

Groningen, 15 april 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders en aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

Mevrouw 5.1.2e voorzitter

De heer 5.1.2e lid

De heer 5.1.2e lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

374977-2023

Indiener:

de heer 5.1.2e

Onderwerp:

Geweigerde omgevingsvergunning voor huisvesting buitenlandse studenten aan de
Vondellaan 71

Datum van de hoorzitting:

12 maart 2024

Advies van de commissie:

Het bestreden besluit in stand laten en de bezwaren ongegrond verklaren.

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van de heer **5.1.2e**. Het bezwaarschrift is op 27 november 2023 ontvangen.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van 19 oktober 2023 van het college van burgemeester en wethouders, om de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het huisvesten van buitenlandse studenten te weigeren. De aanvraag gaat over de locatie Vondellaan 71, Groningen.

2. Feiten

Op 13 juli 2023 vraagt de heer **5.1.2e** hierna bezwaarmaker genoemd, een omgevingsvergunning aan voor het in strijd met het bestemmingsplan huisvesten van buitenlandse studenten in het pand Vondellaan 71.

Op 19 oktober 2023 weigert het college de omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan te verlenen.

Op 27 november 2023 (ontvangst) dient bezwaarmaker een bezwaarschrift in.
Op 8 januari 2024 worden de gronden van bezwaar ingediend.

Namens het college en de burgemeester wordt een verweerschrift ingediend.

De bezwaarschriftencommissie heeft op 12 maart 2024 een hoorzitting gehouden. Tijdens de zitting heeft de heer **5.1.2e** een toelichting op het bezwaar gegeven. Het college werd vertegenwoordigd door mevrouw **5.1.2e** en de heer **5.1.2e**. Van de hoorzitting is een audio opname gemaakt. De opname kan op verzoek worden toegezonden.

3. Inhoud bezwaar

In het bezwaarschrift en op de hoorzitting is namens bezwaarmaker, kort samengevat, het volgende naar voren gebracht:

- het gebouw heeft een maatschappelijke bestemming. Vanaf 2018 is 3 maal een vrijstelling van het bestemmingsplan verleend om wonen door buitenlandse studenten toe te staan;
- plannen voor nieuwbouw zijn in de maak. In de tussentijd zal het gebouw nog een aantal jaren leeg staan. Voortzetting van de opvang voor buitenlandse studenten is gewenst als meest logische invulling;
- de gemeente heeft de aanvraag geweigerd. Reden voor de weigering is strijdigheid met het bestemmingsplan. De gemeente ziet geen noodzaak om af te wijken omdat er genoeg permanente oplossingen zijn:
 - er minder instroom is van buitenlandse studenten;
 - er sprake is van pickopvang die na enkele maanden afvlakt;
 - betere prognoses;
 - betere benutting van de bestaande voorraad;
 - permanente toevoeging gerealiseerde huisvesting.

De heer **5.1.2e** vindt dat er onvoldoende en onjuist gemotiveerd is om te komen tot een weigering. Nergens wordt met onderzoeken gestaafd dat er voldoende huisvesting is voor de opvang van buitenlandse studenten. Het tekort aan kamers speelt al jaren en is alleen maar groter geworden. De gerealiseerde permanente huisvesting, zoals Polaris en Helix wordt voornamelijk gebruikt voor bewoning door jongeren of Nederlandse studenten. Het zijn geen short stay locaties voor buitenlandse studenten. Het gebouw Vondellaan 71 was 10 dagen na het openstellen van de inschrijvingen reeds voor 80% gevuld. Het gebouw is 5 jaar lang vergund geweest voor short stay verhuur voor buitenlandse studenten, er is nooit sprake geweest van piekopvang. Alleen in 2022/2023 heeft bezwaarmaker geholpen bij de piekopvang door tijdelijk (tot 1 november) 2 buitenlandse studenten op 1 kamer te laten slapen.

Op het Suikerunieterrein, the Village aan de Peizerweg en de KPN-locatie aan het Winschoterdiep worden ook met een vrijstelling van het bestemmingsplan buitenlandse studenten opgevangen, voor langer dan 5 jaar. Deze woningen zouden ook gesloten moeten worden.

