

I. Behandeling van het bezwaarschrift van [REDACTED] namens de [REDACTED] en [REDACTED] gericht tegen het besluit van burgemeester en wethouders van 10 mei 2021, kenmerk 2021054884, inhoudende de verlening van een omgevingsvergunning voor het transformeren van een bedrijfspand naar 9 woningen ter plaatse van de Middelburgseweg 1A in Waddinxveen.

Naar (de inhoud van) het ingediende bezwaarschrift, alsmede het namens het college ingediende verweerschrift wordt hier kortheidshalve verwezen.

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de commissie bezwaarschriften van 13 juli 2021, in aanwezigheid van:

- [REDACTED];
- [REDACTED] en de [REDACTED];
- [REDACTED];
- [REDACTED];

De heer [REDACTED] (hierna: bezwaarmaker) en de [REDACTED] (hierna: [REDACTED]) waren ter zitting aanwezig.

De heer [REDACTED] van [REDACTED] (vergunninghouder) en mevrouw [REDACTED] (gemachtigde) waren ter zitting aanwezig.

Burgemeester en wethouders (hierna: het college) hebben zich ter zitting laten vertegenwoordigen door de heer [REDACTED] van de Omgevingsdienst Midden-Holland (hierna: ODMH).

De behandeling van dit bezwaarschrift ter zitting is gelijktijdig, doch niet gevoegd, behandeld met het bezwaarschrift [REDACTED] namens [REDACTED].

Hetgeen op 13 juli 2021 ter zitting door bezwaarmaker, namens het college en namens vergunninghouder naar voren is gebracht, is in het navolgende advies beknopt en zakelijk verwoord onder de kopjes "standpunt van bezwaarmaker", "standpunt college" en "standpunt vergunninghouder".

II. OVERWEGINGEN COMMISSIE

1. ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift, gedateerd 10 juni 2021, is ten gemeentehuize ontvangen op 11 juni 2021, derhalve binnen de termijn als bedoeld in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Voorts is voldaan aan de overige in de Awb gestelde eisen ten aanzien van de indiening van een bezwaarschrift.

Gelet op het vorenstaande dient bezwaarmaker ontvankelijk te worden verklaard in zijn bezwaren.

2. procesverloop

- Op 17 februari 2021 heeft het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen. Bij "aanvrager bedrijf" staat achter "(Statutaire) naam": [REDACTED]. Onder "Locatie" is "U bent eigenaar van het perceel" aangevinkt. De aanvraag is gedaan voor de activiteiten: "bouwen", te weten het bouwen van een bijbehorend bouwwerk en het plaatsen van een nieuw kozijn of het veranderen van een bestaand kozijn of gevelpaneel, en "handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening". In plaats van "werken", zou het nieuwe gebruik "wonen" worden. De aanvraag betreft het transformeren van een bedrijfspand naar 9 woningen, ter plaatse van de Middelburgseweg 1A in Waddinxveen.
- Voornoemde aanvraag is op 25 februari 2021 gepubliceerd in het gemeenteblad. Hierin staat vermeld dat de aanvraag zal worden behandeld volgens de reguliere procedure.

- Bij besluit van 6 april 2021 heeft de ODMH, namens het college, de beslistermijn verlengd met maximaal zes weken. Dit besluit is op 8 april 2021 gepubliceerd in het gemeenteblad.
- Bij besluit van 10 mei 2021 (hierna: bestreden besluit) heeft de ODMH, namens het college, een omgevingsvergunning onder voorschriften verleend voor de activiteiten:
 - o bouwen (artikel 2.1 lid 1a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, hierna: Wabo); en
 - o afwijken bestemmingsplan/ strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1c Wabo).
- Het college heeft in het bestreden besluit het volgende overwogen:

“5.1 Bouwen (artikel 2.1 lid 1a Wabo)

- Het bouwwerk waarop het bouwplan betrekking heeft, is voorzien in het gebied waar het bestemmingsplan "Bebouwde Kom 2015" van kracht is. De gronden hebben daarin de bestemmingen "Kantoor" en "Waterstaat-Waterkering". Het bouwplan is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan. Voor het plan wordt afgeweken van de regels van dit bestemmingsplan. Zie hiervoor de activiteit 'afwijken bestemmingsplan/strijdig gebruik' in dit besluit.
- Het bouwwerk waarop het bouwplan betrekking heeft, is voorzien in het gebied waar eveneens het bestemmingsplan "Parapluplan Archeologie en Parkeren" van kracht is. Het ingediende bouwplan is in overeenstemming met dit bestemmingsplan.
- De Welstandcommissie heeft op 4 maart 2021, beoordeeld naar de criteria van de Welstandsnota, een positief advies over het plan gegeven. Wij hebben dit advies overgenomen. Het plan voldoet hiermee aan redelijke eisen van welstand.
- Op grond van de verstrekte gegevens en bescheiden is het aannemelijk dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening.
- De gevraagde vergunning voor deze activiteit kan daarom worden verleend, mits aan de onder de voorschriften vermelde voorwaarden wordt voldaan.

