

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Postbus 30203
2500 GE DEN HAAG



Wageningen 7 november 2018
ons kenmerk Externen -
ODDV/18.0104761
ons nr. ink. brief Externen - ODDV/
zaaknummer BB18.0346
onderwerp omgevingsvergunning
Keijenbergseweg 10-
12 Wageningen
bijlagen
behandeld door [REDACTED]
telefoon (088) [REDACTED]
verzenddatum 12 december 2018

Geachte [REDACTED],

Op 30 december 2013 heeft u een omgevingsvergunning aangevraagd voor de legalisering van een deel van het Asielzoekerscentrum (AZC) op het perceel Keijenbergseweg 10 -12 in Wageningen. Deze aanvraag ziet ten opzichte van de feitelijke situatie niet op uitbreiding van bebouwing of verharding.

Het gaat hierbij om:

- Gebouw B - slaapgebouw;
- Gebouw E - kantine, bijeenkomstgebouw;
- Sportvelden;
- Rijwielberging;
- Verharding;
- Diverse speeltoestellen, een gsm-mast en 15 lantaarnpalen.

In het verleden zijn de bouwvergunningen voor gebouwen B en E vernietigd wegens strijd met het toen geldende bestemmingsplan. Tijdens onderzoek bleek ons dat, na wijziging van het bestemmingsplan, verzuimd is de toen reeds bestaande gebouwen alsnog te vergunnen. Tijdens de legalisatieprocedure bleek dat het maximale bebouwingspercentage, dat opgenomen is in het bestemmingsplan, overschreden wordt door de bestaande gebouwen en dat de andere genoemde bouwwerken er ook in strijd met de bestemming en zonder vergunning staan.

Bij uitspraak van 5 april 2018 (zaaknummers ARN 17/4150 en 17/4151) heeft de rechtbank Gelderland het beroep tegen de in 2017 verleende vergunning gegrond verklaard en de vergunning vernietigd. Met dit besluit nemen wij een nieuwe beslissing met inachtneming van de uitspraak.

De uitspraak van de rechtbank heeft geleid tot een verzoek om handhaving. Tegen de afwijzing hiervan is een bezwarenprocedure gevoerd. In dat kader is aan de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland een verzoek om voorlopige voorziening gedaan. Op 27 augustus 2018 heeft de voorzieningenrechter deze voorziening toegewezen en de gemeente gelast binnen 14 dagen de gebouwen B en E te ontruimen en te verzegelen.

Op 7 september 2018 heeft de voorzieningenrechter deze voorziening voorlopig opgeheven. Aanleiding hiervoor waren een verzoek namens u en een verzoek namens het gemeentebestuur tot opheffing van de getroffen voorziening. Op 19 september 2018 zijn deze verzoeken ter zitting behandeld. Op 21 september 2018 heeft de Voorzieningenrechter een aangevulde voorlopige voorziening getroffen. Hij heeft hierbij bepaald dat de voorziening geschorst blijft wanneer binnen 12 weken na zijn uitspraak een definitieve beslissing op de vergunningaanvraag genomen wordt. (zaaknummers ARN 18/4994 en 18/ 4999) Met deze vergunning wordt gevolg gegeven aan de opdracht van de voorzieningenrechter.

Besluit

Wij verlenen u de gevraagde omgevingsvergunning voor de activiteiten:

- (ver)bouwen van een bouwwerk
- gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met de regels van ruimtelijke ordening

De gewaarmerkte stukken en bijlagen waaronder de verklaring van geen bedenkingen, maken deel uit van deze vergunning.

Procedure

Op uw aanvraag is volgens artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Uw aanvraag is getoetst aan de Wabo, het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht.

Beoordeling

Op grond van artikel 2.1 lid 1 sub a van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning te bouwen. De toetsingscriteria voor deze activiteit staan in artikel 2.10 van de Wabo. Wij hebben uw aanvraag getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de bouwverordening en redelijke eisen van welstand.

Bestemmingsplan

De aanvraag moet worden getoetst aan het bestemmingsplan Buitengebied. Het perceel heeft daarin de enkelbestemming "maatschappelijk", met de aanduiding van een bouwvlak en met de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk 3". Binnen deze aanduiding is een verpleeghuis, verzorgingshuis en asielzoekerscentrum toegestaan. In artikel 15.1.1 van de planregels wordt voor het bouwvlak een maximum bebouwingspercentage van 40% gesteld.

Door de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk" is bij recht de vestiging van een asielzoekerscentrum op het perceel mogelijk gemaakt. Het gebruik van de locatie als asielzoekerscentrum is daarmee in overeenstemming met het bestemmingsplan. Een deel van het perceel heeft de bestemming "Bos". Hierin is geen bebouwing toegestaan.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied op 30 september 2013 waren de gebouwen waar de aanvraag op ziet reeds aanwezig. Het AZC is positief bestemd. Zowel uit de planregels als uit de plankaart is de conclusie te trekken dat de gemeenteraad heeft beoogd de bestaande situatie in het bestemmingsplan vast te leggen. Hierbij is echter ten onrechte een te laag bebouwingspercentage aangehouden en is het bouwvlak niet juist op de kaart geprojecteerd. Noch van de zijde van aanvrager, noch van de zijde van anderen is hierover de in de bestemmingsplanprocedure een zienswijze naar voren gebracht. Het beroep tegen het bestemmingsplan dat bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is behandeld zag ook niet op deze locatie of de directe omgeving, maar op twee andere locaties in het buitengebied.

