetst of de omgevingsvergunning verleend kan worden op basis van de kruimelgevallenregeling.

Op basis van art. 2.12 Wabo kan in bepaalde gevallen de strijdigheid met de bovenstaande besluiten en plannen worden opgeheven via een omgevingsvergunning. De strijdigheid met het bestemmingsplan/beheersverordening opheffen kan op basis van:

- 1) *binnenplanse afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 1);*
- 2) *bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) en tijdelijk afwijken voor een termijn van maximaal 10 jaar (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2);*
- 3) *buitenplanse afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 3.).*

De stappen hierboven zijn volgordelijk. Als 1 niet kan komt punt 2 aan bod etc.

Op verschillende plekken binnen de gemeente zijn de afgelopen jaren bestaande gebouwen qua functie gewijzigd met behulp van de planologische kruimelgevallenregeling.

Een bestemmingsplanherziening kan in beeld komen als de ontwikkeling niet past binnen de planologische kruimelgevallenregeling en valt binnen een uitgebreide Wabo procedure (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 3.) Ook als er sprake is van nieuwbouw met een nieuw bouwvlak en aangepaste maatvoering kan een (postzegel)bestemmingsplan een betere keus zijn, omdat anders het geldende bouwvlak en de maatvoering van kracht blijven. Dit is bij deze ontwikkeling niet aan de orde.

5. Biedt deze procedure wel voldoende rechtsbescherming?

Ja, de betreffende procedure biedt voldoende rechtsbescherming. Dat de procedure minder rechtsbescherming biedt dan een bestemmingsplanprocedure is niet juist. Het bestemmingsplan biedt de ruimte van bezwaar (zienswijzen aan de gemeenteraad) en beroep (Raad van State). De reguliere Wabo procedure biedt daarentegen de ruimte van bezwaar (adviescommissie), beroep (rechtbank) en hoger beroep (Raad van State). Voor dit expliciete plan heeft het college er zelfs voor gekozen om de reacties van omwonenden op het vooroverlegplan te peilen alvorens ze een definitief besluit neemt. Op grond van de wet hoeft dat niet.

6. Klopt het dat het plan niet past binnen het afwijkingenbeleid?

Dat klopt niet. De aanvraag heeft betrekking op een gemeentelijk monument. Daarom is hier sprake van de maatwerkregeling waar speciale voorwaarden aan verbonden zijn. De opstelling van een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat sprake is van goede ruimtelijke ordening is een van die voorwaarden.

7. Heeft er wel participatie plaatsgevonden?

Ja er heeft participatie plaatsgevonden. Het betreft hier een particulier initiatief en niet een initiatief van de gemeente zelf. De verantwoordelijkheid voor de participatie ligt dus bij de initiatiefnemer. Het college heeft in haar besluit van 31 oktober 2017 geen eisen of voorwaarden gesteld aan de wijze waarop de initiatiefnemer invulling geeft aan de participatie met omwonenden en andere belanghebbenden zoals de monumentencommissie. Daarin is hij dus vrij. De initiatiefnemer heeft een document bij het vooroverlegplan gevoegd waarin staat aangegeven op welke wijze overleg is gevoerd en welke aanpassingen hij heeft doorgevoerd in het plan.

Het college heeft in het besluit van 18 februari 2020 aangegeven het wenselijk te vinden om bewoners ook nog schriftelijk op het vooroverlegplan te laten reageren als laatste onderdeel van de participatieronde. Dit is geen wettelijke verplichting maar het college heeft die mogelijkheid toch geboden om zo een helder beeld te krijgen.

8. Als er geen draagvlak voor is dan moet de gemeente het plan toch gewoon weigeren?

Nee, dit is geen automatisch gevolg. Artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) "zorgvuldigheid en belangenafweging" is niet alleen van toepassing op de belangen van de omwonenden. Als een plan geen draagvlak bij de omgeving heeft zal dit gemotiveerd moeten worden weerlegd. De motivering moet gebaseerd zijn op redelijke en feitelijke argumenten. De enkele stelling "er is geen

draagvlak” is onvoldoende om een aanvraag te weigeren. Het college zal immers de belangen van alle belanghebbenden moeten afwegen. De aanvrager is in deze zaak ook belanghebbend. Het staat hem immers vrij om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een eventuele weigering van de vergunning.

Ook binnen de nieuwe Omgevingswet zal de stelling “er is geen draagvlak bij omwonenden dus we weigeren de vergunning” te kort door de bocht zijn. De belangenafweging zal binnen de Omgevingswet plaatsvinden binnen de omgevingstafel waar alle belanghebbenden (ook belangenbehartigers van bijvoorbeeld cultureel erfgoed of natuur) zitting in hebben.