5.2 Afwijken bestemmingsplan/ strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1c Wabo)

- Het bouwwerk waarop het bouwplan betrekking heeft, is voorzien in het gebied waar het bestemmingsplan "Bebouwde Kom 2015" van kracht is. De gronden hebben daarin de bestemmingen "Kantoor" en "Waterstaat-Waterkering".
- Ingevolge het bepaalde in artikel 10.1 zijn de voor "Kantoor" aangewezen gronden bestemd voor kantoren, educatieve, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke, sportieve recreatieve voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening. De activiteit is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan, omdat het gebruik van het pand voor wonen niet toegestaan is.
- Ingevolge het bepaalde in artikel 10.2.2, lid a mogen gebouwen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd. De activiteit is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan, omdat de bergingen buiten het bouwvlak worden gebouwd.
- Ingevolge het bepaalde in artikel 10.2.2, lid b mag de goot- en bouwhoogte van gebouwen respectievelijk maximaal 4 en 6 meter bedragen. De activiteit is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan, omdat de bouw- en goothoogte ca. 6,03 meter bedraagt.
- Ingevolge het bepaalde in artikel 10.2.3, lid a van het bestemmingsplan mag de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen voor de voorgevellijn maximaal 1 m bedragen. De activiteit is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan omdat de erfafscheidingen rondom de bergingen de maximale hoogte overschrijden.
- Het is mogelijk om met toepassing van artikel 2.12 eerste lid, onder a, onder 2° van de Wabo, in samenhang met artikel 4, leden 1, 3 en 9 van bijlage II van het Bor, af te wijken van het bestemmingsplan.
- Het transformeren van een bestaand kantoorgebouw naar woningbouw is ruimtelijk gezien gewenst. Aan de Middelburgseweg is een lint van woningen gelegen, de woonfunctie is passend in de omgeving. Het realiseren van woningen in dit gebouw betekent een beperkte uitbreiding van de bebouwing maar blijft binnen het bouwvlak. Hierdoor verbetert de gebruiksfunctie van de woningen en wordt het gebruik als wenselijk beschouwd.
- De afwijking van de goot- en bouwhoogte wordt niet als bezwaarlijk gezien. Boven de entreezone is het gebouw namelijk ongeveer 6,3 meter hoog en voorzien van een plat dak. Dit gedeelte loopt over de volledige diepte van het gebouw door naar achteren. Na het realiseren van de transformatieplannen wordt de bouw- en goothoogte van het noordelijk gelegen

eenlaagse gebouwdeel vergroot door het toevoegen van een bouwlaag. Daarmee wordt de bestaande (reeds afwijkende) hoogte van 6,3 meter over een groter oppervlak van het pand doorgezet. De bouw- en goothoogte van het gehele gebouw neemt hiermee niet toe. Doordat het bestaande gebouwdeel van 6,3 meter wordt doorgetrokken, wordt het noordelijk gelegen gebouwdeel meer gelijk uitgevoerd. Er ontstaat een rustiger beeld met minder hoogteverschillen.

- De betreffende voortuin is erg groot waardoor de bergingen en de hekwerken rondom ondergeschikt zijn in het straatbeeld. De bergingen aan de voorzijde worden afgeschermd door een hekwerk met beplanting en staan achter een bestaande trafo waardoor de bergingen met hekwerken aan het zicht vanaf de openbare weg worden onttrokken.
 - Er wordt geen onevenredige afbreuk gedaan aan de ingevolge de bestemming gegeven gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken.
 - Wij willen meewerken aan de bovengenoemde afwijkingen omdat er geen planologische en/of stedenbouwkundige bezwaren zijn om toepassing te geven aan de genoemde afwijkingsmogelijkheid.
 - Het bouwplan is eveneens in strijd met het bepaalde in artikel 28 ("Waterstaat-Waterkering") van het eerdergenoemde bestemmingsplan, omdat bouwwerken ten behoeve van secundaire bestemmingen slechts toelaatbaar zijn indien daarvoor door burgemeester en wethouders van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Er kan slechts worden afgeweken mits geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de waterstaatsbelangen.
 - Het is mogelijk om met toepassing van artikel 2.12 eerste lid, onder a, onder 1 van de Wabo, in samenhang met artikel 28.3 van het bestemmingsplan, af te wijken van de regels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan.
 - Wij willen eveneens meewerken aan een afwijking voor het bouwen binnen de bestemming "Waterstaat-Waterkering". De beheerder van de waterkering heeft aangegeven dat er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de waterstaatsbelangen waardoor het bouwen op grond van artikel 28.3 is toegestaan.
 - De gevraagde vergunning voor deze activiteit kan daarom worden verleend."
- Het bestreden besluit is op 17 mei 2021 gepubliceerd in het gemeenteblad.

3. Het van toepassing zijnde wettelijk kader

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

- Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, sub a, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.
- Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, sub c, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken 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 of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.
- Op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wabo, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.
- Ingevolge artikel 2.12, eerste lid onder a. en 2° respectievelijk 3° van de Wabo kan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder c. van de Wabo worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met goede ruimtelijke ordening en in de bij algemene maatregel aangewezen gevallen, of (onder 3°) in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.
- Ingevolge artikel 2.25, eerste lid, van de Wabo, geldt een omgevingsvergunning voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.