Gebouwen

De gebouwen B en E overschrijden voor een klein deel het bouwvlak. Het maximale bebouwingspercentage wordt overschreden.

Het totale bouwvlak heeft een oppervlakte van 4200 m². Binnen het bestemmingsplan is een bebouwingspercentage van 40% opgenomen. Daarmee mag de bebouwde oppervlakte op grond van het bestemmingsplan 1680 m² bedragen. De totale bebouwde oppervlakte bedraagt 2395 m². Een overschrijding van 715 m² dus. Er is sprake van een bebouwing die overeenkomt met een bebouwingspercentage van 57%.

Speeltoestellen

In de aanvraag zijn tevens een aantal speeltoestellen opgenomen.

Op grond van artikel 3 lid 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zijn speeltoestellen hoger dan 2,5 meter (en lager dan 4 meter) vergunningvrij voor de activiteit "het bouwen van een bouwwerk", maar wel vergunningplichtig voor de activiteit "gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan". De speeltoestellen zijn buiten het bouwvlak gesitueerd op gronden met de bestemming Bos en daarmee in strijd met het bestemmingsplan. Zij zijn daarom in de vergunning opgenomen.

Overige voorzieningen

Op het terrein zijn verder nog een aantal overige voorzieningen gerealiseerd. Het gaat hierbij om een fietsenstalling, een GSM-mast en een 15 lichtmasten.

Zowel de speeltoestellen als de overige voorzieningen zijn gesitueerd buiten het bouwvlak. In de ruimtelijke onderbouwing is op bladzijde 16 een tekening opgenomen waar toestellen en voorzieningen gesitueerd zijn.

Op basis van artikel 2.10 lid 2 van de Wabo wordt uw aanvraag daarom ook ten aanzien van deze bouwwerken aangemerkt als een aanvraag voor de activiteit 'Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan'.

Zoals in de ruimtelijke onderbouwing is uiteengezet zouden voor de afzonderlijke speeltoestellen en overige voorzieningen afzonderlijke vergunningen verleend kunnen worden. Situering en afmeting voldoen aan de criteria van respectievelijk artikel 3 lid 4 en artikel 4 lid 1, lid 3 en lid 5 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Uit oogpunt van efficiency zijn zij echter meegenomen in de nu voorliggende aanvraag.

De ruimtelijke inpasbaarheid van deze speeltoestellen en overige voorzieningen is opgenomen in de ruimtelijke onderbouwing.

In de zienswijze is over deze zaken geen opmerking gemaakt.

Tussenconclusie bestemmingsplan

Op basis van artikel 2.10 lid 2 van de Wabo wordt uw aanvraag voor zover deze het maximale toegestane bebouwingspercentage overschrijdt en de gebouwdelen en voorzieningen zijn voorzien buiten de bestemming "Maatschappelijk" aangemerkt als een aanvraag voor de activiteit 'Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan'.

Het geheel wordt vergund op basis van artikel 2.12 lid 1 a onder 3 van de Wabo.

Welstand

In de uitspraak van de rechtbank van 5 april 2018 is aangegeven dat de toetsing aan redelijke eisen van welstand onvoldoende in het besluit was opgenomen en dat onduidelijk was waaraan exact getoetst was. Op 10 september 2018 heeft de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) daarom opnieuw advies uitgebracht.

Op 22 maart 2018 is de "Welstandsnota 2018" in werking getreden. Op grond van de overgangsbepaling in deze nota dient een aanvraag die was ingediend voor dit tijdstip en waarop nog geen beslissing was genomen te worden getoetst aan de voorgaande Welstandsnota, te weten de "Welstandsnota 2010". Het bijgaande advies van de CRK maakt deel uit van dit besluit. De CRK is van mening dat het plan voldoet aan redelijke eisen van welstand.

De CRK heeft naar onze mening voldoende geadviseerd. Er zijn naar onze mening geen gebreken in de totstandkoming van het advies. Het college is van mening dat het haar oordeel over welstand op dit advies mag baseren. Het college is van mening dat er geen sprake is van strijdigheid met de redelijke eisen van welstand en is van mening dat de vergunning moet worden verleend. Omdat in de zienswijze ook wordt ingegaan op het advies van de CRK zal daar bij de weerlegging van de zienswijze nader op worden ingegaan.

Bouwverordening

U heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat uw aanvraag voldoet aan de Bouwverordening Wageningen 1993, herziening 2013.

Bouwbesluit

U heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat uw aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit 2012.

Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan

Op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan.

Uit de bijgevoegde "Ruimtelijke onderbouwing opvanglocatie voor asielzoekers te Wageningen", rapportnummer P01050, gedateerd op 8 november 2018 van BRO, blijkt naar onze mening voldoende dat plan aanvaardbaar is. Hierna wordt ingegaan op een tweetal aspecten.

Ladder voor duurzame verstedelijking

In de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 5 april 2018 is ten aanzien van de ruimtelijke onderbouwing overwogen dat daarin onvoldoende aandacht is besteed aan de ladder van duurzame verstedelijking.

