

Groningen, 4 september 2024

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

Samenstelling van de commissie:

5.1.2e	5.1.2e	voorzitter
5	5.1.2e	lid
5.1.2e		lid/secretaris

Bezwaarschriftnummer:

135896-2024

Indiener:

5 5.1.2e

Onderwerp:

Afwijzing aanvraag van een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een carport op een groenstrook naast de schuur van het woonhuis 5.1.2e te Onnen

Datum van de hoorzitting:

9 juli 2024

Advies van de commissie:

Het bezwaar ongegrond verklaren en het bestreden besluit, met overname van de motivering uit dit advies, in stand laten.

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van **5 5.1.2e** (hierna: bezwaarde) van 4 mei 2024.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 28 maart 2024.

Op 30 mei 2024 heeft het college een verweerschrift met bijlagen ingediend.

De commissie heeft op 9 juli 2024 een hoorzitting gehouden. Bezwaarde was samen met **5.1.2e 5.1.2e** aanwezig om een toelichting op het bezwaar te geven aan de hand van een vooraf overgelegde en tijdens de zitting toegelichte PowerPoint presentatie. Namens het college waren **5.1.2e** en **5.1.2e** aanwezig. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, die desgevraagd aan partijen kan worden verstrekt.

2. Wat ging eraan vooraf

Op 19 november 2023 heeft bezwaarde een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het plaatsen van een carport van ongeveer 30 m2 op een groenstrook naast de schuur van het woonhuis **5.1.2e** te Onnen met daarbij de toelichting en de vraag of het vergunningsvrij is (conform artikel 2, bijlage II van het Bor)).

Op 28 maart 2024 heeft het college het bestreden besluit verzonden en daarin aan bezwaarde meegedeeld dat besloten is de aanvraag te weigeren omdat het in strijd is met de welstandsnota. Daarnaast is de aanvraag in strijd met het bestemmingsplan. Volgens het geldende bestemmingsplan is de bestemming Groen van toepassing. Binnen deze bestemming zijn bouwwerken ten behoeve van wonen niet mogelijk en het bestemmingsplan kent geen afwijkingsmogelijkheid. Ruimtelijk gezien is het bouwen in groenbestemming niet akkoord. Het plaatsen van een carport past ook niet in het straat- en bebouwingsbeeld. Het college benadrukt geen mogelijkheden te zien om de gevraagde vergunning te verlenen en wijst erop dat het een precedent zou scheppen.

In het bestreden besluit heeft het college ook drie vragen van bezwaarde beantwoord, die hij bij zijn aanvraag had gesteld. In de antwoorden geeft het college het volgende aan:

- De aanvraag voldoet niet aan de bepaling over vergunningsvrij bouwen (artikel 2 onder 3 sub b van bijlage II van het Bor) omdat het begrip ‘erf’ veronderstelt dat een bestemmingsplan of een beheersverordening de inrichting niet verbiedt. De bestemming Groen verbiedt de inrichting van bijbehorende bouwwerken. Dat blijkt uit artikel 7.2.b van het bestemmingsplan Onnen;
- Een andere locatie van de carport (niet op grond met daarop bestemming Groen) zou ook onwenselijk zijn geweest omdat bezwaarde in het achtererfgebied dan ruim over het maximum van 150 m2 zou bebouwen en dat is volgens de Rijksregels voor vergunningsvrij bouwen niet toegestaan.

3. Inhoud bezwaar

Bezwaarde heeft in het bezwaarschrift (kort samengevat) het volgende aangevoerd:

- voor de te bouwen carport hoeven geen bomen gekapt te worden en geen extra bestrating te worden aangelegd;
- de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden, met name van het naastgelegen appartement, wijzigen niet.

Verder vraagt bezwaarde om een toezegging na te komen om de aanvraag te mogen aanpassen.

Tijdens de zitting hebben bezwaarde en mevrouw 5.1.2e aan de hand van een PowerPoint presentatie nog aanvullende informatie verstrekt:

- meerdere foto's van de locatie;
- over de historie: dat het perceel met de groenstrook onderdeel vormde van een integraal tuinplan uit 1962, over de achtergrond van de koop van de tuin en het huis in 2003 5.1.2e
5.1.2e verzoek van de projectontwikkelaar om de groenstrook te verkopen voor parkeerplaatsen, brief van bewoners van de naburige appartementen om bomen in de groenstrook te kappen.