III. Vragen over de ontwikkeling

9. Wat wil de gemeente met de watertoren?

Het doel is het gebouw een duurzame en stabiele functie te geven die voldoende financiële middelen oplevert voor de restauratie en het structureel onderhoud van de watertoren, zodat dit gebouw als cultureel erfgoed voor nu en de toekomst behouden kan blijven.

10. Waarom koopt de gemeente de watertoren zelf niet?

De gemeente wil geen eigenaar worden van de watertoren of het onderhoud van deze watertoren voor haar rekening nemen. Het aanwijzen van bouwwerken als (rijks)monument heeft niet als gevolg dat de overheid vervolgens verantwoordelijk wordt voor het onderhoud ervan. Het enige wat de overheid doet is samen met de eigenaar zoeken naar een stabiele en duurzame functie voor een dergelijk bouwwerk. De gemeente is voor het behoud van haar cultureel erfgoed afhankelijk van particuliere initiatieven aangezien wij geen middelen hebben om monumenten op te kopen en te onderhouden. Daar komt bij dat als de gemeente wel eigenaar zou worden van de toren ook wij een functie aan de toren moeten geven die genoeg geld oplevert.

Aanvulling n.a.v. vragen Groen Links: De gemeente heeft nooit overwogen de watertoren te kopen. Een dergelijke aankoop past niet binnen het gemeentelijk beleid. De gemeente is terughoudend in de aankoop van gronden of bouwwerken. Alleen in die gevallen waarbij de aankoop strategisch gunstig of noodzakelijk is zal de gemeente overgaan tot aankoop. Denk dan aan de realisatie van een woningbouwlocatie of de aanleg van belangrijke infrastructuur. De watertoren valt niet onder die categorie. Daarnaast kijkt de gemeente kritisch naar haar eigen vastgoedportefeuille om te bepalen welke gebouwen verkocht kunnen worden die nu in onze eigendom zijn. Aankoop van een monumentale watertoren staat op gespannen voet met het uitgangspunt waar mogelijk afstand te doen van ons vastgoed.

11. Waarom zou de gemeente mee willen werken aan dit vooroverlegplan?

De toren heeft te kampen met achterstallig onderhoud. Als dit niet wordt aangepakt zal de toren in verval raken met onveilige situaties als gevolg. Uiteindelijk zal dat er in resulteren dat het gebouw gesloopt moet worden. Dat is vanuit erfgoed gedachte ongewenst.

Een groot object als de watertoren kan alleen voor de toekomst behouden blijven als er een zinvolle en stabiele nieuwe invulling voor wordt gevonden. Deze nieuwe invulling moet ook voldoende geld opbrengen om de restauratie van de toren te financieren en ook in de toekomst structureel te onderhouden.

De gemeente is voor behoud van cultureel erfgoed afhankelijk van particuliere initiatieven aangezien wij geen middelen hebben om monumenten op te kopen en onderhouden. Het vooroverlegplan voorziet in een stabiele en tevens duurzame invulling voor de watertoren. De behoefte aan woningen is groot in deze regio. Leegstand komt hier praktisch niet voor. Daarmee is een woonbestemming voor de toren de meest stabiele functie. De woningen leveren ook de nodige financiële middelen op om de toren te restaureren en binnen een VVE kan het beheer en onderhoud van de toren verder een plek krijgen. Op die manier is ook het toekomstige onderhoud van de toren zeker gesteld.

Functiewijziging van bestaande gebouwen naar wonen past binnen het gemeentelijk beleid. In het kader van duurzame verstedelijking wordt o.a. gekeken naar bestaande gebouwen die behoefte hebben aan een nieuwe functie. Zo zijn inmiddels de nodige kantoorstorens omgezet naar appartementencomplexen. Het vooroverlegplan voldoet daarmee aan de uitgangspunten van duurzame verstedelijking.