De rechtbank stelt vast dat, ook nu het gaat om een uitbreiding van slechts 715 m2 ten opzichte van de in het bestemmingsplan reeds toegelaten bebouwing, een toetsing aan de ladder in de rede had gelegen. Ook acht de rechtbank onvoldoende onderbouwd dat er een actuele en regionale behoefte is aan de uitbreiding. Bij het verzoek om herziening van de voorlopige voorziening heeft u een notitie "Onderbouwing actuele en regionale behoefte van "uitbreiding van" asielzoekerscentrum Keijenbergseweg 10 tot 12 in Wageningen" d.d. 6 september 2018 overgelegd waarin nader op dit punt is ingegaan. Gelet op het verhandelde ter zitting en gezien de inhoud van de zienswijze is de conclusie getrokken dat hiervoor nog nadere onderbouwing vereist was. U heeft hiervoor op 8 november 2018 een "Oplegnotitie Laddertoets" op het eerder ingediende stuk aangeleverd.

Wij hebben deze twee stukken samen beoordeeld. Hierin wordt voldoende uiteengezet dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. Ook wordt voldoende gemotiveerd waarom deze ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied toelaatbaar is. Wij zijn van mening dat daarmee voldoende wordt gemotiveerd dat wordt voldaan aan de ladder van duurzame verstedelijking.

Omdat in de zienswijze ook op dit punt wordt ingegaan zal daar bij de weerlegging van de zienswijze nader op worden ingegaan.

Natura 2000

De rechtbank is in genoemde uitspraak van 5 april 2018 van oordeel dat er een verkennend onderzoek naar de mogelijke significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Veluwe had moeten plaatsvinden. Uit onderzoek van Ecologica: "Wet natuurbescherming

Asielzoekerscentrum Keijenbergseweg Wageningen projectnummer P2016/37 november 2018", bijlage bij de ruimtelijke onderbouwing, is gebleken dat er geen significante gevolgen zijn. Dit onderzoek is als bijlage bij het besluit gevoegd.

Omdat in de zienswijze ook op dit punt wordt ingegaan zal daar bij de weerlegging van de zienswijze nader op worden ingegaan.

Verklaring van geen bedenkingen

Op 17 september 2018 heeft de gemeenteraad besloten een verklaring van geen bedenkingen in ontwerp af te geven. Bij besluit van 10 december 2018 heeft de raad van de gemeente Wageningen een definitieve verklaring van geen bedenkingen verleend. De zienswijzen ten aanzien van de ontwerpvergunning zijn door de raad in haar besluitvorming betrokken en gaven geen aanleiding op het eerdere (ontwerp)besluit terug te komen.

Het raadsbesluit is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Zienswijzen

De aanvraag heeft, met het voornemen de vergunning te verlenen en bijbehorende stukken, met ingang van 21 september 2018 ter inzage gelegen. Dit is gepubliceerd op : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/gemeentebld>. Daarnaast werd dit besluit bekend gemaakt in de Stad Wageningen. Eenieder kon gedurende zes weken zienswijzen naar voren brengen tegen het voornemen.

Tegen het ontwerpbesluit is op 31 oktober 2018 een zienswijze ingediend door A&S advocaten namens een buurtbewoner. In de zienswijze worden drie thema's aangevoerd, namelijk:

1. Welstand
2. Laddertoets
3. Natura 2000

Hieronder volgt een samenvatting van de inhoud van de zienswijze. Daarna volgt een reactie op de ingediende zienswijze.

Welstand

- a) De toetsing aan het vigerende welstandsregime is materieel niet, althans ontoereikend aangelegd.
- b) De gemeenteraad heeft kennelijk naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank reden gezien om de welstandsnota aan te passen.
- c) De leemkuil is aangewezen als beschermd rijksmonument. Er geldt een bijzonder welstandsniveau.
- d) In de welstandsnota staan strikt te interpreteren, cumulatieve voorschriften. De te legaliseren bebouwing voldoet niet aan deze criteria.
- e) De te legaliseren bebouwing past in het geheel niet bij het rijksmonument. Gebouwen B en E, die zijn vast gebouwd aan het monument, zijn zeer strak, niet fraai, geheel anders gebouwd en passen niet bij de eclectische stijl van het rijksmonument.
- f) De illegale gebouwen zijn zeer volumineus en passen naar vorm en schaal niet in de omgeving en de stedenbouwkundige structuur (vrijstaande villa in bosrijk gebied) wordt niet gerespecteerd.
- g) Binnen bijzonder welstandsniveau moet nieuwe bebouwing de kwaliteit van de omgeving en de openbare omgeving versterken. Daarvan is geen sprake.
- h) Ook moet nieuwbouw het markante karakter van de belangrijke stedenbouwkundige ruimten versterken. Ook daarvan is geen sprake.
- i) De kleurstelling van de bouwwerken past niet bij het rijksmonument.

- j) Het stoort de indiener van zienswijze dat de illegale bebouwing buitengewoon goed zichtbaar is. Hij kan het niet verkroppen dat het rijksmonument in ernstige mate wordt aangetast met illegale bebouwing.
- k) De illegale gebouwen sluiten in het geheel niet aan bij het rijksmonument dat op meerdere onderdelen is verfraaid.
- l) Binnen het welstandsregime mag niet worden getoetst aan de vraag of de bebouwing zichtbaar is vanaf de openbare weg.
- m) De welstandscriteria worden gebagatelliseerd. Verwezen wordt naar criteria 4, 5 en 11. De CRK doet deze strenge normen af met de redenering die erop neer komt dat hoe minder fraai de aan- en verbouwen zijn, hoe beter het rijksmonumentale landhuis uit de verf komt.
- n) De CRK beschrijft dat er schade aan het monument wordt aangericht terwijl het welstandsregime aangeeft dat aan- of verbouw geen schade mag aanrichten.
- o) Er moet sprake zijn van een oogstrelend bouwwerk. Op deze regel gaat de welstandstoets niet in. Die regel staat haaks op de redenering dat hoe minder fraai nieuwbouw is, hoe beter het landhuis uit de verf komt.