- Ingevolge § 3.3. van de Wabo, geduid als “De uitgebreide voorbereidingsprocedure”, is volgens artikel 3.10 van de Wabo, afdeling 3.4 van de Awb [cie: uniforme openbare voorbereidingsprocedure] van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:
 - a.) een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan of een beheersverordening en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°.

Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor)

- Ingevolge artikel 4 van Bijlage II van het Bor komen voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, in aanmerking:
 1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m².
 (...)
 3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m².
 (...)
 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 of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.
- Op grond van artikel 5 van Bijlage II van het Bor blijft bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:
 - (...)
 - b. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg;
 - c. artikel 4, onderdelen 9 en 11.

Bestemmingsplan ‘Bebouwde Kom 2015’

- Ingevolge artikel 10.1 van het bestemmingsplan ‘Bebouwde kom 2015’ zijn de voor ‘Kantoor’ aangewezen gronden bestemd voor:
 - a. kantoren;
 - b. educatieve, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke, sportieve recreatieve voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening, met dien verstande dat geluidsgevoelige objecten niet zijn toegestaan.
 met de daarbij behorende:
 - c. erven en terreinen;
 - d. kunstwerken;
 - e. parkeervoorzieningen;
 - f. wegen en paden;
 - g. waterlopen en waterpartijen;
 - h. waterhuishoudkundige voorzieningen.
- Ingevolge artikel 24.1 van het bestemmingsplan ‘Bebouwde kom 2015’ zijn de voor ‘Waarde-Archeologie 2’ aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor het behoud en de bescherming van de archeologische waarden van de gronden. Deze bestemming is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen.
- In artikel 28 van het bestemmingsplan ‘Bebouwde kom 2015’ staat onder meer:

"28.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waterstaat - Waterkering' aangewezen gronden zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. waterkeringen;
- b. waterstaatkundige voorzieningen;
- c. het onderhoud en instandhouding van dijken, kaden, dijksloten en andere voorzieningen ten behoeve van de waterkering;
- d. watersystemen als fysiek systeem van waterlopen en andere met de waterhuishouding samenhangende voorzieningen.

28.2 Bouwregels

28.2.1 Algemeen

Op de gronden mogen ten behoeve van de bestemming, zoals bedoeld in lid 28.1, geen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

28.2.2 Uitzondering

Ten behoeve van andere voor deze gronden geldende bestemmingen mag - met inachtneming van de voor de betrokken bestemming geldende (bouw)regels - uitsluitend worden gebouwd, indien het bouwplan betrekking heeft op vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bouwwerken, waarbij de oppervlakte, voor zover gelegen op of onder peil, niet wordt uitgebreid en gebruik wordt gemaakt van de bestaande fundering.

28.3 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 28.2 en toestaan dat in de andere bestemming gebouwen worden gebouwd, mits:

- a. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het doelmatig functioneren van de waterkering;
- b. het waterstaatsbelang niet onevenredig wordt geschaad;
- c. vooraf een positief schriftelijk advies wordt verkregen bij de beheerder van de betreffende waterkering."

4. Standpunt bezwaarmaker

De bezwaren, zoals verwoord in het bezwaarschrift, luiden als volgt:

- De kantoorfunctie geeft geen overlast. In het pand vinden alleen activiteiten plaats op werkdagen en tijdens kantooruren en dan bovendien alleen binnen. Daarbij kijken de kantoorruimten niet uit op het perceel van [REDACTED]. Op het terras bij het kantoorpand vinden geen activiteiten plaats. De gevels/puien van het kantoorpand die grenzen aan het water en dus gericht zijn op het perceel en de woning van [REDACTED] zijn momenteel grotendeel dichte gevels/puien.
- Bij realisatie van de bouwplannen zullen de genoemde gevels/puien een open karakter krijgen met meer beglazing en openstaande deuren naar het terras. Het terras zal door de bewoners daadwerkelijk gebruikt worden. Vanaf het terras heeft men direct zicht op het perceel, terras en woning van [REDACTED]. Het voorgaande zal een (vergaande) inbreuk op de privacy van [REDACTED] betekenen, in de vorm van licht- en geluidsoverlast, met name bij gebruik van het terras. In het geval van woningen zal er buiten werkdagen en kantooruren licht branden in en om het pand.
- [REDACTED] vrezen een negatief effect op de waarde van hun woning wanneer het bouwplan gerealiseerd wordt.
- De aanvraag van de omgevingsvergunning is in strijd met de waarheid, omdat niet [REDACTED] eigenaar is van het onderhavige perceel, maar [REDACTED]. Het bestreden besluit is daardoor onzorgvuldig en onrechtmatig en kan daarom geen standhouden.
- De besluitvorming is gebaseerd op tegenstrijdige stukken c.q. informatie en daarom onzorgvuldig tot stand gekomen. [REDACTED] gaat in haar rapport ervan uit dat het onderhavige perceel gelegen is binnen de bebouwde kom. [REDACTED] (hierna: [REDACTED]) stelt in haar rapport dat het plangebied gelegen is net buiten de bebouwde kom.
- Het plangebied is gelegen buiten de bebouwde kom. De aard van de omgeving is landelijk en rustiek, waarbij sprake is van lintbebouwing, met grote tussenruimtes tussen de bebouwing. Dit terwijl de bebouwing vanuit de bebouwde kom, gelegen langs de Brugweg, nagenoeg feitelijk

ophoudt vóór het begin van de Middelburgseweg. Uitgaande van het dichtstbij zijnde verkeersbord, bevindt het perceel – voor in ieder geval een aanzienlijk deel – buiten de bebouwde kom. De woningen een heel klein stukje verderop aan de Middelburgseweg vallen volgens de gemeente zelf in het buitengebied. De bestemming aan de achterzijde van het plangebied heeft de bestemming 'natuur'.