De Vondellaan ligt in een woonwijk met de voorzieningen vlak naast de deur. De Vondellaan zal een aantal jaren leeg staan. Er wordt dus geen rekening gehouden met zowel het maatschappelijk belang als met het eigenaarsbelang.

4. Beoordeling van de zaak

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het college en de burgemeester terecht en op goede gronden hebben besloten om de omgevingsvergunning te weigeren.

Toepasselijke regels

Overgangsrecht Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om omgevingsvergunning of een verzoek om handhaving is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan 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.

Omdat de aanvraag om een omgevingsvergunning dateert van voor januari 2024, blijft het oude recht in deze zaak van toepassing.

Op grond van artikel 2.1, aanhef, eerste lid en onder c Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid of 4.3, derde lid van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Volgens artikel 2.10, eerste lid Wabo wordt een omgevingsvergunning (kort gezegd) geweigerd:

- a. indien het bouwplan niet voldoet aan het Bouwbesluit;
- b. indien het bouwplan niet voldoet aan de bouwverordening,

Dossier 374977-2023 geweigerde omgevingsvergunning Vondellaan 71

- c. indien het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan; of
- d. indien het bouwplan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Artikel 2.10 Wabo geeft het college slechts een beperkte ruimte bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning. De wetgever heeft in artikel 2.10 een aantal criteria genoemd, waaraan het bouwplan moet worden getoetst. Indien het bouwplan met geen een van die criteria in strijd is, moet daarvoor een vergunning worden verleend. Indien het bouwplan daarentegen met één of meer van die criteria in strijd is, moet daarvoor echter in beginsel een vergunning worden geweigerd.

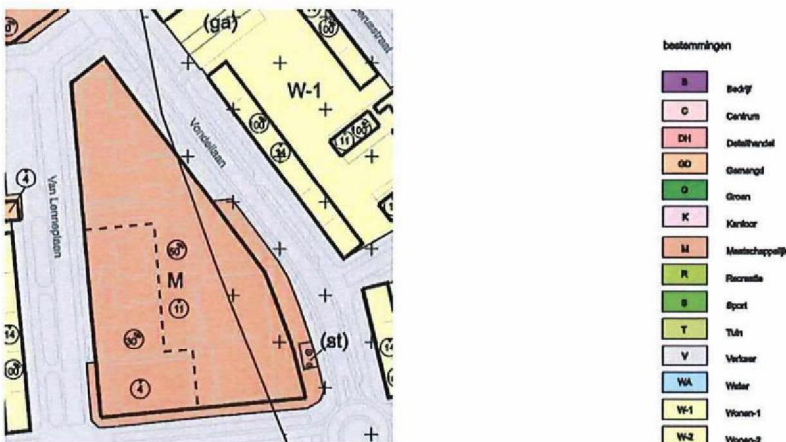
Als het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan kan de omgevingsvergunning volgens artikel 2.12 Wabo alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, en

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

Inhoudelijke beoordeling

Het college heeft aangegeven dat getoetst is aan de bestemmingsplannen “de Wijert”, “Herziening Bestemmingsregels Wonen 2” en “Facetherziening Parkeren”. Volgens het college is het plan in strijd met het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan “de Wijert” kent aan de locatie Vondellaan 71 de bestemming “Maatschappelijk” toe.



Volgens artikel 10 van het bestemmingsplan de “de Wijert” zijn de voor “maatschappelijk” aangewezen gronden bestemd voor:

- a. maatschappelijke dienstverlening;
- b. zakelijke dienstverlening en kantoren, ter plaatse van de aanduiding “dienstverlening”;

Dossier 374977-2023 geweigerde omgevingsvergunning Vondellaan 71

- c. standplaatsen zoals bedoeld in de Algemeen Plaatselijke Verordening, ter plaatse van de aanduiding “standplaats”;
- d. wegen en paden;
- e. parkeervoorzieningen;
- f. groenvoorzieningen;
- g. water;
- h. additionele voorzieningen.