Provinciaal beleid

- a) Er blijkt niet dat de provincie om advies is gevraagd, terwijl zij waarschijnlijk grote bezwaren heeft.
- b) De provincie heeft aangegeven het besluit te willen ontvangen voordat een besluit wordt genomen. Er is niet gebleken dat aan dit verzoek is voldaan.

Bebouwingspercentage

- a) Het is niet duidelijk of het maximale bebouwingspercentage wordt vergroot binnen het bouwvlak of dat wordt beoogd het bouwblok te vergroten zodat aan het maximale bebouwingspercentage wordt voldaan.
- b) Er is geen sprake van een vergissing als het gaat om het overschrijden van het bebouwingspercentage, maar er zijn gewoon fouten gemaakt.
- c) Verwezen wordt naar rechtsoverweg 2.8 van de uitspraak van de Raad van State van 10 april 2002 waar uitbreiding van het maximale bebouwingspercentage in strijd wordt geacht met het provinciaal beleid.

Laddertoets

- a) Het standpunt dat er behoefte is aan opvangruimte in de Leemkuil en dat daar een bepaald aantal personen aanwezig is, is niet nader onderbouwd.
- b) De notitie van het COA (onderbouwing behoefte) bevat aannames die onderbouwing behoeven.
- c) Er wordt betwist dat er sprake is van behoefte aan opvanglocaties en dat die behoefte toeneemt tot begin 2019. Nergens blijkt dat op de Leemkuil in een eventuele behoefte aan opvanglocaties wordt voorzien.
- d) In plaats van uitgaan van een bestaande locatie, moet ervan worden uitgegaan dat deze locatie niet bestaat en die situatie afzetten tegen de vraag of er behoefte is aan deze locatie.
- e) Als de Leemkuil niet had bestaan, waren de asielzoekers elders opgevangen, wat alsnog moet gebeuren.
- f) Er is volgens het bestemmingsplan veel meer mogelijk dan alleen een AZC. Daarom moet worden onderzocht hoe de legale bestemming kan worden ingevuld in plaats van dat daarvan wordt afgeweken.
- g) Het standpunt dat sprake is van een marginale uitbreiding is onjuist. Het betreft een forse uitbreiding, want gebouwen B en E mochten niet worden gebouwd.

- h) Het COA heeft leegstaande gebouwen beschikbaar. Die moeten worden gebruikt in plaats van dat een illegaal project wordt gelegaliseerd. Gebruik maken van leegstaande panden is efficiënt en weegt zwaar op tegen een beweerdelijk voordeel van kortere reistijden.
- i) Het COA bagatelliseert de ruimtelijke ingreep door te stellen dat de overschrijding slechts 715m² is. Er is sprake van een overschrijding van 43% van de totale toegestane bebouwing.
- j) De bewering dat het COA een goede relatie heeft met de gemeente is onjuist. De vraag is wat de ruimtelijke relevantie is van deze opmerking.
- k) Volgens het COA hoeft de laddertoets niet te worden aangelegd, omdat dit niet kan. Er is geen uitzondering op de laddertoets. De hele onderbouwing drijft op dit verkeerde uitgangspunt.

Natura 2000

- a) Ecologica heeft niet onderzocht wat de invloed is van de verbouwing op de situatie zoals die er zou zijn geweest zonder bebouwing. De vraag staat centraal hoe de natuur zich dan zou hebben ontwikkeld.
- b) De rechtbank heeft ook terecht het uitgangspunt gehanteerd dat naar huidige normen moet worden beoordeeld of de illegale bebouwing niet zou kunnen worden geplaatst.
- c) Het is logisch dat er geen ingrepen plaatsvinden binnen het Natura 2000 gebied, omdat dat gebied is gevormd rondom de illegale bebouwing, omdat die bebouwing aanwezig was. De Natura 2000 grens sluit nauw aan rondom de bebouwing. De Leemkuil is bijna helemaal ingesloten door Natura 2000.
- d) Zonder bebouwing was de begrenzing nauwer geweest want dan was er natuur waar nu bebouwing is.

De ingediende zienswijze is voor ons geen reden om van vergunningverlening af te zien. Hieronder leggen wij uit waarom. Vooropgesteld kan worden dat de indiener van zienswijze maar beperkt zicht heeft op de te legaliseren gebouwen, mede gelet op het aanwezige groen en op de onderlinge afstand van zo'n 240 meter tussen de gebouwen van het AZC en de woning van de indiener van zienswijze.