- Bij het verlenen van onderhavige vergunning is ten onrechte gebruik gemaakt van de zogenaamde kruimelregeling. Een belangrijke voorwaarde voor de toepassing van deze regeling is dat het betreffende bouwwerk moet zijn gelegen binnen de bebouwde kom, nu de bouwhoogte van het gebouw de maximaal toegestane 5 meter overschrijdt en de maximaal toegestane oppervlakte van 150 m² wordt overschreden.
- Het buiten de bebouwde kom gebruiken van de kruimelregeling voor wijziging van het gebruik van het pand mag slechts als er sprake is van logiesfunctie voor werknemers of opvang van asielzoekers. Daarvan is hier geen sprake.
- De kruimelregeling is ook niet van toepassing indien het plangebied wel binnen de bebouwde kom zou liggen. Voorwaarde voor toepassing van artikel 4, onderdeel 1 bijlage II Bor is dat de uitbreiding moet worden gerealiseerd ten behoeve van de oorspronkelijke bestemming van het plan. Daaraan wordt in het onderhavige geval niet aan voldaan, omdat de uitbreiding van het gebouw wordt gerealiseerd ten behoeve van de nieuwe bestemming 'wonen' en niet ten behoeve van de huidige bestemming 'kantoor'.
- Op grond van artikel 5 bijlage II Bor moet het aantal woningen bij toepassing van de kruimelgevallenregeling, gelijk blijven. Daaraan wordt niet voldaan, nu er sprake is van een toename van het aantal woningen van 0 naar 9.
- [REDACTED] heeft ten onrechte niet getoetst aan de 'Beleidsregel Hogere waarden' regio Midden-Holland. In het rapport van [REDACTED] is als uitgangspunt genomen dat het bouwplan ziet op de realisering van 1 woning, terwijl het plan ziet op de realisering van 9 woningen. Nu sprake is van onjuistheden in het rapport van [REDACTED] is de besluitvorming onzorgvuldig en kan dan ook geen stand houden.
- Dat het aannemelijk is dat bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening, zoals vermeld in paragraaf 5 van het bestreden besluit, is onvoldoende. Er moet vaststaan dat het bouwplan aan deze regelgeving voldoet.
- Het rapport van [REDACTED] is onzorgvuldig tot stand gekomen. [REDACTED] was bovendien kennelijk niet bekend met het exacte bouwplan.

Ter zitting voert bezwaarmaker het woord aan de hand van de door hem overgelegde spreekantekeningen (aangehecht). Voorts voert bezwaarmaker ter aanvulling verder aan:

- Wat betreft de gecombineerde toepassing van de onderdelen 1 en 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor gaan het college en vergunninghouder uit van een juridische lijn die gold tussen 2014 en 2017. In de uitspraak van 21 maart 2018¹ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) en van 4 februari 2020 van de voorzieningenrechter van de ABRvS² is inmiddels een andere lijn gekozen. Het bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan moet de bestemming dienen van het hoofdgebouw. In dit geval is dit 'kantoor'.
- De stukken geven een vertekend beeld. Het einde van de bebouwde kom is al halverwege de Brugweg. Het perceel van [REDACTED] ligt op 50 m. afstand van het kantoorpand en op grote afstand van de dorpskern.
- Het gevolgde vergunningstraject is niet juist geweest.

[REDACTED] voert ter zitting aan dat in de vergunde situatie minder overlast wordt ervaren dan in de nieuwe situatie het geval zal zijn. Binnen de bestemming 'kantoor' zullen de mensen vooral binnen bezig zijn en blijven, of dit nu 30 of 60 personen zijn. Bij de bestemming 'wonen' zal dit anders zijn. Bewoners zullen zowel binnen als – meer - buiten verblijven.

5. Standpunt college:

De overwegingen van de ODMH namens het college, zoals verwoord in het verweerschrift, luiden als volgt:

- Ter plaatse is het bestemmingsplan 'Bebouwde kom 2015' van kracht. De gronden hebben daarin de bestemmingen 'Kantoor' en 'Waarde – Archeologie 2'.

¹ ECLI:NL:RVS:2018:963.

² ECLI:NL:RVS:2020:338.

Het bouwplan is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan omdat:

I. ter plaatse alleen kantoren en educatieve, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke, sportieve recreatieve voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening zijn toegestaan, met dien verstande dat geluidsgevoelige objecten niet zijn toegestaan. Onder geluidsgevoelige objecten worden verstaan gebouwen welke dienen ter bewoning of andere geluidsgevoelige gebouwen of terreinen zoals bedoeld in de Wet geluidhinder, c.q. het Besluit geluidhinder. Het gebruik ten behoeve van wonen valt niet onder de toegelaten functies;

II. gebouwen alleen binnen een bouwvlak mogen worden gebouwd. Het bouwplan voorziet in bergingen die buiten het bouwvlak zijn gesitueerd;

III. de goot- en bouwhoogte van gebouwen respectievelijk maximaal 4 en 6 meter mag bedragen.

De goot- en bouwhoogte van de beoogde uitbreiding bedraagt ca. 6,03 meter;

IV. de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen voor de voorgevellijn maximaal 1 m mag bedragen. De erfafscheidingen rondom de bergingen overschrijden deze maximale hoogte.