Bezwaarmaker wil op de locatie Vondellaan 71 tijdelijk buitenlandse studenten huisvesten. Dit is in strijd met de bestemming “maatschappelijk”.

Als een bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan kan de omgevingsvergunning volgens artikel 2 12, eerste lid, onder a Wabo slechts worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en,

1° met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3° in de overige gevallen, als de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Het bestemmingsplan bevat geen (binnenplanse) mogelijkheid om een ontheffing van de bestemming “Maatschappelijk” te verlenen.

Wel kan het college met gebruikmaking van artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), ook wel bekend als ‘de kruimellijst’, een vergunning verlenen. Het Bor is een algemene maatregel van bestuur zoals bedoeld in artikel 2 12, eerste lid, sub a onder 2° Wabo. Artikel 4 van bijlage II beschrijft de aangewezen gevallen waarin een omgevingsvergunning alsnog kan worden verleend. Uit artikel 4, onder 9, Bijlage II van het Bor blijkt dat het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, voor verlening van een omgevingsvergunning in aanmerking kan komen.

Toestemming tot afwijken van een bestemmingsplan in gevallen die op de kruimellijst staan, mag niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft de aanvraag geweigerd. Zij is van mening dat het tijdelijk huisvesten van buitenlandse studenten geen wenselijke ruimtelijke ontwikkeling is. Voor de huisvesting van buitenlandse studenten zijn inmiddels permanente oplossingen gerealiseerd. Ook is de verwachte instroom minder groot. Ook wil het college op deze locatie meer woonkwaliteit realiseren. Het telkens verlenen van tijdelijke vergunningen draagt niet bij aan een permanente oplossing.

De commissie zal in de volgende overwegingen beoordelen of het college terecht heeft geoordeeld dat er geen sprake is van goede ruimtelijke ordening.

Bezwaarmaker geeft aan dat nergens met onderzoeken gestaafd wordt dat er voldoende huisvesting is voor buitenlandse studenten. Bezwaarmaker wijst erop dat zijn locatie 10 dagen na het openstellen van de inschrijving reeds voor 80% gevuld was.

In het bestreden besluit is aangegeven dat sinds 2018 het aantal internationale studenten flink is gegroeid, met als gevolg problemen met de huisvesting. In het studiejaar 2018-2019 zijn daarom diverse tijdelijke locaties ingericht, zoals de Van Swietenlaan, Suikerlaan en de Vondellaan. Dit als noodoplossing.

Vervolgens geeft het college aan dat er de afgelopen jaren permanente huisvesting is gerealiseerd voor de doelgroep. In het verweerschrift is ook aangegeven dat het aantal studenten aan het hbo en wo de komende jaren afneemt. Ingeschat wordt dat er de komende jaren nog behoefte is aan circa 1.500 wooneenheden voor (buitenlandse) studenten. Voor deze aantallen is het college bezig met planvorming op de Zernike Campus.

De commissie volgt de stelling van het college dat de vraag naar huisvesting voor internationale studenten is afgenomen en minder urgent is als in 2018-2019. Dit sluit zeker niet uit dat er, zoals bezwaarmaker aangeeft, wel belangstelling zal zijn voor kamers in de locatie van bezwaarmaker.

Ook wijst het college op het stedenbouwkundige plan “Kop Wijert”. Er is een stedenbouwkundige verkenning gemaakt waarbij bezwaarmaker was betrokken. Om de uitvoering van de plannen mogelijk te maken is het huisvesten van (buitenlandse) studenten voor een periode van 3 jaar volgens het college niet wenselijk.

Tenslotte heeft het college in het verweerschrift erop gewezen dat de gemeenteraad in het kaderdocument overnachtingenmarkt 2020 en in de Wijziging van de huisvestingsverordening 2022 heeft aangegeven dat een verblijf van langer dan 4 maanden gezien wordt als wonen. Dit moet plaatsvinden op een woonbestemming.