Welstand

Niet ter discussie staat dat in dit geval het bijzonder welstandsniveau geldt. Ook staat niet ter discussie dat voor dit plan de welstandsnota uit 2010 geldt. Binnen het bijzondere welstandsniveau geldt dat voldaan wordt aan de redelijk eisen van welstand als:

- 1) er ongeacht de stijl of de aan het ontwerp ten grondslag liggende architectuuropvatting sprake is van een naar vorm en schaal in zijn omgeving passend bouwwerk;
- 2) het de stedenbouwkundige structuur respecteert;
- 3) het de kwaliteit van de omgeving en de openbare ruimte versterkt;
- 4) het markante karakter van belangrijke stedenbouwkundige ruimten wordt versterkt;
- 5) de architectuur op de aan- en omliggende gebouwen naar vorm, kleur en materiaalgebruik is afgestemd;
- 6) erfafscheidingen naar vorm en materiaalgebruik afgestemd zijn op de omgeving;
- 7) er geen belemmering is voor belangrijke doorzichten en zichtlijnen;
- 8) de toegankelijkheid vanaf het openbaar gebied duidelijk herkenbaar is;
- 9) er ongeacht de bouwstijl of aan het ontwerp ten grondslag liggende architectuuropvatting sprake is van een naar zijn verschijningsvorm oogstrelend bouwwerk;
- 10) er sprake is van een evenwichtige opzet in maatverhoudingen, die in buitenruimten, bouwvolumes en vlakverdelingen tot uitdrukking komt;

- 11) kenmerkende en beeldbepalende onderdelen van de gevels, zoals dakranden, kozijnprofileringen, raamindelingen en glassoorten, de verschijningsvorm op samenhangende wijze ondersteunen;
- 12) bij verbouwingen en restauraties de authenticiteit van het bouwwerk wordt gehandhaafd, versterkt of hersteld;
- 13) bij verbouwingen en restauraties de samenhang in het gevelbeeld wordt gehandhaafd, versterkt of hersteld.

Er is geen sprake van cumulatieve voorschriften, daar niet alle criteria op een bouwplan van toepassing zijn (bijvoorbeeld criterium 6 dat geldt voor erfafscheidingen). Het is wel zo dat als er sprake is van strijdigheid met 1 van de criteria, het bouwplan in principe in strijd is met de welstandsnota.

Om meerdere redenen is binnen de welstandsnota 2010 gekozen voor een benadering met algemeen geldende beoordelingscriteria en het achterwege laten van meer gedetailleerde en specifieke beoordelingscriteria per onderscheiden stedenbouwkundige typologie.

Allereerst biedt deze benadering meer ruimte voor ontwikkeling en vernieuwing. Het biedt immers een zekere vrijheid voor het omgaan met de bestaande stedenbouwkundige context en architectuur. Al te specifieke criteria zouden al snel leiden tot verstarring en onvermijdelijk ook tot gebrek aan flexibiliteit. Bovendien zou er een te grote gerichtheid op behoud van alleen het bestaande het gevolg kunnen zijn. Tenslotte heeft een dergelijke benadering als voordeel dat een meer overeenkomstige en gelijke beoordelingsmethodiek van welstandstoetsing voor alle gebieden en alle vergunningaanvragen voor het bouwen van een bouwwerk kan plaatsvinden.

Bij de beoordelingscriteria wordt het bouwwerk vanuit twee invalshoeken beschouwd: het gebouw in zijn omgeving en het gebouw op zich zelf. Bij de omgeving betreft het de plaats van het bouwwerk (of de bouwwerken) in de stedelijke omgeving, waarbij het in het algemeen gaat om een evenwichtige situering naar vorm, grootte en massaopbouw ten opzichte van de omliggende gebouwen en ten opzichte van het openbaar gebied. Met betrekking tot het bouwwerk op zichzelf (object) gaat het om de verschijningsvorm van een bouwwerk (of meerdere bouwwerken) waarbij het in het algemeen gaat om de esthetische kwaliteiten en in het bijzonder om goede maatverhoudingen en herkenbaarheid van het bouwwerk.

In de zienswijze wordt aangegeven dat er schade is aangericht aan het rijksmonumentale landhuis. Het gebouw De Leemkuil is op 10 oktober 2001 aangewezen als Rijksmonument en op 22 april 2002 als rijksmonument 522214 De Leemkuil, Keijenbergseweg 10 te Wageningen ingeschreven in monumentenregister.

Op dat moment waren de gebouwen waar de aanvraag op ziet reeds gerealiseerd. Het bouwen van deze gebouwen heeft dus voordien plaatsgevonden. Van het toebrengen van schade aan een monument kan daarmee geen sprake zijn omdat het hoofdgebouw op dat moment nog niet als zodanig was aangewezen.

In de inleiding van de omschrijving in het register wordt dit als volgt omschreven:

"Voormalig LANDHUIS, ('HUIZE DE LEEMKUIL'), gebouwd door architect C.G.M. Nieraad uit Arnhem, in 1909 in eclectische stijl. Opdrachtgever was de heer Helenus Ingerman. Enkele jaren na de bouw werd het huis door het vroege overlijden van de eerste bewoner verkocht. Met de nieuwe eigenaar veranderde ook de functie van het gebouw en werd het landhuis verbouwd tot een luxe hotel. Maar al snel stagneerde de klandizie, waardoor verkoop noodzakelijk bleek. Daarmee veranderde nogmaals de functie. Vanaf ca. 1924 was er namelijk een herstellingsoord (voor ambtenaren uit Amsterdam) in

gevestigd. Sinds beginjaren negentig van de twintigste eeuw, is het in gebruik als asielzoekerscentrum met enkele uitbreidingen van bijgebouwen.

Het huis ligt temidden van een uitgestrekte tuin beplant met grote bomen en wordt aan de voorzijde door een hek van de Keyenbergseweg gescheiden. Tuinaanleg en hekwerk vallen, evenals de met een tussenlid verbonden, moderne aanbouwen aan de linker- en achterzijde, niet onder de bescherming."

