

pro facto

Eindrapport

Besluitvorming watertoren Zwijndrecht

Groningen, september 2023

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. E. Krol en mr. C.M. Ridderbos-Hovingh
Opdrachtgevers	Raad, college en ambtelijke organisatie gemeente Zwijndrecht
Datum	22 september 2023
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van de gemeente Zwijndrecht – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor de opdrachtgevers.

© 2023 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksverantwoording	5
1.4	Leeswijzer	7
2	Juridisch kader	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Bestemmingsplan	8
2.3	Omgevingsvergunning	10
2.3.1	Algemeen	10
2.3.2	Activiteit Bouwen	10
2.3.3	Activiteit Strijdig gebruik	10
2.3.4	Activiteit Wijzigen van een rijksmonument	12
2.3.5	Bevoegdheid	13
3	Vaststelling van het bestemmingsplan	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Achtergrond van de herontwikkeling	16
3.3	Totstandkoming van het ontwerpbestemmingsplan	16
3.4	Ontwerpbestemmingsplan	17
3.4.1	Besluitvorming	17
3.4.2	Inhoud van de planregels	18
3.4.3	Toelichting	19
3.5	Zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan	21
3.6	Behandeling door de raad	24
3.6.1	Oriëntatieavond	24
3.6.2	Schriftelijke vragen	24
3.6.3	Politieke markt 17 maart 2015	25
3.6.4	Politieke markt 31 maart 2015	26
3.7	Gewijzigd bestemmingsplan	29
3.7.1	Beroepsprocedure bij de Raad van State	29
3.7.2	Politieke markt 13 september 2016	30
3.7.3	Politieke markt 27 september 2016	31
3.8	Tussenanalyse en deelconclusies	32
4	Omgevingsvergunning optopping	33

4.1	Inleiding	33
4.2	Verlening van de omgevingsvergunning	34
4.3	Raadvragen over totaalplan voor het watertorenterrein	35
4.4	Realisatie van de optopping	36
4.5	Rechterlijke procedures	36
4.6	Raadvragen over voortgang project watertoren	38
4.7	Vernieuwde omgevingsvergunning	39
4.8	(Hoger) beroep bij de Raad van State	39
4.9	Tussenanalyse en deelconclusies	40
5	Omgevingsvergunning woningbouw	42
5.1	Inleiding	42
5.2	Vorbereiding van de aanvraag	43
5.3	Ontwerpbesluit	45
5.4	Weigering van de omgevingsvergunningen	52
5.5	Tussenanalyse en deelconclusies	58
6	Aankoop	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Verloop van de aankoop	64
6.3	Tussenanalyse en deelconclusies	70
7	Slotbeschouwing	73
7.1	Inleiding	73
7.2	Beantwoording van de centrale onderzoeksvragen	73
7.3	Lessen en aanbevelingen	75

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De uit 1897 stammende watertoren aan de Ringdijk is één van de beeldbepalende bouwwerken in de gemeente Zwijndrecht. Deze toren is vanwege zijn architectuur- en cultuurhistorische waarde in 2000 aangewezen als rijksmonument. Ook in dat jaar is de toren buiten gebruik gesteld. Sindsdien is nagedacht over een nieuwe functie voor de watertoren en over de herontwikkeling van het gebied rondom de watertoren.

De juridische kaders voor deze herontwikkeling hebben zijn beslag gekregen in een door de gemeenteraad in 2013 vastgesteld bestemmingsplan. In dit plan wordt onder andere voorzien in een bouwmogelijkheid in de nabije omgeving van de toren, ook wel de haak genoemd. Het bestemmingsplan biedt ruimte aan verschillende nieuwe functies in de haak, waaronder cultureel, maatschappelijk, horeca en bedrijvigheid en ook een aantal nieuwe woningen.

Eind 2020 heeft de eigenaar en initiatiefnemer ISA Beheer B.V. een omgevingsvergunning voor het realiseren van tien appartementen in de haak aangevraagd. De vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan wordt uiteindelijk, nadat de ontwerpbesluiten positief waren, in juni 2022 geweigerd. Om regie op de herontwikkeling van het watertorenterrein terug te krijgen, heeft de raad in oktober 2022 besloten om de watertoren en omliggend terrein te verwerven.

Deze voorgenomen ontwikkeling en de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn meerdere malen besproken in de gemeenteraad. Tijdens deze besprekingen kwam naar voren dat onduidelijkheden bestaan over de rol en bevoegdheden van het college en de raad, wanneer afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Dit heeft geleid tot spanning rondom het proces voor de aanvraag van de omgevingsvergunning. Hierom wensen de raad en het college het doorlopen proces wensen te onderzoeken, met als doel om te leren wat in de toekomst eventueel beter kan. Ook vanuit de ambtelijke organisatie is deze wens geuit. Pro Facto is verzocht om dit onderzoek naar de besluitvorming omtrent de watertoren uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe is het besluitvormingsproces en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie in de periode 2015 tot medio 2022 rondom de herontwikkeling van (het terrein rondom) de watertoren verlopen, hoe is dit juridisch te waarderen en welke lessen zijn te trekken? Hoe kan worden verklaard dat de uitvoering van het bestemmingsplan (lees: de plannen van de projectontwikkelaar) sterk afweek van de verwachtingen die bij het college, de raad en de organisatie leefden?

De centrale onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen die zijn opgenomen in bijlage 1.

De focus ligt op de volgende vier sleutelmomenten:

1. Het vaststellen van het (gewijzigde) bestemmingsplan Maasboulevard, locatie Watertoren
2. De verlening van de omgevingsvergunning voor de optopping
3. De weigering van de omgevingsvergunning voor de realisatie van tien appartementen
4. De koop van de watertoren en omliggend terrein

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn verschillende methoden ingezet die we hierna kort toelichten.

Startoverleggen

Het onderzoek is gestart met startoverleggen op 10 oktober 2022 met vertegenwoordigers van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. In deze overleggen konden zij reflecteren op de voorlopige onderzoeksvragen. De bijeenkomst had tot doel om hun wensen en aandachtspunten voor de uitvoering van het onderzoek te inventariseren. Dit heeft tot enkele aanpassingen geleid, waarna de onderzoeksvragen en -aanpak definitief zijn vastgesteld. Op basis van de inbreng is ook gekozen om de focus te leggen op de hiervoor genoemde sleutelmomenten.

Juridische analyse

Wij hebben het wettelijk kader dat geldt ten aanzien van het vaststellen van bestemmingsplannen en het beoordelen van aanvragen om omgevingsvergunningen in kaart gebracht, voor zover dit relevant is om de besluitvorming rondom het watertorenterrein juridisch te beoordelen. Relevante wet- en regelgeving is bestudeerd, evenals waar nodig en relevant jurisprudentie ter zake.

Documentstudie

Wij hebben de (beleids-)documenten inzake de herontwikkeling van de watertoren in de periode 2015 tot en met oktober 2022 bestudeerd. Het betreft onder andere het bestemmingsplan, de aanvraag om een omgevingsvergunning, de (ontwerp-)besluiten op deze aanvraag en andere relevante stukken. De documentstudie heeft zich in ieder geval – maar niet exclusief – gericht op informatie en stukken die het college aan de raad heeft gezonden en op

raadsbesluiten, moties, amendementen en raadsvragen. Daarnaast zijn we nagegaan hoe de raad in openbare vergaderingen beraadslaagd heeft over het terrein rond de watertoren (onder andere door de beeld- en geluidsopnames terug te luisteren/kijken).

De relevante documenten zijn opgevraagd bij en aangeleverd door een ambtelijk contactpersoon en – waar het raadsinformatie betreft – door de griffier. Daarnaast hebben wij na raadpleging van het raadsinformatiesysteem enkele aanvullende relevante documenten aangetroffen. Deze documenten vormen de basis van de feitelijke bevindingen. Wij kunnen daarmee niet garanderen dat een compleet beeld is ontstaan. In het kader van de uitvoering van de (ambtelijke) feitencheck is nagegaan of de onderzoeksbevindingen ingaan op relevante momenten en zijn deze waar nodig – dit bleek beperkt het geval – aangevuld.

Enkele verstrekte documenten waren gemarkeerd als vertrouwelijk. In het kader van de feitencheck is tevens beoordeeld of de wijze van verslaglegging recht deed aan het vertrouwelijk karakter van deze documenten. Dit bleek het geval.

Interviews

De bevindingen vanuit de documentstudie zijn aangevuld en verrijkt door interviews te houden met (voormalig) raadsleden, bestuurders en ambtenaren/medewerkers. De gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode januari tot en met juni 2023. Van de gesprekken is een verslag gemaakt dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de betreffende gesprekspartner.

De bedoeling was om tevens te spreken met de initiatiefnemer; hij stelde als voorwaarde dat hij in dat gesprek mocht reageren op een schriftelijke nota van bevindingen. Aan deze voorwaarde kon niet tegemoet worden gekomen, reden waarom een gesprek met of schriftelijke reactie vanuit initiatiefnemer is uitgebleven. Consequentie hiervan is dat het perspectief van de initiatiefnemer op het verloop van de besluitvorming niet is betrokken in het onderzoek.

De interviews hebben gediend om de feitelijke reconstructie van het besluitvorming aan te vullen en de ervaringen van verschillende betrokkenen in kaart te brengen. Hierbij moet worden opgemerkt dat herinneringen deels door de tijd zijn vertroebeld. Hiervan hebben wij ons rekenschap gegeven bij het rapporteren. Waar mogelijk zijn herinneringen getoetst aan schriftelijke documentatie of aan de beelden van andere gesprekspartners. Waar dit niet dit niet mogelijk was en/of herinneringen uiteenlopen, is dit expliciet vermeld.

Aan gesprekspartners is vertrouwelijkheid beloofd, voor zover het gaat om hun inbreng die zij met ons hebben gedeeld tijdens de interviews. Over hun inbreng wordt geanonimiseerd verslag gelegd; dit is anders bij de verslaglegging over gestelde raadsvragen en bij inbreng in openbare debatten. In enkele gevallen is wel tot de personen herleidbaar gerapporteerd; die passages zijn aan de betreffende personen ter goedkeuring voorgelegd.

In bijlage 2 is een overzicht van gesprekspartners opgenomen.

Focusgroep

Tijdens een focusgroepbijeenkomst zijn de belangrijkste bevindingen gepresenteerd en zijn de voorlopige analyse en conclusies met de deelnemers gedeeld. Deelnemers zijn gevraagd hierop te reflecteren. De bijeenkomst had een open en vertrouwelijk karakter. De inbreng is gebruikt om tot een definitieve rapportage van bevindingen, conclusies en lessen/aanbevelingen te komen. Op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgever is de bijeenkomst – anders dan te doen gebruikelijk – geopend door de burgemeester en niet door de onderzoekers.

De deelnemerslijst is tot stand gekomen op basis van inhoudelijke betrokkenheid bij het dossier; voor de vertegenwoordiging vanuit de raad gold dat elke fractie één deelnemer kon afvaardigen. Aan de focusgroep namen raadsleden van vijf fracties, de griffier, drie (oud-)collegetleden en drie ambtenaren, waaronder de gemeentesecretaris, inhoudelijk deel.