- Ter plaatse geldt tevens het bestemmingsplan 'Parapluplan Archeologie en Parkeren'. Het bouwplan is daarmee in overeenstemming.
- De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is verleend omdat het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Verder is voldoende aannemelijk dat het bouwplan voldoet aan de bouwverordening en het Bouwbesluit 2012. Het bouwplan is zoals hiervoor benoemd in strijd met het geldende bestemmingsplan. De omgevingsvergunning voor die activiteit is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid onder a. en 2° van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, onderdeel 1, onderdeel 3 en onderdeel 9 van Bijlage II van het Bor (hierna: de kruimelgevallenregeling).
- Het bouwplan is gelegen binnen de bebouwde kom als bedoeld in Bijlage II van het Bor. De omgevingsvergunning kan daarom met toepassing van de kruimelgevallenregeling vergund worden.
- De feitelijke situatie in de omgeving van het bouwplan komt overeen met de in het verweerschrift opgenomen verbeelding van het bestemmingsplan. Op de in het verweerschrift opgenomen verbeelding en luchtfoto is te zien dat de bebouwing ten oosten van de kern van Waddinxveen een aaneengesloten lint vormt van met name woonbestemmingen aan zowel de noord- als zuidzijde van de Brugweg tot waar de Zwarteweg begint. Het gebied heeft hiermee overwegend een woonfunctie. Weliswaar neemt de concentratie aan bebouwing vanaf de kern richting het oosten enigszins af, maar ook ter plaatse van het bouwplan is de omvang van de bebouwing naar onze mening nog zodanig dat dit deel uitmaakt van hetgeen tot de bebouwde kom moet worden gerekend. De feitelijke begrenzing van de bebouwde kom correspondeert in onze optiek dus met de plangrens van het bestemmingsplan 'Bebouwde kom 2015'. Buiten de plangrens van het bestemmingsplan 'Bebouwde kom 2015' houdt de (geconcentreerde) bebouwing feitelijk op en heeft het gebied met name een agrarische functie.
- Enige gevolgen voor de bewoners van de aangrenzende percelen als gevolg van het bouwplan zijn niet uitgesloten. Het college is echter van mening dat die gevolgen niet onevenredig zijn. Daarbij merkt het college in de eerste plaats op dat er een redelijke afstand bestaat tussen het bouwplan en de woning van bezwaarmaker met het aansluitende terras.
- De veronderstelde negatieve gevolgen op het gebied van inkijk, licht en geluid zouden zich grotendeels ook voor kunnen doen bij gebruik dat het bestemmingsplan bij recht toestaat. Het geldende bestemmingsplan laat namelijk meerdere gebruiksdoeleinden toe dan enkel een architectenbureau en gebruiksdoeleinden hoeven niet beperkt te blijven tot kantoortijden. Dat het architectenbureau feitelijk niet of nauwelijks gebruik maakt van de buitenruimte betekent niet dat een dergelijk gebruik niet reeds zou kunnen plaatsvinden binnen de huidige bestemming.
- Dat het bouwplan een negatieve invloed heeft op de waarde van de woning van bezwaarmaker is niet met objectieve gegevens onderbouwd. Daarnaast staat een afzonderlijke procedure open voor een verzoek om tegemoetkoming in planschade.
- [REDACTED] heeft als ontwikkelaar/toekomstige eigenaar van de locatie de aanvraag omgevingsvergunning ingediend. Op dit moment zijn de overeenkomsten ter verkrijging van het eigendom al wel getekend, maar heeft nog geen levering plaatsgevonden. Op het aanvraagformulier is dus ten onrechte aangegeven dat [REDACTED] op dit moment reeds juridisch eigenaar is van de locatie. Deze feitelijke onjuistheid betekent echter niet dat het besluit geen stand kan houden. Uit jurisprudentie volgt namelijk dat de aanvrager om een omgevingsvergunning als belanghebbende bij die aanvraag wordt aangemerkt tenzij aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. Uit niets is gebleken dat [REDACTED] als huidig juridisch eigenaar toestemming wenst te onthouden aan het beoogde bouwplan van [REDACTED] als

ontwikkelaar/toekomstig eigenaar. Gelet hierop is dan ook niet aannemelijk dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt.