De CRK heeft de aanvraag getoetst aan de genoemde welstandscriteria. De CRK is van mening dat wordt voldaan aan de van toepassing zijnde welstandscriteria. Volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de raad van state van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9043 of van 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:788), mag het college, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan een dergelijk advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria.

Bij de ingediende zienswijze is geen deskundig tegenadvies gevoegd. De vraag die overblijft is dan ook of in de zienswijze voldoende wordt gemotiveerd dat het welstandsadvies in strijd is met de welstandsnota. Daartoe overweegt het college als volgt.

In tegenstelling tot wat de indiener van zienswijze aangeeft, is de nieuwe welstandsnota 2018 niet aangepast naar aanleiding van deze uitspraak. Zoals ook in de welstandsnota staat, is de aanleiding voor het aanpassen van de welstandsnota de wens van de gemeenteraad om zoveel mogelijk gebieden welstandsvrij te maken.

Dat er gebruik wordt gemaakt van eenvoudigere architectuur of van andere materialen of kleur, betekent niet dat er geen sprake is van een oogstrelend gebouw. Volgens de welstandsnota 2010 moet onder oogstrelend worden verstaan:

"heeft te maken met schoonheidsbeleving. Of een bouwwerk als 'oogstrelend' gekwalificeerd kan worden hangt af van bouwethiek. Deze wordt bepaald door maatverhoudingen, de compositie van de onderdelen en de samenhang. Een oogstrelend gebouw kan zowel complex als enkelvormig, verfijnd of groots, harmonieus of contrasterend zijn."

Het kan dus ook gaan om een eenvoudige architectuur, contrasterend aan een ander gebouw, in casu het rijksmonument. Wij zijn van mening dat aan de definitie van 'oogstrelend' wordt voldaan. De gebouwen B en E complimenteren door hun architectuur het rijksmonument. Dat er sprake is van eenvoudigere architectuur betekent niet dat hiermee geen sprake is van een oogstrelend bouwwerk. Zoals de CRK in haar advies stelt, blijft door de gekozen positie de stedenbouwkundige structuur overeind en wordt door de gekozen vormgeving en detaillering de ondergeschiktheid aan het rijksmonument benadrukt.

Conclusie

Zoals aangegeven heeft de CRK een advies uitgebracht. De ingediende zienswijze geeft ons geen aanleiding om te concluderen dat het advies onjuist of onvolledig is. Wij zijn van mening dat er sprake is van een goed advies dat wij aan ons besluit ten grondslag mogen leggen. Gelet op het advies van de CRK vinden wij dat wordt voldaan aan de redelijke eisen van welstand.

Provinciaal beleid

De ruimtelijke onderbouwing is geactualiseerd. In paragraaf 3.2 is de toets aan het provinciaal beleid geactualiseerd. Uit de toets komt naar voren dat het voornemen geen effect heeft voor de provinciale belangen. Het besluitgebied is in de provinciale verordening aangeduid als "Groen ontwikkelingsgebied". De ontwerpvergunning is voorgelegd aan de provincie Gelderland. In haar reactie op de ontwerpstukken is door de provincie is aangegeven dat haar eerder vooroverlegreactie van oktober 2015 (onder zaaknummer 2015-013251) nogmaals naast het plan heeft gelegd. Het voorliggend plan is niet gewijzigd en de provincie ziet geen redenen om haar advies van destijds bij te stellen.

Bebouwingspercentage

Zoals eerder in dit besluit en in de ruimtelijke onderbouwing aangegeven, is het plan op 2 punten in strijd met het bestemmingsplan. Het bestemmingsvlak "Maatschappelijk" wordt overschreden door ondergeschikte delen van de bebouwing. Ook wordt het maximale bebouwingspercentage overschreden. Het totale bouwvlak heeft een oppervlakte van 4200 m². Binnen het bestemmingsplan is een bebouwingspercentage van 40% opgenomen. Daarmee mag de bebouwde oppervlakte op grond van het bestemmingsplan 1680 m² bedragen. De totale bebouwde oppervlakte bedraagt 2395 m². Een overschrijding van 715 m² dus. Gerelateerd aan het bouwvlak is er sprake van een bebouwing die overeenkomt met een bebouwing 57%.

Met deze omgevingsvergunning wordt een nieuw planologisch kader voor de bebouwing vastgelegd. Daarmee wordt de bovenomschreven overschrijding toegestaan en vergund.

In de zienswijze wordt nog verwezen naar de rechterlijke overweging in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2002. Deze uitspraak heeft geen betrekking op het vigerende bestemmingsplan maar op de voorloper daarvan.

Laddertoets

Uit de notitie "Onderbouwing actuele en regionale behoefte van "uitbreiding van" asielzoekerscentrum Keijenbergseweg 10 tot 12 in Wageningen" d.d. 6 september 2018 en de Oplegnotitie Laddertoets d.d. 8 november 2018 volgt dat er sprake is van een actuele regionale behoefte aan opvanglocaties.

Het door indiener genoemde krantenbericht doet daar niet aan af. Nog los van de vraag of de daarin genoemde informatie juist is, heeft COA gemotiveerd dat de toenemende behoefte niet alleen wordt veroorzaakt door een grotere instroom dan verwacht, maar door tal van andere factoren.

Verder gaat indiener eraan voorbij dat er sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan dat het vestigen van een asielzoekerscentrum op deze locatie toestaat. Daarmee is voor het grootste deel sprake van een planologisch bestaande locatie. De aanvraag ziet voor betreft de afwijkingen van het bestemmingsplan alleen op de extra bebouwing. Slechts voor de legalisering van 715 m² is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Als de indiener het vestigen van een asielzoekerscentrum op deze plek wilde tegengaan, had hij tegen het bestemmingsplan op moeten komen. Dat heeft hij niet gedaan.