Als toehoorder namen de huidig burgemeester en de concerncontroller die tijdens het onderzoek fungeerde als schakel tussen opdrachtgever en de onderzoekers deel. Op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgever, met als doel om tegemoet te komen aan de gevoelens van genodigde ambtenaren, was een programmamanager als toehoorder aanwezig.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het juridische kader dat van toepassing is op de vaststelling van bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 is de reconstructie van het besluitvormingsproces over de watertoren terug te vinden. In elk hoofdstuk staat één van de belangrijke besluitvormingsmomenten centraal: in hoofdstuk 3 de vaststelling van het bestemmingsplan; in hoofdstuk 4 de omgevingsvergunning voor de optopping; in hoofdstuk 5 de omgevingsvergunning voor woningbouw in de haak en tot slot in hoofdstuk 6 de aankoop van de toren en omliggend terrein. De hoofdstukken 3 tot en met 6 sluiten telkens af met een tussenanalyse, waaruit deelconclusies volgen die specifiek betrekking hebben op de behandelde besluitvorming.

In het afsluitende hoofdstuk 7 blikken we in algemene zin terug op de besluitvorming en formuleren we enkele lessen en aanbevelingen.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we kort in op het juridische kader dat van toepassing is op de vaststelling van bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen. We leggen uit wat de status en inhoud is van deze in het omgevingsrecht belangrijke instrumenten en binnen welke kaders afwegingen mogelijk zijn. Ook bespreken we de bevoegdheden van het college en de raad in dit kader. Voor de omgevingsvergunning geldt dat we enkel ingaan op activiteiten die relevant zijn bij de herontwikkeling van de watertoren.

2.2 Bestemmingsplan

Algemeen

Het bestemmingsplan is een belangrijk gemeentelijk instrument om sturing te geven aan een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is het ruimtelijke instrument, waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. Met een bestemmingsplan bepaalt de gemeenteraad welke vormen van ruimtegebruik op welke locatie kunnen worden toegestaan. Gemeenten moeten voor hun hele grondgebied beschikken over actuele bestemmingsplannen. Dit volgt uit artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad moet met een bestemmingsplan bestemmingen aan gronden geven en met het oog op die bestemming gebruiks- en bouwregels stellen.

Juridische status

Het bestemmingsplan – de verbeelding/plankaart en de regels – is juridisch bindend voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. De verbeelding en de planregels zijn bepalend voor de vraag wat toegestaan is op bepaalde gronden. Het bestemmingsplan gaat vergezeld van een toelichting. De toelichting vormt de goede ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan. Hierin wordt ingegaan op het doel van het bestemmingsplan, het relevante beleid en worden de regels uitgelegd en worden dus de in het bestemmingsplan gemaakte keuzes gemotiveerd. De toelichting is niet juridisch bindend. Slechts in uitzonderlijke gevallen – bijvoorbeeld als de planregels en/of toelichting onduidelijk zijn – kan de toelichting worden gebruikt om inzicht te geven over de bedoeling van de gemeenteraad bij het stellen van de regels.¹

¹ RvS, 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:846.

Eisen aan planregels

De planregels moeten rechtszeker zijn geformuleerd, met andere woorden: het moet duidelijk zijn wat wel en niet toegestaan is. Dat neemt niet weg dat in een bestemmingsplan kan worden voorzien in flexibiliteit, bijvoorbeeld door een mogelijkheid tot binnenplanse afwijking op te nemen, waarmee het college onder de gestelde voorwaarden met een omgevingsvergunning kan afwijken van de planregels. Vaak gaat het daarbij om geringe afwijking van bijvoorbeeld de maatvoering van een bouwwerk.

Procedure

De procedure van het bestemmingplan staat in afdeling 3.2 van de Wro. Het college is verantwoordelijk voor de voorbereiding van een bestemmingsplan. Belangrijk bij de voorbereiding van het bestemmingsplan is dat het ontwerp ter inzage wordt gelegd. Een ieder kan hierover zienswijzen bij de gemeenteraad naar voren brengen. Het college verzorgt een reactie op de ingediende, ontvankelijke zienswijzen (vaak in een zienswijzennota) en beoordeelt of dit tot wijziging van het ontwerpbestemmingsplan moet leiden. Bij het vaststellen van het definitieve bestemmingsplan dient de raad rekening houden met de betrokken belangen die in de zienswijzen naar voren zijn gekomen.

Bevoegdheid

De gemeenteraad is bevoegd om het bestemmingsplan vast te stellen; dit besluit wordt door het college voorbereid. De raad heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan (relatief veel) beleidsruimte om de inhoud hiervan te bepalen. In dat kader moeten op zorgvuldige wijze de betrokken belangen worden afgewogen. De nadelige gevolgen van het plan mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. De gemeenteraad moet motiveren waarom met de gemaakte keuzes een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen. Als de gemeenteraad weigert om een bestemmingsplan vast te stellen, moet dit primair zijn ingegeven door ruimtelijke motieven die deugdelijk zijn onderbouwd. Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak is op zichzelf genomen onvoldoende reden voor een weigering.²

De raad is bij de bevoegdheid omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan de inzichten van het college die aan het voorstel om een bestemmingsplan vast te stellen ten grondslag liggen. Het is de raad die uiteindelijk een oordeel geeft over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling waarin een bestemmingsplan voorziet. Dit standpunt hoeft niet overeen te komen met het standpunt van het college, waardoor geldt dat dit standpunt moet zijn ingegeven door een ruimtelijk argument en goed moet worden gemotiveerd.

Juridische betekenis van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan heeft juridisch gezien grote betekenis. Het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan levert een overtreding op. Daarnaast is het bestemmingsplan een (dwingende) weigeringsgrond voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor onder andere de activiteit Bouwen. Verder kan de gemeente overgaan tot ont-eigening, als de grondgebruiker de bestemming niet wil of kan realiseren.³

² RvS, 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:619.

³ Boeve, M.N. en F.A.G. Groothuijse, 2019, *Omgevingsrecht*, Utrecht: Europe Law Publishing, p. 247.

2.3 Omgevingsvergunning

2.3.1 Algemeen

Artikel 2.1, eerste lid van de Wabo bepaalt dat voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning noodzakelijk is, waarmee het college aan de initiatiefnemer toestemming geeft om deze activiteiten uit te voeren. De volgende vergunningplichtige activiteiten zijn in het kader van dit onderzoek relevant:

- het bouwen van een bouwwerk (onder a)
- het gebruik van gronden of bouwwerken dat niet past binnen het bestemmingsplan (onder c). Deze activiteit wordt ook wel strijdig gebruik genoemd.
- het wijzigen van een rijksmonument (onder f)

Hieronder gaan we kort in op het beoordelingskader per activiteit, waaraan een aanvraag moet worden getoetst.

De Wabo gaat ervan uit dat alle activiteiten in één aanvraag staan, waarvoor in één keer een integrale omgevingsvergunning wordt verleend. Het opknippen van verschillende activiteiten is in beginsel niet toegestaan. Het is in bepaalde omstandigheden wel mogelijk om onlosmakelijke activiteiten in twee verschillende fasen/delen aan te vragen. Zo is het toegestaan om in een eerste fase toestemming te vragen voor de activiteit Strijdig gebruik en in een tweede fase voor de activiteit Bouwen. Van belang is dat het college moet beslissen op een aanvraag, zoals die is ingediend.

2.3.2 Activiteit Bouwen

De activiteit Bouwen wordt beoordeeld aan de hand van artikel 2.10, eerste lid van de Wabo. Hierin staan de redenen opgesomd waarom het college een aanvraag moet weigeren. Het gaat om een gebonden bevoegdheid. Deze weigeringsgronden komen erop neer dat een aanvraag wordt geweigerd, als het bouwplan niet voldoet aan de gemeentelijke welstandseisen, aan de gemeentelijke bouwverordening of aan de regels uit de Woningwet en het Bouwbesluit. Voor de welstandstoetsing moet advies worden gevraagd voor de welstandscommissie. Het college is niet gebonden aan dit advies, maar mag hieraan wel doorslaggevende betekenis toekennen. Zonder verdere motivering kan het college dit advies overnemen, tenzij dit advies naar inhoud of totstandkoming gebreken kent.⁴

Ook wordt beoordeeld of het bouwplan past in het bestemmingsplan. Als sprake is van strijd met het bestemmingsplan, dan wordt de aanvraag voor de activiteit Bouwen tevens aangemerkt als een aanvraag voor de activiteit Strijdig gebruik. In dat geval moet het college bezien of medewerking kan worden verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan.

2.3.3 Activiteit Strijdig gebruik

Als een project in strijd is met (de gebruik- of bouwregels van) het bestemmingsplan, moet het college bezien of met een omgevingsvergunning deze strijdigheid kan worden weggenomen. Hoe de beoordeling van de activiteit Afwijken bestemmingsplan/Strijdig gebruik plaatsvindt, is te vinden in artikel 2.12, eerste lid, onder a van de Wabo. Hierin staat dat het college de omgevingsvergunning slechts kan verlenen, als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en als één van de drie afwijkmogelijkheden toegepast kan worden. De vergunning wordt alleen geweigerd als vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo niet mogelijk is.

⁴ RvS, 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1104.

In de eerste plaats kan het bestemmingsplan zelf voorzien in afwijkingsregels ('binnenplans afwijken'). In dat geval heeft de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan die afwijkingen planologisch aanvaardbaar geacht.⁵

In de tweede plaats bevat Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht een lijst met gevallen waarin afwijking van de bestemmingsplanregels mogelijk is ('afwijken via de kruimellijst'). Deze lijst is door de minister vastgesteld. Het gaat hierbij om gevallen van beperkte planologische betekenis, waarvoor betrekkelijk eenvoudig een vergunning kan worden verleend. Bij deze twee afwijkingsmogelijkheden wordt dan ook de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd.

In de derde plaats kan worden afgeweken, als de motivering van het besluit een goede ruimtelijke ordening bevat (overige gevallen – 'buitenplans afwijken'). Deze toelichting is vergelijkbaar met de toelichting van een bestemmingsplan. Voor deze afwijkingsmogelijkheid geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Uitgebreide en reguliere voorbereidingsprocedure

Het uitgangspunt is dat de reguliere procedure van toepassing is. In enkele specifieke gevallen is de uitgebreide procedure (wettelijk) voorgeschreven. Belangrijke stap in deze procedure is dat het college een ontwerpbesluit ter inzage moet leggen, waarop een ieder zienswijze kan indienen. Het college kan tot het standpunt komen dat een besluit moet worden genomen dat afwijkt van het ontwerpbesluit. De ontvangen zienswijzen moeten worden meegenomen bij het opstellen van het definitieve besluit.

Deze afwijkingsmogelijkheid is een alternatief voor een bestemmingsplanherziening. Het is aan de initiatiefnemer om te bepalen welke procedure voor hem het meest geschikt is. De inhoudelijke beoordeling van een buitenplanse afwijking en een herziening van het bestemmingsplan vertonen geen verschillen. Bij beide procedures geldt dat het project in overeenstemming moet zijn met een goede ruimtelijke ordening.⁶ Als een omgevingsvergunning Strijdig gebruik wordt verleend, blijft het onderliggende bestemmingsplan onveranderd.

Bij een omgevingsvergunning voor de activiteit Strijdig gebruik hoort een door de aanvrager op te stellen ruimtelijke onderbouwing. Uit die onderbouwing moet blijken dat, gelet op verschillende omgevingsaspecten, de gevraagde activiteit ruimtelijk goed in te passen is en geen belemmeringen bestaan tot vergunningverlening. Bij de ruimtelijke inpassing gaat erom dat de functie en/of het bouwwerk goed aansluit op de omgeving en de bestaande ruimtelijke structuren.⁷ Onder andere van belang is of er voldoende parkeerplaatsen zijn en of er een goede woonomgeving ontstaat. Andere omgevingsaspecten betreffen bijvoorbeeld: geluid; luchtkwaliteit; externe veiligheid; natuur; geur en water. Daarnaast moet de behoefte aan de ontwikkeling worden aangetoond en passen in het gemeentelijk en provinciaal beleid.