12. Welke aanpassingen zijn gedaan aan het plan?

- Het aantal woningen is teruggebracht van 10 naar maximaal 5 woningen en één commerciële ruimte op de begane grond en 1e verdieping die gebruikt kan worden voor een aan-huis-gebonden-beroep behorend bij 1 van de 5 woningen.
- De noodtrap (wenteltrap buiten de toren) is verplaatst.
- Het aantal gevelopeningen is verminderd en ook de ramen zijn verkleind.
- Bij het bepalen van locatie van de gevelopeningen is rekening gehouden met omwonenden.
- De ramen liggen terug van de gevel en niet op de gevel.
- Er is alleen nog sprake van inpandige balkons (loggia's) en het aantal is teruggebracht van 30 naar maximaal 5.
- De berging voor o.a. de fietsen is verkleind.
- Het aantal parkeerplaatsen is verminderd zodat er meer ruimte overblijft voor groen.
- Om de privacy van omwonenden te waarborgen worden speciale voorzieningen geplaatst voor de ramen waarmee het zicht op de omliggende woningen wordt beperkt. Deze voorziening wordt vast gemonteerd aan het gebouw. In de vergunning en de koopovereenkomst wordt een voorwaarde opgenomen dat deze voorzieningen niet mogen worden verwijderd.

13. Zijn er wettelijke regels om privacy veilig te stellen en hoe denkt de initiatiefnemer dat te doen?

De wetgever heeft ten aanzien van de bescherming van visuele privacy een duidelijk regel opgenomen in het Burgerlijk Wetboek 5 artikel 50.

“ Tenzij de eigenaar van het naburige erf daartoe toestemming heeft gegeven, is het niet geoorloofd binnen twee meter van de grenslijn van dit erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op dit erf uitzicht geven.”

Hoe gemeten moet worden, is in artikel 5:50 lid 3 van het Burgerlijk Wetboek bepaald.

De afstand tussen de gevel van de watertoren en de perceelgrens is 4,5 meter. De afstand tussen de gevelopeningen in de watertoren en de percelen van de omwonenden is ruimer en valt ruimschoots binnen de regel van 2 meter van het Burgerlijk Wetboek.

Uitgangspunt binnen de wetgeving blijft dat uitzicht op een naastgelegen erf niet verboden is. Het staat een bewoner vrij om vanaf zijn woning/erf naar dat van de burens te kijken, zolang dit blijft binnen de grenzen van wat in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar wordt beschouwd.

Uit de vaste jurisprudentie blijkt niet dat de bouw van woningen in de bestaande watertoren tot een grotere aantasting van de privacy leidt dan op grond van het Burgerlijk Wetboek is toegestaan. Daar komt bij dat de initiatiefnemer in zijn plan waar mogelijk rekening houdt met de omwonenden. Het aantal woningen is teruggebracht van 10 naar 5. Ondanks dat het aantal woonlagen niet is afgenomen is het aantal gevelopeningen wel minder geworden. De gevelopeningen zijn kleiner geworden en de ramen liggen terug van de gevel en niet op de gevel. Aangezien het hier een gemeentelijk monument betreft is het vanuit het betreffende adviesorgaan ongewenst om balkon aan de buitenzijde van de watertoren te bevestigen. Er worden daarom 5 inpandige balkons gerealiseerd i.p.v. de vele buitenwerkse balkons die voorzien waren in eerdere plannen. Inpandige balkons geven minder uitzicht dan buitenwerkse balkons. Daarnaast is de initiatiefnemer voornemens om speciale voorzieningen voor de ramen te plaatsen (vaste lamellen) die het zicht vanaf de woning op percelen

van direct omwonenden verminderd. In dit kader is een zichtlijnenboek bij het vooroverlegplan gevoegd. Op grond van het zichtlijnenboek kan geconcludeerd worden dat de speciale voorzieningen in de vorm van vaste lamellen voor de ramen tot een sterke vermindering van het zicht op de woningen en tuinen van omwonenden leidt.

14. Hoe worden de voorzieningen voor de gevelopeningen gewaarborgd?

In artikel 2.22 van de Wabo is de mogelijkheid opgenomen om zeker te stellen dat een bepaalde maatregel wordt getroffen door dit als voorwaarde aan de te verlenen omgevingsvergunning te verbinden (voorwaardelijke verplichting). Zo kunnen we zeker stellen dat de voorziening wordt gerealiseerd.

15. Waarom wordt er niet gekeken naar de alternatieven die omwonenden hebben aangedragen?

Het is een misvatting dat de initiatiefnemer niet naar alternatieven heeft gekeken. De initiatiefnemer heeft verschillende functies overwogen die niet haalbaar bleken of door omwonenden zijn afgewezen. Daarnaast heeft de initiatiefnemer het plan op grond van overleg aanzienlijk aangepast.