Zij voeren als toelichting daarover aan dat uit het verleden blijkt dat zij veel moeite hebben gedaan om (de beplanting in) de groenstrook in stand te houden en dat willen zij blijven doen. Bezwaarde had van iemand met juridische kennis begrepen dat de carport vergunningsvrij gerealiseerd kon worden. Hij wilde het netjes doen en daarom heeft bezwaarde in november 2023 digitaal een aanvraag ingediend. Aan de hand van de foto's voert bezwaarde aan dat er niet of nauwelijks zicht is op de carport. Tijdens de hoorzitting laat bezwaarde het tuinplan zien en een filmpje van de groenstrook. Hij benadrukt dat er geen sprake van vertuining van de groenstrook en dat het beheer in overleg met Staatsbosbeheer en de gemeente plaatsvindt. Bezwaarde wil graag in goed overleg een gezamenlijke oplossing bedenken om te achterhalen wat wél mag om een carport te kunnen realiseren. Hij vindt dat sprake is van een onbalans tussen hun inspanningen om de groenstrook in stand te laten en het niet toestaan van een carport. Hij vindt dat onredelijk. Bezwaarde laat op de hoorzitting foto's van bouwwerken zien die in de omgeving zijn gerealiseerd en vraagt zich waarom dat wel kan.

4. Wettelijk kader

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een 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.

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 19 november 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Volgens artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk (sub a) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (sub c).

Volgens artikel 2.10, eerste lid, van de 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;
- c. indien het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan; of
- d. indien het bouwplan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de omgevingsvergunning alleen wordt geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk is.

Artikel 2.12 van de Wabo luidt als volgt (voor zover van toepassing):

“1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien 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; (...)

Artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo geeft dus de mogelijkheid om, ondanks de strijd met een bestemmingsplan, toch een omgevingsvergunning te verlenen. Volgens sub 1 kan dat als er in het bestemmingsplan zelf een afwijkingsmogelijkheid wordt geboden; dit wordt ook wel een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid genoemd. Deze mogelijkheid mag door het college worden gebruikt mits er geen strijd ontstaat met de goede ruimtelijke ordening. Volgens sub 3 kan dat ook in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing biedt; dit wordt ook wel een buitenplanse afwijkingsmogelijkheid genoemd.

De aanvraag ziet op het plaatsen van een carport op een locatie dat volgens het geldende bestemmingsplan Onnen bestemming ‘Groen’ heeft. Volgens artikel 7.2.b van het geldende bestemmingsplan mogen alleen bouwwerken worden gebouwd -als het geen gebouwen zijn en als het geen carports zijn- als de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 2 m. Hiervoor bestaat geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheid.

Een carport wordt volgens de definitie van artikel 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk. Het is mogelijk om voor een bijbehorend bouwwerk af te wijken van het bestemmingsplan op basis van artikel 4, aanhef en onder 1 van bijlage II van het Bor mits de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke onderbouwing.

Artikel 2, onder 3 van bijlage II van het Bor staat onder bepaalde voorwaarden vergunningsvrij bouwen toe van bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied.

In de bepalingen over vergunningsvrij bouwen staat in artikel 1 van bijlage II van het Bor de definitie over het begrip erf: *‘al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden;*

5. Beoordeling van de zaak

Ter beoordeling ligt voor of de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een carport op de groenstrook terecht geweigerd is. Daarnaast heeft bezwaarde gevraagd om mee te denken om te achterhalen wat wél mag.

Niet vergunningsvrij

De commissie overweegt dat de locatie van de te plaatsen carport bestemming Groen heeft en dat artikel 7.2.b van het bestemmingsplan een carport verbiedt. Door deze strijdigheid met het bestemmingsplan en gelet op de definitie van het begrip erf, heeft het college terecht geoordeeld dat het bouwen van een carport als bijbehorend bouwwerk (voor de woonfunctie van de naastgelegen grond met het hoofdgebouw) niet vergunningsvrij en dus wél vergunningplichtig is.

Negatief welstandsadvies

Bij vergunningplichtige activiteiten dient op grond van artikel 2.10, eerste lid van de Wabo beoordeeld te worden of een bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Het college heeft daarvoor op 28 maart 2024 een negatief welstandsadvies gekregen. Daarin staat: ‘In de sneltoetscriteria voor gebied 2. Historische fragmenten staat omschreven dat bouwinitiatieven in linten de onbebouwde ruimte tussen de hoofdmassa’s intact laat. Het plaatsen van een bouwwerk in deze onbebouwde ruimte is daarmee niet mogelijk.’

De commissie overweegt dat de Welstandsnota van de gemeente Groningen, zie <https://gemeente.groningen.nl/file/welstandsnota-gemeente-groningen-2020>, is vastgesteld om de welstandsbeoordeling binnen een inhoudelijk en objectief kader te plaatsen, waarmee de rechtszekerheid is gediend. De aanvraag is getoetst aan de Algemene Groninger Criteria en daarbij is gekeken naar de gebiedscriteria van het betreffende welstandsgebied (Haren).