Als sprake is van meerdere strijdigheden met het bestemmingsplan, dan kunnen de verschillende afwijkingsmogelijkheden worden gecombineerd om toestemming te geven voor de realisatie van één activiteit/bouwplan.⁸ Tussen de verschillende afwijkingsmogelijkheden

⁵ Artikel 3.6, eerste lid, onder c van de Wro.

⁶ RvS, 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3080.

⁷ Bouwstijl, materiaalgebruik en vormgeving vallen hier niet onder, want dit zijn aspecten die worden beoordeeld in het kader van de toetsing van aan redelijke eisen van welstand die bij de vergunning voor de activiteit Bouwen plaatsvindt.

⁸ RvS, 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1170 en RvS, 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1449.

bestaat geen formele rangorde.⁹ Het college mag zelf kiezen met welke mogelijkheid een afwijking wordt vergund.

Het afwijken van het bestemmingsplan met een omgevingsvergunning is geformuleerd als een kan-bepaling. Het college is dus niet verplicht om af te wijken van het bestemmingsplan, ook al kan toepassing worden gegeven aan één van de afwijkingsmogelijkheden. Dit betekent dat een belangenafweging moet worden gemaakt om te bepalen of de afwijking moet worden toegestaan. Die belangenafweging gaat enkel om het deel van de aanvraag dat in strijd is met het bestemmingsplan.¹⁰

In dit kader is van belang dat het college gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel). De beleidsvrijheid die het college heeft, kan worden ingevuld met door (het college vastgestelde) beleidsregels, waarin algemene kaders worden neergelegd die inzicht geven in onder welke omstandigheden wel of niet een vergunning wordt verleend. Een besluit om een omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren moet berusten op een deugdelijke motivering. Als de aanvraag past binnen het geldende beleid en ook verder voldoet aan een goede ruimtelijke ordening, moet de omgevingsvergunning redelijkerwijs verleend worden. Met een vergunning kan toestemming worden gegeven aan een andersoortig gebruik dat ook in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dan het gebruik en de functies die zijn toegestaan op grond van het bestemmingsplan.

De verlening van een omgevingsvergunning Strijdig gebruik kan planschade, bijvoorbeeld in de vorm van vermindering van de waarde van omliggende percelen, veroorzaken.¹¹ Het college dient in bepaalde gevallen, als daarom wordt gevraagd, een tegemoetkoming toe te kennen. Bij de ontwikkeling van plannen op verzoek van een projectontwikkelaar wordt dit financieel risico vaak op hem afgewenteld. Hiervoor wordt dan een planschadeovereenkomst gesloten, waarbij de schade gedeeltelijk of geheel voor de rekening van de initiatiefnemer komt.¹²

2.3.4 Activiteit Wijzigen van een rijksmonument

Bij een gebouwd rijksmonument, zoals de watertoren, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend, als het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet (artikel 2.15 van de Wabo). Het college heeft hierbij beoordelingsvrijheid. Dit betekent dat een belangenafweging moet worden gemaakt, waarbij het belang van het monument wordt afgewogen tegen andere belangen. Het college dient te bepalen welk belang (in redelijkheid) dient te prevaleren. Bij de beslissing moet het college rekening houden met het gebruik van het monument.

Het college is verplicht om advies in te winnen bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed bij activiteiten die ingrijpende gevolgen (kunnen) hebben voor de monumentale waarden, zoals een ingrijpende wijziging van het monument. Bij zulke ingrepen geldt bovendien dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Ook bij een negatief advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, blijft staan dat het college de vergunning kan verlenen.¹³

⁹ RvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2985.

¹⁰ RvS, 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2599.

¹¹ Artikel 6.1, tweede lid van de Wet ruimtelijke ordening.

¹² Artikel 6.4a, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening.

¹³ Zie RvS, 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1468.

2.3.5 Bevoegdheid

Het verlenen van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college. De raad heeft bij vergunningverlening geen formele rol noch bevoegdheden.

Hiervoor geldt één uitzondering. Bij buitenplans afwijken via de derde afwijkingsmogelijkheid kan de vergunning pas worden verleend, als de raad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft afgegeven. De beoordeling of een project in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en de belangenafweging worden aan de raad overgelaten. Als de raad weigert om die verklaring te geven – dit kan slechts in het belang van een goede ruimtelijke ordening –, dan moet de vergunning worden geweigerd. Deze verklaring kan slechts worden gegeven of geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.¹⁴ Dit besluit moet deugdelijk worden gemotiveerd. De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.¹⁵ Het college kan dan de aanvraag zonder tussenkomst van de gemeenteraad afdoen, waardoor de procedure versneld kan worden. Een aanwijzing van een categorie moet voldoende duidelijk en onderscheidend zijn.¹⁶ Bij het nemen van het aanwijzingsbesluit oordeelt de raad niet over een concrete aanvraag om omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

Vvgb

Op 2 juli 2015 besluit de gemeenteraad van Zwijndrecht categorieën aan te wijzen, waarvoor geen vvgb benodigd is. Besloten wordt dat een vvgb niet is vereist voor het bestaand stedelijk gebied, als aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. realiseren van woningbouw (met inbegrip van verbouw) in bestaand stedelijk gebied waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan 10 toeneemt;
- b. [...]
- c. [...]
- d. het bestaande functies naar een woonfunctie met een maximum van vijf woningen.

Uit de jurisprudentie volgt dat een project kan bestaan uit verschillende vergunningplichtig activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en niet van elkaar zijn te scheiden. Twee bouwwerken die niet functioneel met elkaar zijn verbonden, gelden als afzonderlijke projecten.

Op 28 september 2021 besluit de raad deze lijst te herzien. De herziene lijst treedt op 6 oktober 2021 in werking. Hierin staan onder meer de volgende categorieën genoemd:

- a. realiseren van woningbouw (met inbegrip van verbouw) waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan 10 toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bouwwerken en overige daartoe behorende voorzieningen, met een maximum bouwhoogte van 15 meter (en maximaal vier bouwlagen)

Hierbij wordt een (algemene) uitzondering geformuleerd. Er is wel een vvgb vereist, als de aanvraag betrekking heeft op een gemeentelijk of rijksmonument of is gelegen in de directe nabijheid daarvan. Deze lijst bevat geen overgangsrecht.

Qua procedure geldt dat eerst een ontwerp-vvgb moet worden gegeven; dit ontwerp moet door de raad worden opgesteld. De ontwerp-vvgb en -vergunning moeten ter inzage worden gelegd; tegen beide onderdelen kunnen zienswijzen worden ingediend. De raad dient

¹⁴ Artikel 2.27, derde lid van de Wabo.

¹⁵ Zie artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht.

¹⁶ Rechtbank Oost-Brabant, 23 juni 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2652.

de zienswijzen tegen de ontwerp-vvgb te beoordelen en te verwerken in de definitieve vvgb.¹⁷

De lijst van categorieën van gevallen is in de jurisprudentie van de Raad van State aange-merkt als een algemeen verbindend voorschrift. Bij het nemen van een besluit op een aanvraag moet in beginsel het recht worden toegepast, zoals dat op dat moment geldt. Ook de regelgeving die na het indienen van een aanvraag of na het nemen van een ontwerpbesluit tot stand komt, moet worden meegenomen in de definitieve besluitvorming ('ex nunc' toetsing). Deze lijn komt naar voren in de jurisprudentie van de RvS.¹⁸ Deze lijn heeft in onze optiek ook te gelden voor het wijzigen of schrappen van categorieën, nadat de aanvraag is ingediend. Dit kan inhouden dat alsnog een vvgb moet worden verkregen.

Uit een uitspraak van de Raad van State volgt daarnaast dat de raad het college bij de uitoefening van haar bevoegdheden op grond van de Wabo niet kan binden door beleid vast te stellen, tenzij dit expliciet wettelijk is bepaald.¹⁹ De Raad van State overwoog dat het college niet verplicht is om te handelen in overeenstemming met beleid van een ander bestuursorgaan als het niet heeft ingestemd met dat beleid, ook niet als het beleid afkomstig is van de raad.²⁰

¹⁷ Zie RvS, ECLI:NL:RVS:2018:1511.

¹⁸ RvS, 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2125;

¹⁹ Een dergelijke uitzondering betreft het welstandsbeleid – de raad stelt dit beleid vast, waaraan het college de omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen moet toetsen.

²⁰ RvS, 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3213.

3 Vaststelling van het bestemmingsplan

3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op het vaststellen van de (gewijzigde) bestemmingsplannen 1^e herziening Maasboulevard, locatie Watertoren, waarmee de gemeenteraad de gebruiks- en de bouwmogelijkheden heeft vastgelegd voor het gebied rondom de watertoren. Belangrijke momenten van dit besluitvormingsproces waren:

Datum	Gebeurtenis
	<i>1e herziening bestemmingsplan Maasboulevard, locatie Watertoren</i>
10-7-2014	Oriëntatieavond over ontwikkelingen rondom de watertoren
26-08-2014	Collegebesluit 1e herziening bestemmingsplan Maasboulevard locatie Watertoren
11-9-2014 tm 22-10-2014	Terinzagelegging van ontwerpbestemmingsplan
16-2-2015	Oriëntatieavond
19-2-2015	Inloopbijeenkomst inwoners die zienswijzen hebben ingediend
17-3-2015	Carrouselvergadering: insprekers zienswijzen
31-3-2015	(Opiniërende en besluitvormende) raadsvergadering – vaststelling bestemmingsplan
	<i>Vvgb-lijst</i>
2-7-2015	Vaststelling Lijst van categorieën van gevallen, waarvoor geen vvgb is vereist (zie paragraaf 2.3.5)
	<i>Gewijzigd bestemmingsplan 1e herziening bestemmingsplan Maasboulevard, locatie Watertoren</i>
26-4-2016	Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep tegen bestemmingsplan – bestuurlijke lus

13-9-2016	Carrouselvergadering (met insprekers)
27-9-2016	Raadsvergadering – vaststelling bestemmingsplan

3.2 Achtergrond van de herontwikkeling

De watertoren in Zwijndrecht was tot 2000 in gebruik als openbare drinkwatervoorziening en was in eigendom van het drinkwaterbedrijf Oasen. Deze toren is op 17 oktober 2000 aangewezen als rijksmonument en vormt een voor Zwijndrecht belangrijk beeldbepalend, cultuurhistorisch element. Sindsdien had de watertoren geen functie.

Op grond van het op 18 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan Maasboulevard had het gebied de enkelbestemming 'Bedrijf – Nutsvoorziening' met als dubbelbestemming 'Waarde – Archeologische verwachting'. Ook was de gebiedsaanduiding 'milieuzone – grondwaterbeschermingsgebied' van toepassing.

OASEN heeft in 2009 de watertoren en naastgelegen terrein verkocht aan ISA Beheer B.V. die het initiatief nam tot herontwikkeling van het gebied. Voor deze herontwikkeling is het noodzakelijk om het planologisch regime aan te passen. De 1^e herziening bestemmingsplan Maasboulevard, locatie Watertoren voorziet hierin.

Uit de interviews met oud-bestuurders komt naar voren dat ISA Beheer reeds in 2010 met de toenmalige burgemeester en wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling in gesprek was over een invulling van het terrein. In overleg met de gemeente is gesproken over mogelijke nieuwe functies voor en herinrichting van het terrein. Vanuit de gemeente, zo komt in nagenoeg alle gesprekken met betrokkenen naar voren, was men enthousiast dat het verwaarloosde terrein tot ontwikkeling zou worden gebracht. De wens leefde breed dat de watertoren voor Zwijndrecht behouden moest blijven en dat het gebied een mooie invulling moest krijgen die voor Zwijndrecht en de regio van toegevoegde waarde zou zijn.