- De verschillende uitgangspunten van [REDACTED] en [REDACTED] lijken op het eerste oog wellicht tegenstrijdig maar laten zich goed verklaren. Het (omgevings)recht kent namelijk meerdere bebouwde kommen. De ene bebouwde kom is dus de andere niet. [REDACTED] heeft in haar rapportage de bebouwde kom in planologische zin geduid. De rapportage van [REDACTED] betreft een beoordeling van het bouwplan op grond van de Wet geluidhinder.
- Uit de beschrijving van de aanleiding van het onderzoek, de beschrijving van de beoogde situatie en uit de conclusie van het rapport blijkt voldoende duidelijk dat [REDACTED] het bouwplan integraal heeft beoordeeld. Het standpunt van bezwaarmaker dat ten onrechte niet zou zijn getoetst aan de 'Beleidsregel Hogere waarden, 2018' kan het college niet volgen. Uit het rapport van [REDACTED] volgt juist expliciet dat de betreffende beleidsregel bij de beoordeling is betrokken. Verder doet enkel het incidentele gebruik van het woord 'woning' in plaats van 'woningen' niet af aan de conclusie van [REDACTED] dat vanuit de Wet geluidhinder geen bezwaar bestaat tegen het bouwplan omdat er wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde.
- Het college ziet geen aanleiding om te twifelen aan de deskundigheid van [REDACTED] de zorgvuldigheid waarmee het rapport tot stand is gekomen en de deugdelijkheid van de inhoud van het rapport.
- Bezwaarmaker stelt dat bij de beoordeling van het Bouwplan niet volstaan had mogen worden met een aannemelijkheidstoets ten aanzien van het Bouwbesluit 2012 en de gemeentelijke bouwverordening. In dat kader wijst bezwaarmaker 2 op artikel 1b Woningwet en artikel 2.3 van de Regeling omgevingsrecht. Deze artikelen hebben echter respectievelijk betrekking op het feitelijk bouwen van een bouwwerk en de indieningsvereisten die gelden voor een aanvraag omgevingsvergunning ten aanzien van de activiteit bouwen. Het inhoudelijke toetsingskader voor een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, is echter opgenomen in artikel 2.10, lid 1 Wabo. Uit dat artikel volgt expliciet dat voor wat betreft het Bouwbesluit 2012 en de gemeentelijke bouwverordening wel degelijk een aannemelijkheidstoets geldt.
- Het college bestrijdt het standpunt dat (een gecombineerde) toepassing van artikel 4, onderdelen 1 en 9 van Bijlage II van het Bor voor het bouwplan niet mogelijk is. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de verschillende onderdelen van artikel 4 van Bijlage II van het Bor in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast. De parallel die bezwaarmaker trekt met de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 4 februari 20208, gaat niet op. In die casus ging het namelijk om sloop en nieuwbouw van een bedrijfsgebouw.
- De omgevingsvergunning voor het bouwplan is niet verleend in strijd met de in artikel 5 van Bijlage II van het Bor neergelegde eis dat het aantal woningen gelijk blijft. In hetzelfde artikel is immers ook bepaald dat deze eis niet geldt bij de toepassing van artikel 4, onderdeel 9 van Bijlage II van het Bor. Dat voor wat betreft de bouw van de uitbreiding en de bergingen eveneens toepassing is gegeven aan artikel 4, onderdeel 1 van Bijlage II van het Bor, maakt dat niet anders, aldus nog steeds verweerder.

Ter zitting overlegt verweerder een plattegrond met bijlagen (aangehecht) en voert verder aan:

- Pas vanaf de Zwarteweg – ter hoogte van de Brugweg 2 - begint het landelijk gebied, waarop onder meer boerderijen staan. Daarop ligt ook een agrarische bestemming. Het onderhavige perceel ligt tussen andere woningen en daarom duidelijk in de bebouwde kom. Er is daar sprake van een cluster van bebouwing met een woonbestemming. De feitelijke aard van het gebied komt overeen met datgene wat planologisch is geduid.
- De omgevingsvergunning is niet persoonsgebonden, maar wordt verleend voor het bouwplan dat betrekking heeft op de Middelburgseweg 1A. Nu de vergunning gebonden is aan het object, is het niet relevant wie de aanvrager of eigenaar van het huidige gebouw is.
- Binnen de bebouwde kom worden andere vereisten gesteld dan buiten de bebouwde kom.
- De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) heeft geoordeeld dat de onderdelen 1 en 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor kunnen worden gecombineerd. Eerst dient beoordeeld te worden of onderdeel 1 van toepassing is op de extra verdieping. De extra verdieping moet worden beschouwd als een bijbehorend bouwwerk van het hoofdgebouw. Middels onderdeel 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor kan het gebruik van het gehele bouwwerk, inclusief de extra verdieping, worden gewijzigd. Genoemd onderdeel 9 is derhalve van toepassing op deze zaak. Als de redenering van [REDACTED] zou worden gevolgd hieromtrent, zou opname van onderdeel 9 in de wet niet nodig zijn geweest.

- [REDACTED] is uitgegaan van de slechtst mogelijke scenario; met een volledige verbouwing van de gevels. Nu het uiteindelijke bouwplan minder vergaand is, staat desbetreffende overweging van [REDACTED] aan vergunningverlening niet in de weg.
- De te verwachten hinder door het eventuele extra gebruik van verlichting door de toekomstige bewoners vormt naar verwachting van het college geen grote inbreuk van de privacy van [REDACTED]. Het huidige kantoorpand wordt ook verlicht. Planologisch zouden veel meer mensen mogen werken in het kantoorpand dan dat nu wordt gedaan. Daarnaast ligt het onderhavige gebouw op grote afstand van de woning van [REDACTED]. Overigens is de verlichting niet vergund, waardoor dit aspect buiten beschouwing moet worden gehouden.