In tegenstelling tot wat in de zienswijze staat, is overigens niet veel meer mogelijk in het bestemmingsplan. Uit de regels volgt namelijk heel duidelijk dat ter plaatse uitsluitend een verpleeghuis, verzorgingshuis of asielzoekerscentrum is toegestaan.

Voorts heeft COA gemotiveerd aangetoond waarom behoefte bestaat aan de legalisering van een gedeelte van deze locatie. Het gebruik van de leegstaande locaties is niet vanzelfsprekend, en uit de Oplegnotitie volgt dat zelfs als COA erin zou slagen om alle leegstaande locaties te openen er nog steeds sprake is van een behoefte aan meer opvangplekken.

Zoals hiervoor is toegelicht is sprake van een legalisering van 715 m², hetgeen neerkomt op 17% bovenop de reeds planologisch toegestane 40% bebouwing op deze locatie. Op grond van aan artikel 3.1.6, lid 2, Bro hoeft uitsluitend een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien in een actuele regionale behoefte. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is de ontwikkeling die niet reeds planologisch is toegestaan. Dat is dus het toetsingskader voor de Laddertoets bij dit bouwplan.

Er is door COA gewezen op de goede bestuurlijke relatie met de gemeente Wageningen omdat het niet vanzelfsprekend is dat lokaal bestuur openstaat voor het vestigen van een opvanglocatie. Dat blijkt juist temeer bij de leegstaande gebouwen, waarbij het lang niet altijd tot de mogelijkheden behoort om daarin een opvanglocatie te vestigen zoals in de Oplegnotitie is toegelicht.

In tegenstelling tot hetgeen indiener stelt, is er met beide notities getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Er is weliswaar gesteld dat een opvanglocatie geen nieuwe stedelijke ontwikkeling is die zich eenvoudig in de toets aan artikel 3.1.6, lid 2, Bro laat gieten (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe woningen), maar die toets is wel degelijk verricht.

Natura 2000

In de zienswijze onder 6.1 wordt gesteld dat Ecologica "niet heeft onderzocht wat de invloed is van de bebouwing op de situatie zoals die zou zijn geweest zonder bebouwing". Onder 6.3 herhaalt betrokkene dit nogmaals door te stellen: "onderzocht moet worden wat de situatie was als de bebouwing er niet was" en dat "de vraag centraal staat hoe de natuur zich dan zou hebben ontwikkeld". Wij delen deze mening niet dat dit niet is gedaan in het rapport van Ecologica. In het rapport staat (op pagina 19) letterlijk:

*"Hierbij dient **voor de toetsing te worden uitgegaan van realisatie en gebruik van de bebouwing en voorzieningen**. Kanttekening is uiteraard dat de daadwerkelijke ecologische effecten zich reeds jaren geleden hebben voorgedaan en inmiddels verdisconteerd zijn met andere ontwikkelingen en activiteiten die zich hebben voorgedaan sinds de bouw en ingebruikname van de bebouwing en voorzieningen. De toetsing is derhalve voornamelijk een toets van de juridische werkelijkheid: **de referentiesituatie (zonder de aangevraagde activiteiten)** bestaat in de huidige feitelijke situatie niet meer".*

Door de ecologen is naar onze mening dan ook uitgegaan van de situatie zoals die theoretisch had kunnen zijn indien de te legaliseren bebouwing er niet zou zijn geweest, zoals betrokken stelt. Uit de zienswijze komt niet naar voren op welk punt dit niet is gedaan.

Verder wordt gesteld in punt 6.2. van de zienswijze dat het "nagal wiesdes is dat het gebied gevormd is rondom de illegale bebouwing, omdat die bebouwing nu eenmaal aanwezig is". Onder 6.3 stelt hij vervolgens dat "de Natura 2000 aanwijzing in feite de feitelijke, illegale situatie volgt. Zonder bebouwing was de begrenzing nauwer geweest dan was er natuur waar nu bebouwing was". Dit is naar onze mening slechts een aanname van betrokkene. Kijkend naar de andere locaties in de omgeving lijkt de aanwijzing van het gebied niet afhankelijk te zijn van het enkele feit of er wel of geen bebouwing aanwezig is. Zo is bij de naast gelegen maatschappelijke functie, net als in voorliggend geval een ruime afstand tussen de bestaande bebouwing en de begrenzing van het Natura 2000 gebied aangehouden. Naar onze mening is eerder de destijds geldende bestemming aanleiding geweest voor het begrenzen van het Natura 2000 gebied dan de bestaande bebouwing, maar ook dat is een aanname. Welke aanname er ook de juiste zou zijn, is echter in het kader van voorliggende omgevingsvergunning niet relevant. Als betrokkene al van

mening was/is dat bij de aanwijzing van het Natura 2000 gebied ten onrechte uit is gegaan van de aanwezige bebouwing, dan had hij dit kenbaar moeten maken ten tijde van de aanwijzing van de begrenzing van het natura2000-gebied.

Het voorliggende besluit en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwing dienen te worden getoetst aan de geldende wet- en regelgeving. In dit geval dus aan de nu geldende begrenzing van het Natura2000-gebied. Het uitgangspunt in het rapport van Ecologica dat uitgegaan moet worden van het geëxclaveerde gebied is dan ook juist. De legalisering van de gebouwen vindt niet plaats in een zone die is aangewezen als Natura 2000-gebied.