Het beeld ontstaat dat in deze fase in goede, intensieve onderlinge afstemming plannen zijn ontwikkeld. Zo geeft een oud-bestuurder aan dat hij niet enthousiast was over het aanvankelijke plan om de toren te voorzien van een glazen optopping van vier meter hoog. Daarop volgde een aanpassing van de initiatiefnemer. In de toelichting op het bestemmingsplan is hierover verder te lezen: 'In overleg met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, alsmede met de welstandscommissie, is mede naar aanleiding van de ingediende bezwaren besloten om af te zien van deze transparante verhoging en de 'optopping' te beperken tot maximaal 0,75 meter'.

3.3 Totstandkoming van het ontwerpbestemmingsplan

Oriëntatieavond voor de raad

Op 10 juli 2014 vindt voor de raad een oriëntatieavond over 'ruimtelijke ordening en de watertoren' plaats. De agenda kent twee onderdelen, namelijk een presentatie door de ISA en een presentatie over ruimtelijke ontwikkeling.²¹ Bij dit laatste onderdeel is de betrokken

²¹ Er is geen verslag gelegd van deze bijeenkomst.

wethouder aanwezig. Uit de uitnodiging wordt ingegaan op de beoogde herontwikkeling van het gebied:

De huidige eigenaar van de watertoren wil het gebied rond de watertoren herontwikkelen en maatschappelijk toegankelijk maken als cultureel trefpunt en horeca; een toeristisch-recreatief attractiepunt en met deels een gelegenheid voor kantoren met een zogenoemde 'hospitality-functie'. Hiervoor wordt aan de voet van de watertoren nieuwbouw toegevoegd en ten oosten van de watertoren zal een viertal woningen worden gerealiseerd. Hiervoor is de eigenaar in gesprek met de provincie Zuid-Holland en de gemeente. [...] Met de bescherming en restauratie van de watertoren en het toevoegen van nieuwbouw en functies, wordt het gebied als het ware nieuw leven in geblazen. Het vergroot de zichtbaarheid, de bekendheid en de bereikbaarheid van deze unieke locatie. Dat alles versterkt uiteindelijk de historische beleving van de toren, in combinatie met de Maasoever.

De algemene presentatie over ruimtelijke ontwikkeling ging in op de belangrijkste aandachtspunten bij de beoordeling van ruimtelijke plannen, zoals de herontwikkeling van het watertorenterrein. Deze presentatie diende een antwoord te geven op de volgende vragen:

Wat zegt het bestemmingsplan over de locatie? Is er gemeentelijk beleid waaraan getoetst moet worden? Heeft de provincie een rol? Zijn er andere partijen die van tevoren geraadpleegd moeten worden? Wat is de rol van de gemeenteraad? Welke bevoegdheid heeft het college? Wat hebben belanghebbenden in te brengen? Enzovoort. Ook zal ingegaan worden op de meer politiek/bestuurlijke aspecten.

Uit de sheets van deze presentatie blijkt dat de raad onder andere is voorgelicht over de wijze waarop de ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt. De raad kan met een bestemmingsplan regelen wat planologisch mogelijk is en daarmee belangen afwegen; rechtszekerheid bieden; en een toetsingskader voor de vergunningverlening en voor toezicht en handhaving bieden. In de sheets is opgenomen dat het bestemmingsplan 'de planologische afweging maakt'; in de omgevingsvergunning vindt de '(technische) detailuitwerking' plaats. Toegelicht wordt voor welke activiteiten een vergunning moet worden aangevraagd en hoe voorzien is in rechtsbescherming. Telkens is stilgestaan bij de rol van de raad, het college en ambtenaren.

3.4 Ontwerpbestemmingsplan

3.4.1 Besluitvorming

Op 26 augustus 2014 bespreekt het college het ontwerpbestemmingsplan 1e herziening bestemmingsplan 'Maasboulevard' locatie 'Watertoren'. Besloten wordt om de procedure te starten door in te stemmen met dit ontwerpbestemmingsplan en dit plan vrij te geven voor terinzagelegging.²² Ook stemt het college in met de anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst zijn de gemeentelijke kosten en het verhaal van eventuele planschade vastgelegd.

De raad wordt per brief geïnformeerd over de terinzagelegging:

Het terrein rondom de watertoren ligt er momenteel verlaten bij en is sinds 2000 niet meer in gebruik. De onderhoudsstaat van de toren is redelijk, maar zal snel verslechteren

²² De terinzagelegging duurt zes weken en vond plaats van 11 september 2014 tot en met 22 oktober 2014.

wanneer er niet tijdig wordt ingegrepen. Met de bescherming en restauratie van de watertoren en het toevoegen van nieuwbouw en functies, wordt het gebied als het ware nieuw leven in geblazen. Het vergroot de zichtbaarheid, de bekendheid en de bereikbaarheid van deze unieke locatie. Dat alles versterkt uiteindelijk de historische beleving van de toren, in combinatie met de Maasoever.

Aan de raad wordt aangekondigd dat het college na de terinzagelegging aan de raad advies zal uitbrengen om – met inachtneming van eventuele zienswijzen – het definitieve bestemmingsplan vast te stellen.

3.4.2 Inhoud van de planregels

Het ontwerpbestemmingsplan biedt ruimte voor nieuwe functies voor de watertoren en omliggende terrein (in plaats van de 'oude' bestemming Bedrijf - Nutsvoorziening). We lichten de volgende bepalingen eruit.



Gemengd

De oranje gronden betreffen de bestemming Gemengd, waarvan de gebruiks- en bouwregels staan in artikel 3. Onder Gemengd wordt verstaan (zie artikel 3.1):

- a. culturele voorzieningen;
- b. maatschappelijke voorzieningen;
- c. recreatieve voorzieningen;
- d. horecaondernemingen (voorzien passend binnen de gedefinieerde categorieën);

- e. ambachtelijke bedrijven, gelieerd aan de horecafunctie;
- f. kantoren;
- g. dienstverlening;
- h. detailhandel;
- i. terras (ter plaatse van de betreffende aanduiding);
- j. water en voorzieningen voor de waterhuishouding;
- k. verkeerstekens voor de scheepvaart;
- l. een zend/ontvangstinstallatie (ter plaatse van de betreffende aanduiding).



In artikel 3.2 staan de bouwregels. Onder andere is bepaald dat de gebouwen enkel mogelijk zijn binnen het bouwvlak en dat de bouwhoogte van gebouwen maximaal de op de verbeelding aangegeven bouwhoogte is. Het rood omrande gedeelte is het bouwvlak. In het gedeelte waar de pin staat is de maximale bouwhoogte elf meter (over twee bouwlagen); in het sleutelgat bedraagt de maximale bouwhoogte 41 meter (over zes bouwlagen).

Wonen

De gele gronden zijn bestemd voor een woonfunctie. Links van de rode streep (zie hierboven) geldt de bestemming Wonen - 1 (artikel 7); rechts de bestemming Wonen - 2 (artikel 8). Op beide locaties is het mogelijk om de gronden te gebruiken voor woningen; aan huis verbonden beroepen en aan huis verbonden bedrijven in categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten; en water en voorzieningen voor de waterhuishouding.

De bouwregels voor hoofdgebouwen zijn verschillend bij Wonen - 1 en Wonen - 2. Voor beide geldt dat slechts binnen het bouwvlak mag gebouwd. Voor Wonen - 1 geldt dat het aantal te bouwen woningen maximaal het ter plaatse aangegeven aantal bedraagt, namelijk vier woon-eenheden, met een maximale bouwhoogte van elf meter.

Voor Wonen - 2 geldt voor het middelste gedeelte van het bouwvlak dat een hoofdgebouw mogelijk is met een maximale bouwhoogte van elf meter en een goothoogte van vijf meter. Voor de gedeelten daarnaast geldt een maximale bouwhoogte van vier meter.



Voor aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen zijn enkele, kleinere verschillen tussen Wonen - 1 en Wonen - 2.

Het ontwerpbestemmingsplan geeft het college de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden het plangebied van Wonen - 2 te wijzigen naar Wonen - 1. Deze zijn onder andere dat het aantal te bouwen woningen maximaal vier zal bedragen en dat de bouwhoogte niet meer zal zijn dan elf meter.

Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid

Het ontwerp bevat een algemene afwijkingsregel, waarmee het college bij omgevingsvergunning kan afwijken van de in het plan opgenomen goot- en bouwhoogten; oppervlakte- en inhoudsmaten; percentages en afstandseisen, waarbij een overschrijding tot maximaal 10% toegestaan is.

3.4.3 Toelichting

In de toelichting wordt erop ingegaan hoe de beoogde herontwikkeling van het plangebied eruit zou moeten zien:

Het voornemen is om de watertoren en het bijbehorende terrein maatschappelijk, cultureel en toeristisch-recreatief toegankelijk te maken. De watertoren zelf zal worden gerestaureerd en geschikt worden gemaakt voor diverse functies. Zo zal het ruimte bieden voor zakelijke, culturele en maatschappelijke doeleinden (trouwlocatie, expositieruimte, kantoren en vergadergelegenheden et cetera). Aan de voet van de watertoren zal nieuwbouw plaatsvinden, voor onder meer een horecagelegenheid. De toren en een daaromheen te realiseren gebouw vormen op die wijze een maatschappelijk sociaal-cultureel trefpunt, met eveneens een recreatieve functie. Naast en rondom de toren wordt een voor het publiek toegankelijk plein aangelegd. Ten oosten van de watertoren zal voorts een aantal woningen worden gebouwd, welke wat betreft de architectuur aansluiten bij de nieuwbouw rondom de toren.

Met het bestemmingsplan/de herontwikkeling wordt beoogd om de monumentale watertoren nieuw leven in te blazen en een nieuwe bestemming te geven.

Het doel is om een multifunctioneel trefpunt te realiseren op een bijzondere locatie, waar voor diverse disciplines, functies en bestemmingen huisvesting wordt geboden, in de context van een historische watertoren. [...] De monumentale watertoren wordt hierdoor in stand gehouden en gaat middels een herbestemming weer onderdeel uitmaken van de samenleving, van de woon- en werkomgeving ter plaatse.

Hoofdstuk 2 staat stil bij de uitgangspunten van het ontwerpbestemmingsplan:

Het uitgangspunt bij de restauratie en de architectuur van de nieuwbouw aan de voet van de watertoren, en van de nieuw te bouwen woningen, is om die bestaande situatie wat betreft historische waarden en details zo veel mogelijk te respecteren.

Verder dienen ook de beoogde functies voor de watertoren bij het karakter van de watertoren te passen. Met het openbaar toegankelijk maken van het gebied rondom watertoren, wordt de watertoren als het ware weer bereikbaar voor en onderdeel van de samenleving. Niettemin is het dan wel van belang die functies te kiezen welke beantwoorden aan die doelstelling.

De watertoren is gelegen aan de Oude Maas en maakt onderdeel uit van de Waterdriehoek. Ook die aspecten zijn betrokken bij het ontwerp van het totaalplan. Globaal kunnen dan ook de volgende uitgangspunten worden benoemd die bij het ontwerpen van de plannen voor de herontwikkeling relevant zijn:

- Bescherming en restauratie van het monument en borging daarvan in de ruimtelijke ordening;*
- Maatschappelijk toegankelijk maken, ook als cultureel trefpunt en horeca;*
- Toeristisch-recreatief attractiepunt;*
- Objecten en functies verbinden (watertoren, plein, water, woningen);*
- Historische beleving vergroten alsmede de beleving van de wateroevers;*
- Zichtbaarheid, bekendheid en bereikbaarheid vergroten.*

Kortom: het doel is om van de toren en het daaromheen te realiseren gebouw een maatschappelijk en cultureel trefpunt te maken met eveneens recreatieve functies. Naast en rondom de toren zal in een voor het publiek toegankelijk plein worden voorzien, begrensd door enkele nieuw te bouwen grondgebonden woningen. Het is van algemeen belang dat de herbestemming een goede inbedding krijgt binnen de bestaande

infrastructuur in Zwijndrecht en het terrein een toplocatie wordt voor recreatie, cultuur, maatschappelijke functies en historische beleving.