Het alternatief dat omwonenden in hun reactie van april 2020 aandragen, namelijk 1 woning op de begane grond met een aanbouw, is aan de initiatiefnemer voorgelegd om zorgvuldig door te rekenen. Het alternatief levert echter onvoldoende financiële middelen op om de toren te restaureren en geld te reserveren voor het toekomstig onderhoud. De berekening is al in bezit van de commissie fysiek domein.

16. Klopt het dat het plan zoveel planschade oplevert dat het daarom onuitvoerbaar is?

Voor het sluiten van de overeenkomst moest de initiatiefnemer een planschadeanalyse laten maken door een erkend bureau. Deze analyse is bij ons bekend en laat een ander bedrag zien dan de miljoenen die worden gesuggereerd. Bedenk ook dat dit niet de eerste watertoren in Nederland is die een woonfunctie of gecombineerde functie heeft gekregen. Een schade van miljoenen ligt gezien vele vergelijkbare gevallen niet voor de hand.

17. Is het een optie om alleen een woning toe te staan op de begane grond?

Aanvulling n.a.v. motie: Als het voldoende geld oplevert om de toren te restaureren en behouden voor de toekomst staat de gemeente niet negatief tegenover 1 woning. Als de gebruiksfunctie van de watertoren echter wordt veranderd naar wonen is het onredelijk te eisen dat de nieuwe eigenaar alleen de begane grond mag gebruiken. De eigenaar heeft het recht om de hele toren te gebruiken. Op grond van de geldende bestemming "Bedrijf" zou hij zelfs extra ramen kunnen maken in de toren, mits de monumentencommissie hiermee instemt. De geldende bestemming kent immers geen verbod op ramen.

Wat betreft het beperken van het gebruik van eigendom of onteigenen heeft de wet regels gesteld (Eigendomsrecht: art. 5:1 lid 2 Burgerlijk Wetboek). In beginsel bestaat er vrijheid om gronden te gebruiken voor doeleinden die de eigenaar wenselijk acht, inclusief de vrijheid om gronden te behouden. Omwille van een goede ruimtelijke ordening is niet elk gebruik echter wenselijk en daarmee toegestaan. De Wet op de ruimtelijke en de Wet algemene bepaling omgevingsrecht geven de overheid o.a. handvatten om regels te stellen aan bouwmogelijkheden en het gebruik van gronden en gebouwen. De wetgever stelt echter dat verbodsbepalingen of nadere eisen wel redelijk en billijk moeten zijn en niet in strijd met de beginselen van het eigendomsrecht. Aangezien het Burgerlijk Wetboek ook regels kent t.a.v. privacy en het gebruik van deze toren voor 1 of meerdere woningen niet in strijd is met deze regels van het Burgerlijk Wetboek, kan het opnemen van verbodsbepalingen of nadere eisen t.a.v. het gebruik van de toren anders dan alleen de begane grond, als onredelijk worden beschouwd.

Een verbodsbepaling of nadere eis t.a.v. gebruik zou in dit geval alleen kunnen als de primaire functie als watertoren in het geding zou komen door het gebruik van het hele gebouw als woning. Aangezien de toren geen primaire functie meer heeft vervalt die mogelijkheid.

De monumentencommissie verder geen voorstander van een aanbouw in de vorm van een gebouw aan de watertoren vast. Daarom is ook heel kritisch gekeken naar de noodtrap en de vormgeving ervan.

18. Heeft de watertoren te kampen met achterstallig onderhoud of niet?

Aanvulling n.a.v. vragen: De toren is door de vorige eigenaar in de basis goed onderhouden. Als ze dat niet hadden gedaan had de toren er nu waarschijnlijk al niet meer gestaan. Het is echter ook een feit dat zeer binnenkort groot onderhoud noodzakelijk is. Het is niet vreemd dat Vitens de toren heeft verkocht voordat deze aanzienlijke kostenpost voor hun rekening zou komen. Het restaureren en onderhouden van een toren is een kostbare aangelegenheid omdat er sprake is van een groot gevelvlak dat ook nog eens op grote hoogte ligt. Alleen al het plaatsen van een steiger rond de toren is heel kostbaar.

19. Heeft het zin al de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit neemt?

Aanvulling n.a.v. vragen: Nee. Met een voorbereidingsbesluit kan het college vergunningen die passen in het geldende bestemmingsplan maar die niet passen binnen het toekomstige bestemmingsplan aanhouden. In dit geval past de aanvraag niet binnen het geldende bestemmingsplan en moet dus van het geldende bestemmingsplan worden afgeweken. Het college stelt eisen aan de aanvraag (o.a. ruimtelijke onderbouwing) en weegt de belangen af.