Het dorp Onnen is beschreven in welstandsgebied 2. Historische fragmenten. Aan de hand van ‘Context’, ‘Gebouw’ en ‘Uitwerking’ staat op bladzijde 57 van de Welstandsnota ten aanzien van ‘Context’ achter de bullet: ‘In linten laten bouwinitiatieven de onbebouwde ruimte tussen de hoofdmassa’s intact’. Daarom is geoordeeld dat het plaatsen van een bouwwerk in de onbebouwde ruimte in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Het is de commissie niet gebleken dat het welstandsadvies naar inhoud en wijze van totstandkoming ervan zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet aan het besluit tot weigering van de vrijstelling ten grondslag had mogen leggen. Hierbij is nog van belang dat bezwaarde tegenover het welstandadvies van 28 maart 2024 geen rapport van een terzake deskundige heeft gesteld. Dit volgt uit vaste rechtspraak. Omdat het college het welstandsadvies mocht opvolgen, is de aanvraag terecht geweigerd.

Medewerking buitenplanse afwijking

Volledigheidshalve wil de commissie hierna toch nog ingaan op de vraag of het college medewerking had moeten verlenen met een buitenplanse afwijking op grond van artikel 4, aanhef en onder 1 van bijlage II van het Bor. Als voorwaarde geldt dat de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening mag zijn.

De commissie overweegt dat het college mocht afgaan op het ruimtelijk advies. Daarin staat dat de groenstrook (de houtwal) tussen het appartementsgebouw en het bijgebouw van nr 5.1.2e nog steeds dezelfde waardevolle groenstructuur heeft (als in 2006). Door medewerking te verlenen aan het plaatsen van een carport in bestemming groen ontstaat een precedent en geeft anderen dezelfde mogelijkheid. Dat is niet wenselijk omdat de gemeente meer groen wil behouden en creëren.

De commissie ziet niet zo goed in dat bij het plaatsen van een carport sprake zou zijn van een onevenredige aantasting van het straat- en bebouwingsbeeld of dat sprake zou zijn van een onevenredige aantasting van de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden. Het is ruimtelijk voldoende gemotiveerd met het argument dat het college de waardevolle groenstructuur onbebouwd wil houden en meer groen wil behouden en creëren. Als het college bouwwerken zou toelaten ten behoeve van een woonfunctie op grond met bestemming groen, dan zou daarmee een precedent ontstaan.

De omstandigheid dat bezwaarde erg zijn best doet om – net als de eerdere eigenaars – de groenstrook zo goed mogelijk te beschermen en te onderhouden is prijzenswaardig, maar heeft niet het -door bezwaarde gewenste- gevolg dat de belangenafweging dan anders wordt. Het is de commissie niet gebleken dat de gevolgen van de weigering onredelijk voor bezwaarde zouden zijn. Auto's kunnen ook zonder overkapping of op een ander plek (aan de weg) staan. Het laten zien van foto's van bouwwerken in de omgeving is -zonder aanduiding van de locaties– onvoldoende voor nader onderzoek of het gelijke gevallen betreft.

Het college heeft terecht besloten om geen medewerking te verlenen aan de aanvraag om buitenplannen af te wijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 4, aanhef en onder 1 van bijlage II van het Bor.

Op grond van het voorgaande stelt de commissie vast dat de aanvraag om twee redenen terecht geweigerd is, namelijk vanwege een negatief welstandsadvies dat het college mocht opvolgen én omdat het college het ruimtelijk advies mocht opvolgen om geen medewerking te verlenen om buitenplannen af te wijken.

Ten overvloede

Zoals de commissie ook op de hoorzitting heeft opgemerkt, geeft de commissie alleen een advies op grond van het bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag, zoals dat voorligt. Of het mogelijk is om een carport op een andere locatie, bijvoorbeeld op het perceel met woonbestemming en waarop de woning van bezwaarde staat, toe te staan kan de commissie geen advies geven. Het college heeft daarover opgemerkt dat daarmee het de maximaal toegestane bouwoppervlakte van 150 m² aan bijgebouwen zou kunnen overschrijden en dat het maximum gehandhaafd wordt. Verder zou een toekomstige aanwijzing van gebouw(en) op het perceel 5.1.2e te Onnen als kenmerkend of beeldbepalend ertoe kunnen leiden dat het college nog zorgvuldiger eventuele aanvragen beoordeelt.

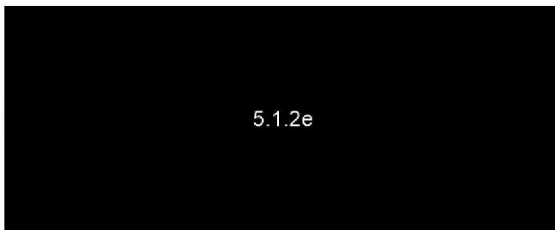
De commissie gaat ervan uit dat bezwaarde zich bij de afdeling VTH (de afdeling vergunningverlening) kan melden om een IVO (integraal vooroverleg) aan te vragen om over eventuele alternatieve mogelijkheden in gesprek te gaan.

6. Advies

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om het bestreden besluit, met overneming van bovenstaande motivering, in stand te laten en het bezwaar van 5.1.2e ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter



secretaris