Verder wordt overwogen:

Om de bovenbedoelde uitgangspunten en doelstellingen te bereiken en daarmee het behoud c.q. de exploitatie van de watertoren veilig te stellen, biedt onderhavig bestemmingsplan ruimte een gemêleerd programma wat betreft functies.

In gelijke zin wordt later in de toelichting aangegeven:

De kwaliteiten en karakteristieke elementen van de bestaande situatie en de watertoren zijn de dragers voor het herontwikkelingsplan van dit plangebied. Om de watertoren in stand te kunnen houden, is toevoeging van functioneel programma noodzakelijk.

Specifiek wordt stil gestaan bij de verschillende nieuwe functies. Naast de maatschappelijke, sociaal-culturele en recreatieve functies wordt ingegaan op de nieuwe woningen die aansluiten op de bestaande woonwijk:

Het plan maakt ook de bouw van 4 nieuwe woningen mogelijk. Voorts geeft het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid voor het realiseren van 4 woningen, ten oosten van en direct aansluitend op de eerstbedoelde 4 woningen. In dat geval worden de 2 bestaande woningen vervangen, uiteraard eerst na overeenstemming met de huidige eigenaren ervan.

In Bijlage I van de toelichting wordt de behoefte van de herontwikkeling van de watertoren onderbouwd:

De herbestemming van de Watertoren van Zwijndrecht en het omliggende terrein kan niet los worden gezien van de behoefte om de watertoren als rijksmonument in stand te kunnen laten. Weliswaar is de onderhoudsstaat van de watertoren op dit moment redelijk. De toren is stabiel. Echter wanneer de komende jaren er niets aan de watertoren gebeurt, zal de onderhoudsstaat snel verslechteren.

Om de watertoren in Zwijndrecht te kunnen behouden en dat ook financieel te kunnen bekostigen, is de toevoeging van een functioneel programma noodzakelijk. Door de nieuwe functies van de watertoren alsmede de realisatie van nabijgelegen nieuwbouw, direct aan de voet van de toren en de woningen ten oosten ervan, wordt het financieel haalbaar om de watertoren in zijn huidige staat te kunnen laten voortbestaan.

3.5 Zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan

Het ontwerpbestemmingsplan heeft in de periode van 11 september 2014 tot en met 22 oktober 2014 ter inzage gelegen. In die periode kon een ieder een zienswijze naar voren brengen. In totaal zijn 46 zienswijzen ingediend. Het college heeft op 42 zienswijze inhoudelijk gereageerd in een zienswijzenota; vier zienswijzen zijn vanwege een te late indiening en/of ontbreken van een motivering niet-ontvankelijk verklaard.

Op 19 februari 2015 vindt een inloopbijeenkomst plaats voor de indieners van de zienswijzen, waarbij de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en een aantal medewerkers een toelichting geven hoe het college is omgegaan met de zienswijzen. De uitnodiging wordt tevens aan de raad toegezonden; raadsleden zijn van harte welkom bij deze bijeenkomst.

Tijdens meerdere interviews is erop gewezen dat omwonenden vanaf een vroeg stadium en gedurende de gehele planvorming kritisch waren over de herontwikkeling van het watertorenterrein, met name omdat zij vreesden voor parkeeroverlast die gepaard zou gaan met een horecafunctie en voor verstoring van hun rust en privacy (mede door de voorgenomen optopping van vier meter). Vanuit de omwonenden is gedurende het gehele proces forse weerstand tegen de herontwikkeling van het watertorenterrein gevoeld. Ten dele heeft dit geleid tot beperkte aanpassingen van het plan, die geen afbreuk deden aan de beoogde herontwikkeling.

In de zienswijzennota, waarin het college reageert op de naar voren gebrachte punten, wordt geconstateerd dat veel indieners de volgende onderwerpen aan de orde hebben gesteld:

1. Verkeer en parkeren
2. Functies en gebruiksmogelijkheden
3. (Geluids-)overlast
4. Uiterlijk en architectuur van de nieuwbouw en de wijziging van de watertoren
5. Bestemmingsplan, procedure en inspraak
6. Aantasting van het uitzicht en privacy

Op deze onderwerpen geeft het college een algemene reactie. Hieronder gaan we op de hoofdpunten in.

Ad 1. Het college heeft besloten om een onafhankelijk adviesbureau om naar verkeer en parkeren nader onderzoek te doen. Op 8 december 2014 heeft Goudappel Coffeng een Verkeerstudie Watertoren opgesteld. Het college concludeert dat uit het oogpunt van verkeer en parkeren geen redenen zijn om af te zien van de herontwikkeling of om het plan aan te passen. Wel zijn enkele gebruiksfuncties nader ingeperkt (zowel wat betreft aard als omvang).

In het definitieve bestemmingsplan dat aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd wordt een artikel 'parkeren/parkeernormen' toegevoegd. Dit heeft te maken met de Reparatiewet BZK 2014, waarin is bepaald dat de gemeentelijke bouwverordening geen stedenbouwkundige voorschriften, waaronder met betrekking tot parkeren, meer mag bevatten. Dergelijke voorschriften moeten daarom in het bestemmingsplan zelf worden opgenomen.

Ad 2. Verschillende indieners hebben zorgen geuit over de nieuwe functies in de watertoren zelf, maar ook over de mogelijkheid van nieuwbouw aan de voet van de watertoren. Het college overweegt dat het plan met het oog op het historisch culturele belang van de watertoren en gelet op de aard van de herontwikkelingsplannen van de initiatiefnemer uitgegaan wordt van de bestemming "Gemengd". Overwogen wordt:

Wat de initiatiefnemer met het plan voor ogen heeft, is het realiseren van een multifunctioneel trefpunt op een bijzondere locatie, waar voor diverse disciplines, functies en bestemmingen huisvesting wordt geboden, in de context van een historische watertoren. [...] Ofwel: Een historische locatie met een monumentale watertoren met aan de voet ervan nieuwbouw, welke gebruikt kan worden als trouwlocatie, als vergaderlocatie, als kantooruimte voor flexwerkers ('kantoren 3.0'), als gelegenheid voor het

houden van een expositie of voor het uitvoeren van een première, in combinatie met horeca waar ook recreanten van kunnen profiteren.

Wel gaven de zienswijzen aanleiding om te kijken naar de toegestane activiteiten onder de functie Gemengd en de bouwmogelijkheden voor de woonfunctie en aanpassingen – veelal in de vorm van beperkingen – door te voeren in het definitieve bestemmingsplan:

- De functie ‘recreatieve bestemming’ is geschrapt. Dit sluit volgens het college beter bij het oogmerk om enkel kleinschalige speelvoorzieningen mogelijk te maken, die ten dienste staan van en ondergeschikt zijn aan de ‘hoofdfuncties.
- De horecafunctie is ingeperkt. Bepaalde vormen van horeca (met name partycentrum en fastfood-restaurant) zijn niet mogelijk. Een hotelaccommodatie tot tien kamers mag worden gerealiseerd. Daarnaast is de beperking ten aanzien het aantal vierkante meters bruto-vloeroppervlak (namelijk tot maximaal 1.000 m²) aangebracht. Voor ambachtelijke bedrijven, gelieerd aan de horecafunctie geldt een maximaal bruto-vloeroppervlak van 250 m².
- De kantoor- en dienstverleningsfunctie is beperkt tot ‘zonder baliefunctie’. Dit sluit beter aan bij het stedenbouwkundige concept en het nieuwe werken/kantoren 3.0 (een moderne kantoorvariant met een flexibele werkomgeving). Ook is een beperking ten aanzien van het aantal vierkante meters bruto-vloeroppervlak (namelijk tot maximaal 1.000 m² per functie) aangebracht.
- Voor de detailhandelsfunctie is eveneens beperking ten aanzien en aantal vierkante meters bruto-vloeroppervlak (namelijk tot maximaal 400 m²) aangebracht.
- Verder is een voorschrift opgenomen voor het maximaal aantal bouwlagen van de nieuwbouw en bestaande bouw.

Uit de opsomming volgt dat aan verschillende functies een maximale vloeroppervlak is verbonden. Reden hiervoor is dat een maximale invulling van één functie niet past binnen het concept van het herontwikkelingsplan. Ook gaven verkeer en parkeren hiertoe aanleiding.

Ad 4. Het college geeft aan dat met het bestemmingsplan de planologische ruimte wordt geboden voor het realiseren van nieuwbouw aan de voet van de toren. Het bestemmingsplan bevat daarvoor bouwregels, waarbij het met name gaat om de massa's en contouren (bouwvlak, hoogte, breedte, diepte et cetera). Het college benadrukt dat in een bestemmingsplan niet wordt geregeld hoe de bebouwing er uiteindelijk uit komt te zien. De uiterlijke verschijningsvorm van een bouwplan komt eerst aan de orde bij de aanvraag om omgevingsvergunning. Dan wordt getoetst aan redelijke eisen van welstand en aan monumentale aspecten.

Omwonenden hebben met name bezwaar gemaakt tegen de plannen wat betreft een ‘glazen optopping’ van de watertoren. Dit is een transparante toevoeging op de top van de toren van zo'n vier meter. Het college reageert dat in overleg met de Rijkdienst voor Cultureel Erfgoed en de welstandscommissie, mede naar aanleiding van de ingediende reacties, besloten is om van deze verhoging af te zien en de ‘optopping’ te beperken tot maximaal 0,75 meter. De toegestane bouwhoogte is teruggebracht tot de hoogte zoals onder het voorheen geldende bestemmingsplan ‘Maasboulevard’ gold: 41 meter; het bestemmingsplan biedt geen uitbreiding van de bouwmogelijkheden.

Ook de toevoeging van het trappenhuis aan de noordzijde van de watertoren achten werd door veel indieners gezien als een aantasting van het monument. Het college meent dat voor de herbesteding van de toren, de nieuwe functies, een tweede vluchtroute moet worden

gerealiseerd. Het trappenhuis betreft dus een aspect van brandveiligheid in geval het niet haalbaar blijkt om dit brandveilig inwendig op te lossen.

Het college geeft aan dat het is geplaats voor een dilemma:

Zoals in de toelichting en elders in deze zienswijzennota betoogd, is enerzijds de herbestemming van de watertoren en de herontwikkeling van het omliggende terrein van belang voor de instandhouding van de toren. Zonder plan en zonder financiële dragers is het voortbestaan van de toren in het geding. Anderzijds staat de gemeente voor het bewaren van het monumentale karakteristiek van de toren. De wijziging en de bebouwing aan de voet van de toren mag de cultuurhistorische waarde en het oorspronkelijke karakter van de toren niet ernstig aantasten. Binnen dat dilemma diende een afweging gemaakt te worden.

Volgens het college bieden het bestemmingsplan en de waarborgen in de latere vergunningprocedures voldoende waarborgen om de monumentale en cultuurhistorische waarde van de toren en het omliggende gebied te beschermen.

3.6 Behandeling door de raad

3.6.1 Oriëntatieavond

Het bestemmingsplan wordt voor het eerst door de raad besproken tijdens de oriëntatieavond op 16 februari 2015. Uit de uitnodiging:

Om de raad door deze grote hoeveelheid stukken te leiden, wil het college graag de hoofdlijnen met u doornemen, zodat daarna – naar onze verwachting - de stukken aantrekkelijk toegankelijker zijn. [...] We kunnen ook nog even poolshoogte nemen van de bestaande situatie ter plaatse.