Op 24 oktober 2023 is een omgevingsvergunning verleend voor het laten bewonen van het pand ten behoeve van anti-kraak door 10 bewoners voor een termijn van 2 jaar. Het college geeft aan dat de gevolgen voor de omgeving (bezoekers, fietsen, geluid, etc.) minder groot zijn dan het geval zou zijn bij het gebruik van het pand voor studentenhuishuisvesting.

De commissie is gelet op het bovenstaande van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft gesteld dat het gedurende een periode van 36 maanden afwijken van het bestemmingsplan voor het huisvesten van buitenlandse studenten in 101 kamers in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat een permanente invulling van de Vondellaan 71 de voorkeur heeft.

Gelijkheidsbeginsel

Bezwaarmaker doet een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Locaties op het Suikerunieterrein, aan de Peizerweg (the Village) en aan het Winschoterdiep (KPN-locatie) mogen wel voor langer dan 5 jaar gebruikt worden voor huisvesting aan buitenlandse studenten.

Met het college is de commissie van mening dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Voor de locatie Winschoterdiep wordt niet afgeweken van het bestemmingsplan. De omgevingsvergunningen voor het Suikerunieterrein en de Peizerweg zijn, net zoals de vergunning voor de Vondellaan, tijdelijk verleend. Het college heeft aangegeven dat ook deze tijdelijke vergunningen niet verlengd zullen worden.

Ongelijk speelveld

Bezwaarmaker vindt dat er sprake is van oneerlijke concurrentie. De grond op de Zernike Campus is in eigendom van de gemeente. De commissie merkt allereerst op dat dit argument ruimtelijk, dat wil zeggen bij de beoordeling of de omgevingsvergunning terecht geweigerd is, niet relevant is. Uit het gelijkheidsbeginsel (Didam-arrest) volgt dat als de gemeentegrond in erfpacht geeft of een recht van opstal vestigt ten behoeve van studentenhuisvesting mededinging vereist is. Maar bij het verlenen van een omgevingsvergunning speelt deze vraag niet. Er is daarom geen sprake zijn van een “oneerlijk speelveld”.

Belangenafweging

De adviescommissie zal tenslotte beoordelen of het college en de burgemeester in redelijkheid gebruik gemaakt hebben van de bevoegdheid om de vergunning te weigeren.

De commissie onderkent het belang van bezwaarmaker om de locatie Vondellaan te exploiteren door er buitenlandse studenten te huisvesten.

De commissie stelt echter vast dat in 2018 een tijdelijke vergunning (voor drie jaar) is verleend voor het in strijd met de bestemming huisvesten van internationale studenten. Deze vergunning is met twee maal 1 jaar verlengd. In de vergunning die op 17 juni 2021 is de volgende zin opgenomen: *“We vinden het nog steeds een goede invulling om vooruitlopend op de definitieve herbestemming van het gebouw op deze locatie nog een jaar de druk op woonruimte voor internationale studenten op te vangen”*. Op 10 mei 2023 heeft het college aan bezwaarmaker medegedeeld dat zij niet voornemens is op deze vergunning nogmaals te verlengen.

Bezwaarmaker mocht er daarom niet vanuit gaan dat de tijdelijke vergunning steeds opnieuw verlengd zou worden.

Bezwaarmaker geeft ook aan dat de locatie Vondellaan 71 nu verplicht een aantal jaar leeg staat.

De commissie is het niet met deze stelling eens. Het college heeft op 31 oktober 2023 aan bezwaarmaker laten weten dat zij, onder voorwaarden, medewerking kan verlenen aan het verzoek om het pand te verbouwen naar zelfstandige woningen. Op dit moment is het gebouw in gebruik als anti-kraak, zodat van leegstand geen sprake is.

De commissie is van mening dat het college bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid terecht zwaar gewicht toekent aan de uitvoering van het stedenbouwkundig plan “Kop Wijert” en dat het individuele belang van bezwaarmaker minder zwaar weegt. Het college heeft voldoende gemotiveerd waarom een afwijking van het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

5. Conclusie

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om het bestreden besluit in stand te laten en het bezwaar van de heer **5.1.2e** ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e

5.1.2e