6. Standpunt vergunninghouder:

Vergunninghouder heeft in een schriftelijke uiteenzetting, van 6 juli 2021, onder meer het volgende naar voren gebracht:

- Het college heeft op grond van artikel 4, eerste en negende onderdeel, van bijlage II bij het Bor de omgevingsvergunning kunnen verlenen. Vergroting van de bebouwde oppervlakte is mogelijk door het combineren van onderdeel 9 met onderdeel 1 van artikel 4 voornoemd.
- Het onderhavige perceel is gelegen binnen de bebouwde kom, omdat sprake is van enige concentratie van bebouwing. Aan de voorkant van het perceel ligt een weg. De zijanten en de achterzijde van het perceel (Brugweg) worden omgeven door woningen met tuinen. De omliggende percelen hebben een woonbestemming. Hieruit volgt dat het gebied een woon- en verblijffunctie heeft. Enkel het onderhavige perceel heeft in de omgeving een kantoorfunctie. Gelet op de aard van de omgeving van het perceel, heeft het college terecht overwogen dat het perceel binnen de bebouwde kom is gelegen.
- Volgens vaste rechtspraak van de ABRvS is er geen recht op blijvend vrij of wijds uitzicht.
- De kantoorbestemming in het voorliggende bestemmingsplan kent geen beperking in dagen en tijdstippen. Dit betekent dat zowel in de avond als in het weekend mensen in het pand werkzaam kunnen zijn. Bovendien is het aannemelijk dat in de huidige (oude) situatie meer mensen in beweging zijn dan in de nieuwe situatie. Immers, bij [REDACTED] en [REDACTED] werken tientallen mensen.
- Eventuele inbreuk op de privacy van [REDACTED] zal niet zodanig zijn dat de omgevingsvergunning niet verleend had mogen worden. Enig zicht op de woning van [REDACTED] zal vanwege de afstand van 50 m. vanaf de dakterrassen, gering zijn. Vanuit de te realiseren appartement is daarbij enkel zicht op de oprit en het grindpad van [REDACTED]. De zichtlijnen zijn zo veel mogelijk ontnomen door het ontwerp. Er zijn namelijk vaste schermen in de richting van het perceel van [REDACTED] geplaatst aan de terrassen.
- Uit de ruimtelijke motivatie van [REDACTED] van 8 februari 2021 volgt dat de uitbreidingen geen negatieve invloed hebben op de bezonning op de bebouwing.
- Vanuit de Wet Geluidhinder bestaat er geen bezwaar voor de transitie naar woningen. Er wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarden. Bovendien is de gestelde hinder niet geconcretiseerd en onderbouwd.

Ter zitting heeft vergunninghouder het volgende verder aangevoerd:

- [REDACTED] is mede-eigenaar van [REDACTED] heeft [REDACTED] gevolmachtigd om op te treden als eigenaar.
- De omgevingsvergunning ligt op het pand en is niet persoonsgebonden.
- In navolging van de uitspraak van de ABRvS van 13 november 2019 met ECLI:NL:RVS:2019:3842 (rechtsoverweging 8) zijn verkeersborden niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt. Rondom het onderhavige perceel liggen meerdere woningen, zoals de woningen van bezwaarmakers. Het perceel ligt dan ook in de bebouwde kom.
- Een gecombineerde toepassing van de onderdelen 1 en 9 van bijlage II bij het Bor is mogelijk. Eerst moet worden gekeken naar de toepasselijkheid van het eerste onderdeel, waarna een wijziging van het gebruik kan plaatsvinden op basis van onderdeel 9.
- Ik ([REDACTED]) heb nergens vleermuizen gezien.
- De buitenverlichting is niet vergund.
- Het onderhavige pand ligt op 50 – 70 m. afstand van de woningen van bezwaarmakers.

- Binnen de huidige bestemming is veel meer mogelijk dan wat er nu feitelijk gebeurt. In het huidige pand zouden 50 tot 75 medewerkers kunnen werken, wat een grotere inbreuk van de privacy van de omwoners tot gevolg zou hebben dan de beoogde 9 huishoudens. Indien het pand leeg zou komen te staan, is verloedering een mogelijk gevolg. Dit is minder wenselijk dan het huisvesten van 9 huishoudens in het pand. Het pand zal worden verfraaid en is bestemd voor een rustige en serieuze doelgroep. Het pand zal niet hoger of dieper worden dan nu het geval is. Het bouwplan zal een positieve bijdrage leveren aan de buurt en verlichting geven in de huidige krapte van de woningmarkt. De belangen van de 9 huishoudens die de appartementen hebben gekocht, moeten ook worden meegenomen.

7. Beoordeling commissie

Eigenaar perceel volgens vergunningsaanvraag

Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat op het aanvraagformulier ten onrechte is aangegeven dat [REDACTED] de eigenaar in kwestie is. Dit behoort [REDACTED] te zijn. Daarnaast is onduidelijk aan welke rechtspersoon de vergunning is verleend. [REDACTED] is de aanvrager, maar [REDACTED] heeft voor de hoorzitting een schriftelijke reactie ingediend als derde belanghebbende. Gezien deze omstandigheden is het besluit op basis van onjuiste informatie genomen en kan het bestreden besluit geen stand houden, aldus nog steeds bezwaarmaker.