Tijdens deze avond geeft de wethouder een toelichting op het bestemmingsplan en de procedure. Hij gaat met name in op de belangrijkste onderwerpen van de zienswijzeprocedure, zo blijkt uit de presentatie.²³ Hij adviseert de raad om de definitieve zienswijzennota de onderbouwing van de behoefte aan deze ontwikkeling; het integraal milieuadvies en de verkeersstudie door te nemen. Na afloop van deze presentatie vindt een bezoek aan het watertoren-terrein plaats.

3.6.2 Schriftelijke vragen

Op 2 maart 2015 stelt een VVD-raadslid schriftelijke vragen aan het college over het bestemmingsplan onder andere over de bouwhoogte, de optopping en het parkeren in relatie tot de horecafunctie. Hij informeert waarom normaal gekozen wordt voor ten hoogste zeven meter voor twee bouwlagen en in dit geval voor een bouwhoogte van elf meter bij de haak (kennelijk wordt bedoeld op de bouwhoogte van elf meter bij de bestemming Gemengd). Hij constateert dat, met 1,5 meter ophoging van de grond, dit 4,5 meter meer is dan wat het oude bestemmingsplan toestaat (namelijk acht meter).

Ook wil hij weten wat bedoeld wordt met een optopping van 0,75 meter en of daarmee het aanzien van de toren wordt veranderd. Hij stelt dat een piek een 'ondergeschikt bouwwerk' is

²³ Er is geen (audio-)verslag van deze bijeenkomst aanwezig.

wat niet tot de feitelijke bebouwing kan worden gerekend. Als het college zonder uitleg stelt dat er planologisch niets wijzigt aan de nu maximale hoogte van 41 meter, dan kan volgens hem de toren toch nog steeds een stuk forser worden volgens het ontwerpbestemmingsplan. Dit staat volgens hem haaks op de uitspraak van de wethouder in de presentatie dat er geen hogere bouwhoogte zal komen. Hij zou graag een visualisatie zien van de toren en de optopping; hij wijst erop dat de website van de initiatiefnemer nog steeds het watertorenproject staat met de grote glazen optopping.

Daarnaast vraagt hij aandacht voor het parkeren. Hij vraagt zich af waarom de horecafunctie niet wordt beperkt tot 600 m²; dit past beter bij het te verwachten aantal auto's. De huidige ontwikkelaar heeft immers een plan van horeca van circa 591 m². Hij stelt: 'Er is geen reden om de bestemmingsplanwijziging zoveel royaler vast te stellen dan wat de ontwikkelaar van de gemeente vraagt aan medewerking.' Ook vraagt hij – ook met het oog op de parkeerdruk – wat het verschil is tussen een partycentrum en een zalenexploitatie, aangezien bij die laatste volgens de definitie ook diners en recepties worden verstaan. Hij informeert wat het college gaat doen, als de vrees van de bewoners betreffende verkeersdruk op de Westerschelde en de parkeerproblematiek in de wijk bewaarheid wordt.

3.6.3 Politieke markt 17 maart 2015

Op 17 maart 2015 staat het bestemmingsplan geagendeerd tijdens de politieke markt/de carrousel. Bij de stukken is ook de beantwoording van de schriftelijke vragen van de VVD toegevoegd. Het college beantwoordt de schriftelijke vragen als volgt:

Bouwhoogte

De reden dat voor de hoogte van 11 meter is gekozen, zit in het stedenbouwkundige plan. Het plan bevat een verhoogd deel met een hoogte van circa 10,5 meter. Vanwege de marge is 11 meter aangehouden. De verwijzing naar de 8 meter van het huidige bestemmingsplan betreft de bebouwing van Oasen.

Met het nieuwe bestemmingsplan voor (enkel) het terrein rondom de watertoren wordt juist een nieuw planologisch regime vastgesteld, omdat het plan (qua functies, bouwvlakken en bouwhoogtes) niet binnen het huidige bestemmingsplan past. Ofwel: een nieuw plan met een eigen stedenbouwkundige afweging. Een hoogte van 11 meter wordt niet beschouwd als stedenbouwkundig niet passend.

Optopping

Aanvankelijk was het de bedoeling om de top van de watertoren te verhogen met een glazen opzet van 4 meter. De ontwikkelaar heeft besloten om daar van af te zien. Wel kan er sprake zijn van een 'optopping van 0,75 meter', dat wil zeggen een aanpassing van het bovenste gedeelte van de toren. Daar bestaan nog geen officiële visualisaties van. De beoordeling daarvan vindt plaats in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure (waarbij ook de Rijksdienst een belangrijke stem in het kapittel heeft).

In de discussie rondom de hoogte van de toren is ervoor gekozen om de planologische ruimte aan te houden zoals die ook in het huidige bestemmingsplan Maasboulevard is opgenomen: 41 meter. Het verlagen van die hoogte acht het college niet nodig, omdat de aard en omvang van de watertoren het meest beschermd wordt bij de besluitvorming van de omgevingsvergunning (met een advies van Welstand en van de Rijksdienst voor Cultureel erfgoed). Daar komt bij dat het verlagen van de planologische ruimte uiteindelijk ook het risico van planschade met zich meebrengt.

Parkeren

De ontwikkelaar heeft een plan waarbij hij verwacht 591 m² in te zetten voor horeca. Die plannen liggen echter nog niet definitief vast. Hoewel de kans niet groot is dat daadwerkelijk die 1.000 m² aan horeca zal worden gebruikt, wordt dat anderzijds ook niet uitgesloten en bestaan daar uit het oogpunt van ruimtelijke ordening ook geen overwegende bezwaren tegen. Met een verlaging van de m² voor de horecafunctie tot bijvoorbeeld 600 m² verdwijnt alle flexibiliteit.

Rondom de situatie inzake verkeer en parkeren bestaat veel discussie. Om die reden hebben wij ons gebaseerd op een rapport van een deskundige bureau, Goudappel Coffeng. Wij hebben geen redenen om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies in dit rapport. Bij zowel de verwachte invulling als de maximaal planologisch mogelijke invulling kan aan de parkeerbehoefte worden voldaan.

Zalenexploitatie

Het verschil is dat de exploitatie van een partycentrum veelal ziet op het organiseren van feesten, partijen, disco-avonden en een veel meer openbaar toegankelijk karakter heeft. Een zalencentrum betreft de verhuur van zaalruimte voor horeca-activiteiten ten dienste van zakelijke bijeenkomsten alsmede vergaderingen, congressen, productpresentaties, diners, recepties en andere particuliere bijeenkomsten in besloten kring.

Wanneer 'zalenexploitatie' plaatsvindt ten behoeve van 'diners en recepties' bestaat er uit het oogpunt van de berekening van de parkeerdruk geen verschil met 'partycentrum'. In beide gevallen zou immers een parkeernorm gelden van 9 pp per 100 m² / BVO. De reden om 'partycentrum' uit de planregels te halen, zat echter niet in de parkeerdruk, als wel in de aard van de functie en de daarbij te verwachte vormen van overlast.

Tijdens deze raadsbijeenkomst hebben inwoners de mogelijkheid om in te spreken. Elf inwoners maken hier gebruik van; sommigen spreken in (mede) namens bureaus of bewonersverenigingen. Daarnaast spreken de erfgoedvereniging Bond Heemschut en De Binnenvaartkrant in.

Uit de geluidsopnames valt af te leiden dat de insprekers dezelfde punten als in hun zienswijzen aan bod hebben gesteld. Het ging met name over de grootschaligheid van de plannen en daarmee de samenhangende geluidsoverlast, parkeerproblematiek en verkeersdrukte. Ook struikelen inwoners over de hoogte van het gebouw van elf meter en de optopping van 75 centimeter.

Tijdens de bespreking erkennen de raadsfracties dat de ontwikkeling van het gebied nodig is om zo de watertoren te restaureren. Wel zien zij graag dat de wethouder de vragen van insprekers beantwoordt. De wethouder geeft in zijn beantwoording aan dat bij de parkeernormen uitgegaan is van de maximale invulling. Het veranderen van de bouwhoogte van 41 meter zal volgens de wethouder problemen opleveren met de initiatiefnemer. De wethouder geeft aan dat, zodra er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, het college iedereen van alle informatie zal voorzien, maar dat het wel aan het college is om op de aanvraag te beslissen.

3.6.4 Politieke markt 31 maart 2015

Op de politieke markt van 31 maart 2015 staat het raadsvoorstel om het bestemmingsplan vast te stellen geagendeerd voor de carrousel en ook als debatonderwerp voor de aansluitende (besluitvormende) raadsvergadering. De raad wordt voorgesteld om te besluiten tot

vaststelling van de zienswijzennota en het bestemmingsplan, inclusief verbeelding, en tot het niet vaststellen van een exploitatieplan.

Een ABZ-raadslid heeft op 20 maart 2015 naar aanleiding van de inspreekreacties schriftelijk enkele vragen gesteld aan de wethouder. Hij legt onder andere de volgende vraag voor:

Na de ter inzage legging zijn er na bezwaren aanpassingen gedaan aan het ontwerp. De aanpassingen en het definitieve ontwerp geven geen garantie dat de architectonische waarden gerespecteerd worden of hersteld worden. Verwezen wordt naar de omgevingsvergunning. In hoeverre biedt het huidige plan met de later te verstrekken omgevingsvergunning nog wel handvatten voor de raad om kaders te stellen aan bijvoorbeeld de Kap of andere elementen. Moet niet nu niet hersteld worden wat in een eerdere wijziging is toegestaan om te zorgen dat dit originele element terugkomt om daadwerkelijk beeldbepalend zichtbaar voor Zwijndrecht te zijn met daaronder de mogelijke aanpassing die nu opengelaten wordt en waarvan geen tekening bekend is.

Had er al niet in eerste instantie een beeldkwaliteitsplan gemaakt moeten worden. Een toetsingskader in vergelijking met andere torens maar ook in het historisch perspectief zoals wij die ook gehanteerd hebben bij Zomerlust.

Hij informeert ook naar de hoogte van de woningen (die volgens hem grondgebonden moeten blijven) en van de kantoren. Er is volgens hem geen duidelijk toetsingskader en de huidige acht meter is al erg hoog.

Bij brief van 27 maart 2015 beantwoordt de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling de vragen van ABZ; de beantwoording wordt aan de raad toegestuurd. Hij benadrukt dat de hoogte van de watertoren exact is conform het vigerende bestemmingsplan. Er is volgens hem geen reden om af te wijken door een lagere bouwhoogte vast te stellen. Naar aanleiding van de vragen over het aantal bouwlagen wordt voorgesteld om dit te beperken tot zes (via een lijst van errata).

Over de hoogte en het aantal woningen wordt toegelicht:

De hoogte van de (nieuwe) woningen is gemaximeerd op 11 meter. Dat is conform de bestaande maximale bouwhoogte van de woningen in de nabijheid van de nieuwbouwwoningen in het thans geldende bestemmingsplan. Voor sommige (bestaande) woningen geldt zelfs een maximale bouwhoogte van 13 meter. Het ligt derhalve voor de hand om het maximum van 11 meter ook in dit plan aan te houden. Stedenbouwkundig gezien sluit deze bouwhoogte ook aan bij de beoogde maximale bouwhoogte van de aanbouw aan de toren, die qua architectuur met de woningen één geheel zal vormen. Hun aantal is beperkt tot 4 (ook in het gedeelte dat met een wijzigingsbevoegdheid tot stand zou kunnen komen; zie regels artikel 16), zodat het niet toegestaan is gestapeld te bouwen. (zie ook de verbeelding).