Inwerkingtreding

Deze vergunning treedt in werking op de dag na afloop van de beroepstermijn van 6 weken. Mocht er gedurende deze termijn ook een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend, dan treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat de rechter op dat verzoek heeft beslist.

Beroep

Binnen 6 weken na de dag van bekendmaking, kan tegen dit besluit schriftelijk beroep ingesteld worden. Ook u kunt beroep instellen tegen dit besluit. In de bijlage kunt u lezen hoe u dit moet doen.

Leges

De voor deze vergunning verschuldigde leges zijn bij de eerste procedure over deze aanvraag reeds in rekening gebracht.

Vragen?

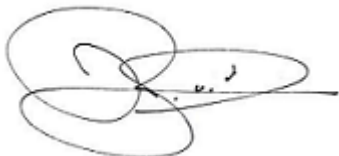
Als u vragen of opmerkingen heeft, neemt u dan contact op met de heer A.G.J. Polman via a.polman@oddevallei.nl of 088 - 116 99 10. Wilt u dan zo vriendelijk zijn om ons kenmerk (2013W1297) te noemen?

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Wageningen,

de secretaris,

de burgemeester,



R. van der Grijp



G.J.M. van Rumund

De brieven van de gemeente Wageningen worden in principe niet meer of digitaal ondertekend.

Bijlage 1: Algemene informatie en aandachtspunten bij de omgevingsvergunning

U heeft een omgevingsvergunning gekregen. Voordat u begint met het uitvoeren van uw plan, is het belangrijk de onderstaande informatie te lezen. Deze kan namelijk nog van invloed zijn op uw werkzaamheden.

1. Algemeen

Beroepstermijn

De vergunning is niet meteen onherroepelijk. Tot 6 weken nadat de omgevingsvergunning aan u is verstuurd, kunnen belanghebbenden beroep instellen en de rechter verzoeken om de werking van het besluit te schorsen. Als de rechter het verzoek honoreert, kan het in het uiterste geval ertoe leiden dat u geen gebruik kunt maken van deze vergunning. Wij wijzen u er op dat als u binnen de beroepstermijn van 6 weken met de activiteiten start, dat dit op uw eigen risico is.

Rechten van derden

Door het verlenen van deze vergunning wijzigen de rechten van en verplichtingen tegenover derden niet. Hieronder kunnen bijvoorbeeld ook de rechten van uw gemeente of uw bureaus vallen. Denk bijvoorbeeld aan eigendomsrechten.

Wijzigen van uw plan

Als u uw plan wilt wijzigen, dan heeft u mogelijk een nieuwe omgevingsvergunning nodig. In dat geval raden wij u aan om tijdig contact op te nemen met het team Vergunningverlening, telefoonnummer 088 - 116 99 73.

2. Andere toestemmingen

Deze omgevingsvergunning geldt alleen voor de vergunde werkzaamheden. Afhankelijk van uw situatie heeft u mogelijk andere vergunningen nodig of moet u bepaalde meldingen doen.

Bijlage 2: Informatie over beroep instellen

Hoe dient u beroep in?

Bent u het niet eens met het besluit én heeft u op het ontwerpbesluit zienswijze ingediend? Dan kunt u hiertegen beroep instellen. Dit doet u door een brief te schrijven aan de rechtbank in Arnhem. Het postadres van de rechtbank is:

Rechtbank Gelderland, Team Bestuursrecht
Postbus 9030
6800 EM Arnhem

U kunt ook digitaal beroep instellen. U moet daarvoor een webformulier invullen. Dit formulier vindt u op www.rechtspraak.nl.

Wat zet u in uw beroepschrift?

In uw beroepschrift moet het volgende staan:

- uw naam, adres, telefoonnummer en e-mailadres;
- de datum van uw brief;
- een omschrijving van het besluit waartegen u beroep instelt;
- het zaaknummer;
- de reden(en) waarom u beroep instelt;
- uw handtekening.

Stuur als dit mogelijk is ook een kopie mee van het besluit waartegen u beroep instelt. Als iemand anders namens u beroep instelt, dan moet u een schriftelijke machtiging meesturen.

Welke termijn heeft u voor het indienen van beroep?

U heeft zes *weken* de tijd om beroep in te stellen. De termijn begint op de dag na de datum waarop het besluit ter inzage is gelegd. De rechtbank moet uw beroep voor het einde van de termijn hebben ontvangen. Na ontvangst van uw beroepschrift stuurt de rechtbank u een ontvangstbevestiging en informeert u over de verdere procedure.

Voorlopige voorziening

Als u beroep instelt, heeft dat geen gevolgen voor de geldigheid van het besluit. Als u dit niet wenselijk vindt, kunt u de voorzieningenrechter van de rechtbank om een voorlopige voorziening vragen. Dat is een tijdelijke oplossing voor de periode dat uw beroepschrift nog in behandeling is. Het verzoek om een voorlopige voorziening stuurt u aan:

Rechtbank Gelderland, Team Bestuursrecht
De voorzieningenrechter
Postbus 9030
6800 EM Arnhem

Kosten?

U bent voor het instellen van beroep een vergoeding verschuldigd: griffierecht. Ook voor een voorlopige voorziening betaalt u griffierecht. De hoogte van de bedragen kunt u vinden op www.rechtspraak.nl.