De commissie stelt voorop dat uit artikel 2.25 Wabo volgt dat de omgevingsvergunning een zaaksgebonden vergunning is. De vergunninghouder is niet degene aan wie de vergunning ooit is verleend, maar degene die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft. De vergunninghouder, dat wil zeggen degene die het project uitvoert, kan uit meer dan één rechtspersoon bestaan.³ In dit licht is de vraag wie terecht als eigenaar is aangemerkt in de vergunningsaanvraag, niet relevant. Met name niet nu niet is bestreden dat [REDACTED] het onderhavige perceel zal overdragen aan [REDACTED]. Verder is niet bestreden dat [REDACTED] ofwel [REDACTED] het project zal uitvoeren. [REDACTED] zal dan ook in ieder geval als vergunninghouder worden aangemerkt.

Gelet het bovenstaande oordeelt de commissie dat in de aanvraagformulier geen sprake is van een zodanige strijd met de waarheid dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De commissie neemt hierbij in aanmerking dat er tussen partijen geen discussie bestaat over de vraag om welk bouwplan en perceel het bezwaar gaat.

Bebouwde kom?

Vast staat dat het bouwplan in strijd is met bestemmingsplan 'Bebouwde kom 2015.' Het meest verstrekkende punt van bezwaar is in dit kader dat onderhavige perceel buiten de bebouwde kom ligt en dat verweerder in dat kader niet de reguliere voorbereidingsprocedure had mogen volgen.

Het antwoord op de vraag of het perceel in de bebouwde kom is gelegen, is van feitelijke aard. Niet bepalend is de plaats van het verkeersbord dat de bebouwde kom aangeeft, maar de aard van de omgeving en waar de bebouwing nagenoeg feitelijk ophoudt. Van belang is of sprake is van concentratie van bebouwing en of het gebied door die bebouwing overwegend een woon- of verblijffunctie heeft.⁴

De commissie overweegt dat het onderhavige perceel op relatief grote afstand ligt van de dorpskern. Hoe verder men richting het perceel gaat vanaf de dorpskern, hoe meer verspreid de woningen van elkaar komen te liggen en hoe minder verdicht de bebouwing is. Vanaf de Winterdijk is er een kantelpunt in de bebouwing. Er is dan geen sprake meer van een aaneengesloten bewoningslint, maar van incidentele bebouwing. Tussen de woningen zijn zodanige hiaten, dat van een (dichte) concentratie van woonbebouwing niet meer kan worden gesproken. De Middelburgseweg kenmerkt zich verder door open en onbebouwde ruimten en veelal agrarische bebouwing. Daarnaast wordt het onderhavige perceel omringd door natuurgebied. Dit maakt verweerders stelling dat het perceel in de bebouwde kom ligt, onlogisch; aangezien binnen de

³ Zie hiervoor de bij de Wabo behorende Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, blz 113) en uitspraak van de Raad van State van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1667.

⁴ zie onder meer Raad van State 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:954.

bebouwde kom doorgaans geen percelen met natuurbestemming zijn. Verder is het plangebied, met name ten westen, omgeven door veelal weilanden. Bovenstaande overwegingen maakt de commissie overigens ook op basis van eigen waarnemingen van commissieleden.

Het voorgaande betekent dat de commissie van oordeel is dat het bouwplan zich buiten de bebouwde kom bevindt. De commissie hecht bij haar overwegingen belang aan het feit dat op het onderhavige perceel momenteel geen woonbestemming rust. Het verlenen van de omgevingsvergunning zou een grote verandering teweegbrengen in het gebruik van de grond.

Verweerder heeft dan ook ten onrechte de zogenoemde kruimelregeling toegepast. Vast staat dat de goot- en bouwhoogte hoger zal zijn van 5 meter. Daarnaast is er geen sprake van een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. Evenmin is er sprake van gebruik van de gronden of bouwwerken voor een termijn minder dan 10 jaar. Het gevolg hiervan is dat voor verlening van onderhavige omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing nodig is en op de aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, gezien artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wabo. Dit terwijl de reguliere voorbereidingsprocedure is gevolgd. Dit maakt dat het bestreden besluit naar het oordeel van de commissie niet in stand kan blijven en moet worden herroepen.

8. Conclusie

De commissie concludeert dat het bezwaar ontvankelijk en gegrond moet worden verklaard en dat het bestreden besluit dient te worden herroepen.

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden kosten, die bezwaarmaker in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van bezwaarmaker voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Nu het bezwaar gegrond is wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid, ziet de commissie aanleiding verweerder te laten veroordelen in de door eiser gemaakte proceskosten. De commissie stelt de proceskosten op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de bezwaarfase vast op:

■ (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van ■ en een wegingsfactor 1).

III. Advies:

De commissie adviseert:

- het namens bezwaarmaker ingediende bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te herroepen en in de plaats daarvan een nieuw besluit te nemen met inachtneming van dit commissie-advies;
- het verzoek tot toekenning van proceskostenvergoeding op grond van artikel 7:15 Awb toe te kennen tot een bedrag van ■

De commissie bezwaarschriften,

de secretaris,

■

de voorzitter,

■

■

■