Ook wordt een nadere toelichting gegeven over de toegestane functies:

Voor die mengvormen van functies (er zijn er nog meer te verzinnen) bestaat (bestemmingsplantechnisch) geen definitie. Weliswaar wordt gekozen voor de bestemming 'Gemengd', echter ook daarbinnen moeten de concretere functies ingevuld worden (zie artikel 3.1). Juist ook voor het kunnen toepassen van bijvoorbeeld de parkeernormen, of

voor het berekenen van de verkeersgeneratie et cetera, moeten we concreter zijn in de invulling (de kengetallen gaan immers uit van zeer concrete functies). Daarom zijn de verschillende mogelijke functies van een maximale oppervlakte voorzien (regels, artikel 3.3). De verwachting is dus niet dat er 1.000 m² aan enkel ('pure') horeca aanwezig zal zijn. Dat is in combinatie met andere functies. Omwille van de noodzaak tot concrete invulling was het wel nodig om op deze manier te bestemmen. Dat maakt echter wel dat er risico's ontstaan wanneer die 1.000 m² voor horeca verlaagd wordt. Immers wanneer de ruimte voor kantoor 3.0 ogenschijnlijk te veel gaat lijken op horeca, en datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de opzet van de expositieruimte (vanwege die 'menging' van functies), en vervolgens komen er nog een paar hotelkamers bij en nog een beperkt aantal vierkante meters voor echter 'pure' horeca (brasserie bijv.), en reken daar ook nog het buitenterras bij voor horeca, dan kan het zomaar zijn dat die 1.000 m² in beeld komt. Bovendien zal dat leiden tot lastige discussies over de vraag welke vierkante meters precies tot horeca moeten worden gerekend en welke tot de andere functies.

De wethouder doet (via de errata) het voorstel aan de raad om het aantal bouwlagen van de toren te wijzigen van zeven naar zes. Ook doet hij het voorstel om de algemene afwijkingsregel, waarmee bij omgevingsvergunning tot maximaal 10% kan worden afgeweken van onder andere oppervlaktematen, niet van toepassing te laten zijn op de oppervlaktematen van de verschillende functies.²⁴

Hij merkt verder op dat de watertoren door de aanwijzing als rijksmonument de hoogste vorm van bescherming geniet die in ons land mogelijk is. Enige formulering in het bestemmingsplan voegt daaraan niets toe. Bij een beoordeling van een omgevingsvergunning zal het advies van de Rijksdienst van Cultureel Erfgoed en de welstandscommissie van belang zijn: 'Met bijzondere zorgvuldigheid zullen we kijken naar een eventuele aanpassing van de bovenkant van de toren (aangeduid als 'optopping') en naar een eventueel noodzakelijke extra ontsluiting in verband met calamiteiten.'

Tot slot gaat de wethouder in op de parkeernormen. Deze parkeernormen worden nu in het bestemmingsplan opgenomen. De wethouder wijst raadsleden op de parkeernormen die eerder door de raad zijn vastgesteld per gebied. Het college is hier vanuit gegaan en komt dus overeen met wat de raad wil. Het bestemmingsplan gaat uit van de maximale invulling. De wethouder benadrukt dat dit niet het geval hoeft te zijn.

Uit de gesprekken blijkt dat de raad het bestemmingsplan positief ontving, ondanks dat ook begrip was voor de zorgen van omwonenden, met name wat betreft het parkeren. In de raad heerste algemene tevredenheid en enthousiasme dat de watertoren zou worden opgeknapt en dat het terrein herontwikkeld zou worden met nieuwe, maatschappelijke functies. Bij de raad leefde de sterke wens om de watertoren te behouden en het gebied aantrekkelijker te maken voor een breder publiek. Om zich een beeld te vormen van de herontwikkeling zijn raadsleden sterk afgegaan van de tekeningen en visualisaties die door de initiatiefnemer waren opgesteld.

De raad is – zoals uit voorgaande bespreking van de gestelde vragen – actief bezig geweest om de plannen te doorgronden en eventuele wijzigingen op het ontwerpbestemmingsplan te werkstelligen. Naar aanleiding van vragen en reacties van omwonenden en de raad deed het college op een aantal punten daartoe zelf reeds een aanzet (10%-afwijkingsmogelijkheid niet

²⁴ Deze uitzondering wordt uitgewerkt in artikel 15.3 van het bestemmingsplan.

van toepassing op de oppervlaktematen voor de afzonderlijke functies; inperking van de horecafunctie; etc.). Tijdens de besluitvormende raadsvergadering worden vanuit de raad een motie en twee amendementen ingediend om nog enkele, andere aanpassingen te realiseren.

CDA, D66 en ZPP hebben een motie ingediend. Deze motie kwam voort uit zorgen van de raad over de aantasting van de watertoren, als een vluchtroute/-trap aan de buitenkant van de toren noodzakelijk blijkt. Het college wordt verzocht om bij het indienen van de omgevingsvergunning (het bouwplan) naar de meest ideale inpassing van de vluchtroute te streven die zo min mogelijk het karakter van de watertoren aantast. Daarnaast dient het college aan te sturen op een gesprek tussen de projectontwikkelaar en de gemeenteraad alvorens de omgevingsvergunning vast te stellen. Op deze motie heeft het college positief geadviseerd; de motie is vervolgens unaniem aangenomen.

De VVD en ABZ dienen een amendement in, waarmee de horecafunctie wordt beperkt tot een bruto vloeroppervlak van 600 m². Hij verwijst ter motivering naar de zorgen van omwonenden voor te grote verkeerstoename en parkeerdruk. Het college adviseert het vloeroppervlak niet verder in te perken dan de 1000 m², omdat dit ten koste gaat van de flexibiliteit. De meerderheid van de raad volgt dit collegestandpunt. Voor dit amendement stemden VVD en ABZ, waarmee het niet werd aangenomen.

Ook dienden dezelfde partijen een tweede amendement in, waarbij de 10%-afwijkingsmogelijkheid niet wordt toegestaan bij bouwhoogtes. Dit amendement is door het college ontraden; het betreft een algemene bepaling die in de meeste bestemmingsplannen wordt opgenomen. De raad besloot in meerderheid om dit amendement niet over te nemen; VVD, ABZ en ZPP stemden wel voor.

Het bestemmingsplan is vervolgens vastgesteld door de raad (met de tegenstem van ABZ). De VVD geeft een stemverklaring af, waarin wordt toegelicht dat de ontwikkeling van de watertoren van groot belang is en dat ondanks de bedenkingen daarom toch ingestemd werd met het bestemmingsplan. ABZ was het wel eens met de gekozen multifunctionele invulling, maar meende dat door het verwerpen van het amendement te veel ruimte wordt geboden aan grootschalige horeca. Dat was de reden om tegen het bestemmingsplan te stemmen.

3.7 Gewijzigd bestemmingsplan

3.7.1 Beroepsprocedure bij de Raad van State

Tegen het besluit om het bestemmingsplan vast te stellen hebben verschillende omwonenden beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij hebben naar voren gebracht dat de herontwikkeling verkeersoverlast, parkeerhinder en geluidhinder bij hun woningen zal veroorzaken. Zij voeren daarnaast aan dat het ontwerpplan niet op een juiste wijze ter inzage is gelegd en dat het plan te ruime mogelijkheden biedt voor horeca (zowel in soort als omvang). Ook vrezen ze aantasting van het monumentale karakter van de watertoren.

De Raad van State heeft deze zaak ter zitting behandeld op 18 februari 2016. Op 26 april 2016 deed de Raad van State een tussenuitspraak, omdat zij via een bestuurlijke lus de raad in de gelegenheid wilde stellen om enkele gebreken in het bestemmingsplan te herstellen. De raad dient daarvoor binnen zestien weken een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen.

De Raad van State constateerde de volgende gebreken:

- Uit het bestemmingsplan blijkt onvoldoende dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen voldaan moet worden aan de normen van het Parkeerbeleidsplan en eventueel toekomstige beleidsregels.
- De begripsomschrijving van ‘zalenexploitatie’ is dermate ruim, dat – anders dan is beoogd – niet is uitgesloten dat er andere particuliere bijeenkomsten dan kleinschalige bijeenkomsten in besloten kring worden gehouden die een ruimtelijke uitstraling hebben die vergelijkbaar is met de niet door de raad aanvaardbaar geachte functies.
- Er heeft geen afweging plaatsgevonden over de wenselijkheid van de opslag van vuurwerk. De raad dient inzichtelijk te maken of opslag van vuurwerk aanvaardbaar is of niet. Dit was nog niet gebeurd.

De andere beroepsgronden werden verworpen. Zo wijst de rechter erop dat (pas) bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor de activiteiten Bouwen en Wijzigen van een monument welstandstoetsing plaatsvindt en de gevolgen voor de monumentale waarde van de watertoren worden beoordeeld. De functiewijziging zal geen onaanvaardbare inbreuk maken op de monumentale waarde van de toren. De Raad van State volgt de raad in haar afweging dat de herbestemming van de watertoren en de toekenning van nieuwe functies noodzakelijk zijn om de toren te behouden.

3.7.2 Politieke markt 13 september 2016

Op 13 september 2016 stond het Gewijzigd bestemmingsplan naar aanleiding van de tussenuitspraak op de agenda van de carrousel. Het college besloot op 23 augustus 2016 het voorstel aan de raad aan te bieden.²⁵

Aan de raad wordt voorgesteld om de gebreken op de volgende wijze op te lossen:

- Het herstellen van het gebrek rondom ‘parkeren’ is mogelijk door de redactie van een aantal planregels (omtrent parkeren) aan te passen door het gewijzigde parkeerbeleid van toepassing te verklaren, als gedurende de planperiode het parkeerbeleid daadwerkelijk wordt gewijzigd.
- De bepalingen over het onderdeel vuurwerk heeft geen meerwaarde. Deze bepaling kan derhalve worden geschrapt.
- De definitie van ‘zalenexploitatie’ wordt aangepast en er wordt een definitie van ‘partycentrum’ en ‘discotheek’ opgenomen, waarmee expliciet wordt uitgesloten dat deze laatste functies kunnen worden gerealiseerd. In het raadsvoorstel wordt nader gemotiveerd waarom de functie van ‘zalenexploitatie’ wel aanvaardbaar is.

Tijdens deze bijeenkomsten spreken enkele sprekers in. Zij hebben het belang van een goede definiëring van zalenexploitatie/ verhuur toegelicht, vanwege de daarbij behorende geluids-, verkeersoverlast en parkeerproblematiek. De wethouder heeft toegelicht dat een aanvraag voor een vergunning wordt getoetst aan de parkeernormen. De wethouder is bereid te kijken naar de gehanteerde definitie, maar wil de horecafunctie niet zodanig inperken dat muziek in welke vorm dan ook niet mogelijk is.

Raadsfracties gaan in hun bijdragen met name in op de geluidsoverlast en parkeerproblematiek. De meeste partijen komen tot de conclusie dat zij een opdracht hebben gekregen van de Raad van State en dat deze moet worden uitgevoerd. Ook wordt de instelling van een klankbordgroep van omwonenden geopperd. Volgens de wethouder is dit een taak van de

²⁵ De tussenuitspraak en zienswijzen van omwonenden worden op de vertrouwelijke stukkenlijst geplaatst.

initiatiefnemer. Het college zal de initiatiefnemer vragen dit te doen. Het college zal zelf ook actief de bewoners betrekken.

Uit de stukken volgt dat de wethouder heeft toegezegd om de definitie van zalenexploitatie te wijzigen. Verschillende omwonenden sturen de raad ook een brief met hun visie op de aangepaste definitie van zaalexploitatie en de door de gemeente gevolgde procedure.

3.7.3 Politieke markt 27 september 2016

Tijdens de raadsvergadering van 27 september 2016 staat het gewijzigde bestemmingsplan als debatonderwerp geagendeerd voor besluitvorming. Als debatpunt staat de mogelijke wijziging in de omschrijving van zalenexploitatie genoemd.

Op 27 september 2016 stuurt de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling aan de gemeenteraad een memo, waarin hij reageert op de brieven van omwonenden. Hij reageert dat het – anders dan sommige omwonenden wensen – niet de bedoeling is om in het geheel geen muziek in welke vorm dan ook toe te staan. Hij verwijst naar het horecabeleid dat vier categorieën kent; die indeling is bedoeld om in concrete gevallen te motiveren dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Categorie D (discotheek; bar-dancing; zalenexploitatie; hotelaccommodatie; partycentrum) is niet toegestaan, behalve zalenexploitatie en hotelaccommodatie. Hij overweegt:

De discussie bij de Afdeling ging over de begripsomschrijving van 'zalenexploitatie'. Deze vorm van horeca moest duidelijk onderscheiden worden van partycentrum en discotheek. Dat hebben we aanvankelijk gedaan door deze beide apart te definiëren en aan te geven dat deze niet zijn begrepen onder 'zalenexploitatie'. Naar aanleiding van de inbreng van appellanten heb ik voorgesteld toe te voegen 'of andere daarmee qua ruimtelijke uitstraling vergelijkbare activiteiten'. Daarbij hebben we aansluiting gezocht bij de formulering van de Afdeling die het hier terecht heeft over 'ruimtelijke uitstraling'. Het gaat immers om een goede ruimtelijke ordening.

Hij wijst erop dat het aspect 'geluid' wordt geregeld via het Activiteitenbesluit dat zich richt op het voorkomen van geluidsoverlast. Hij concludeert dat met de aangevulde omschrijving recht wordt gedaan aan de uitspraak van de Raad van State en dat een verdere inperking niet correct is.

Tijdens de raadsvergadering blijkt dat de gehele raad de wethouder kan volgen in die conclusie en zich unaniem kan vinden in de voorgestelde wijzigingen. Wel worden opnieuw de klankbordgroep en het betrekken van de (belangen van) omwonenden benadrukt. De wethouder antwoordde dat een week eerder een gesprek is geweest met omwonenden, waarin het ook ging over de communicatie. Hij heeft gesteld dat de regie van de communicatie bij de gemeente te ligt. Als bewoners klachten hebben kunnen zij bij hem terecht.

Omwonenden bleken het nog steeds oneens met de wijze waarop de horecafunctie wordt geregeld en bleven vrees houden voor geluidsoverlast. Op 4 januari 2017 heeft de Raad van State een einduitspraak gedaan.²⁶ Conclusie luidde dat de eerder geconstateerde gebreken op een juiste wijze zijn hersteld. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat wat betreft geluid vanwege de toegelaten horeca-activiteiten een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd.

²⁶ RvS, 4 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:4.

3.8 Tussenanalyse en deelconclusies

Vaststelling van het bestemmingsplan

Dit hoofdstuk is ingegaan op de vaststelling van de bestemmingsplannen, waarmee werd voorzien in een planologisch kader voor de herontwikkeling van het watertorenterrein. Hierbij gaat het – zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 – om een bevoegdheid van de raad. Het college heeft een belangrijke rol in de voorbereiding van deze besluitvorming.

De kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld zijn uitvoerig beschreven in met name paragraaf 3.4.2 van dit hoofdstuk. Het planologisch regime beoogt om de watertoren en het omliggende terrein maatschappelijk, cultureel en toeristisch-recreatief toegankelijk te maken. De watertoren wordt daartoe gerestaureerd en geschikt gemaakt voor dergelijke functies, geschaard onder de noemer 'Gemengd'. Het bestemmingsplan regelt deze functiewijziging. Daarnaast wordt in de haak van de watertoren voorzien in een bouwmogelijkheid voor nieuwbouw ten behoeve van dezelfde gemengde functie. Verder kan binnen het plangebied een aantal nieuwe woningen worden gebouwd.

Juridische waardering

In hoofdstuk 2 is het juridisch kader dat van toepassing is op de vaststelling van bestemmingsplannen beschreven. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de vaststelling op juridisch correcte wijze is verlopen. Dit volgt ook uit de uitspraken in de beroepsprocedures bij de Raad van State (enkele kleinere correcties/aanpassingen van technische aard daargelaten, waarbij de raad via de bestuurlijke lus in de gelegenheid werd gesteld om deze te herstellen).

Bij de vaststelling van het plan heeft de raad verschillende belangen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. Het gaat daarbij onder meer om het belang om monument (in goede staat) te behouden; het belang om in het gebied een aantrekkelijke, nieuwe maatschappelijke, culturele en/of toeristisch-recreatieve functies te realiseren en de belangen van omwonenden die onder meer vreesden voor geluids- en parkeeroverlast. Door de aanpassingen die in samenspraak tussen initiatiefnemer en de gemeente zijn doorgevoerd, is getracht (meer) recht te doen aan de zorgen van omwonenden, hoewel men daar niet volledig in is geslaagd. Deze belangenafweging leidde tot de conclusie dat de meerderheid van de raad de plannen positief ontving en de herontwikkeling van het terrein, zoals voorzien in het bestemmingsplan, steunde. Achteraf is gebleken dat deze positieve ontvangst mede samenhangt met de beelden en visualisaties die aan de raad zijn gepresenteerd door de initiatiefnemer.

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Het samenspel tussen de raad, college en ambtelijke organisatie is bij deze besluitvorming positief te waarderen. Het college heeft de besluitvorming door de raad op goede wijze voorbereid. De gemeenteraad is in staat gesteld om de relevante belangen af te wegen en te beoordelen welke ruimtelijke invulling zij wenselijk achtte voor het watertorenterrein. Het college heeft – ook via het ambtelijke apparaat – de raad van adequate informatie voorzien, onder andere ook door een bezoek aan het terrein te arrangeren. De raad heeft zich ook actief navraag gedaan om ontbrekende informatie aan te vullen en/of onduidelijkheden weg te nemen.

De raad heeft het bestemmingsplan kritisch beoordeeld; dit blijkt uit de openbare behandeling van het plan, waarbij amendementen zijn voorgesteld op bepaalde planregels te wijzigen. Uit dit handelen ontstaat het beeld dat de raad de voorliggende besluitvorming goed had weten te doorgronden.

4 Omgevingsvergunning optopping

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven dat voor de realisatie van (aanpassingen aan) bouwwerken en wijzigen aan rijksmonument een omgevingsvergunning benodigd is. Daarnaast is een omgevingsvergunning benodigd, voor zover een beoogd project niet past binnen het bestemmingsplan.

Nadat het (gewijzigde) bestemmingsplan is vastgesteld, gaat de initiatiefnemer aan de slag met de herontwikkeling van het watertorenterrein. Daarvoor zijn voor verschillende (deel)projecten/onderdelen van de herontwikkeling vergunningen benodigd. Ten eerste gaat het om de omgevingsvergunning voor het optoppen van de watertoren. Daarnaast gaat het om het realiseren van woningbouw in de haak, als alternatief voor de in het bestemmingsplan vastgestelde gemengde functies. In de hoofdstukken 4 en 5 gaan we hierop in.

Hierbij beschrijven we hoe de aanvragen zijn beoordeeld/ontvangen en wat de betrokkenheid van het college, de ambtelijke organisatie en de raad is geweest. In dit hoofdstuk komt de optopping aan bod; in hoofdstuk 5 gaan we in op de omgevingsvergunning voor het realiseren van woningen in de haak.

Daarnaast zijn vergunningen verleend voor andere activiteiten, zoals het egaliseren van gronden (op 21 december 2015); het wijzigen van de bestaande uitrit (op 21 december 2015) en voor het realiseren van woningen op de gronden die zijn aangewezen voor Wonen (23 februari 2017). Deze vergunningen worden in de hoofdstukken 4 en 5 niet uitgebreid besproken, omdat uit de startbijeenkomst en tijdens de interviews is gebleken dat de optopping en met name de realisatie van woningen in de haak op politiek-bestuurlijke aandacht konden rekenen.

In onderstaande tabel staan de belangrijkste momenten bij dit vergunningetraject opgesomd.

Datum	Gebeurtenis
26-6-2016	Aanvraag omgevingsvergunning
7-7-2017	Besluit tot verlening van de omgevingsvergunning

9-1-2018	Brief aan de raad van twee omwonenden
19-1-2018	Vragen GroenLinks-fractie over beantwoording van de brief
30-1-2018	Beantwoording vragen
19-12-2018	Uitspraak beroepszaak tegen omgevingsvergunning optopping
23-12-2018	Vragen VVD-raadslid over uitspraak beroepszaak
5-2-2019	Beantwoording vragen
25-6-2019	Vragen ABZ-raadslid over voortgang project watertoren
16-7-2019	Beantwoording vragen
9-10-2019	Verlening vernieuwde omgevingsvergunning
28-1-2020	Brief van college aan de raad inzake stand van zaken watertoren
10-2-2020	Zitting (hoger) beroepszaak bij de Raad van State
16-9-2020	Uitspraak (hoger) beroepszaak

4.2 Verlening van de omgevingsvergunning

De initiatiefnemer heeft op 26 juni 2016 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het vervangen van de top en het intern verbouwen van de watertoren. Op de zesde verdieping van de watertoren komt een uitzichtpunt. Daarvoor wordt het bestaande dak van de watertoren gesloopt en voorzien van een glasstrook met daarbovenop het nieuwe dak. Binnen in de toren wordt via een wenteltrap een vluchtroute geplaatst. De Veiligheidsregio heeft hierover uit het oogpunt van brandveiligheid positief geadviseerd.

Door het bouwplan wijzigt de gebruiksfunctie van de watertoren van een industriefunctie naar een bijeenkomstfunctie. De aanvraag betreft de activiteiten Bouwen en Wijzigen van een monument (artikel 2.1, eerste lid, onder a en f van de Wabo). De functiewijziging past binnen het bestemmingsplan; onder de bestemming Gemengd is deze bijeenkomstfunctie toegestaan.

Op 7 juli 2017 heeft het college besloten de vergunning te verlenen, omdat geen sprake is van één van de weigeringsgronden die gelden voor de activiteit Bouwen en de wijzigen de monumentale waarden niet onevenredig aantasten. Het besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De welstands- en monumentencommissie heeft op 22 juli 2016 een positief advies uitgebracht over het bouwplan. In aanvullende adviezen van 29 maart 2017 en van 29 september 2017 komt de commissie tot dezelfde conclusie. Op 8 november 2016 heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) geadviseerd over de monumentenvergunning. De RCE had geen bezwaar tegen het transformeren van de afdekking van de watertoren, omdat de bestaande kap met lantaarn geen hoge waarde vertegenwoordigde. Wel adviseerde zij om nog kritisch te kijken naar de wijze van aansluiting van de nieuwe kap op de toren.

De toenmalige wethouder heeft voor zover hij zich dat thans kan herinneren geen inhoudelijke bemoeienis gehad met de vergunningverlening, terwijl hij dat wel had gewenst vanwege de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het dossier. Deze gevoeligheid had te maken met de ingewikkelde totstandkoming van het bestemmingsplan en de zorgen bij omwonden over hun privacy, parkeren, et cetera, wat ook speelde bij deze vergunningverlening. Als hij meer betrokken was geweest bij deze vergunningverlening, had hij de raad ook proactief geïnformeerd over deze ontwikkeling.

Uit de gesprekken blijkt tevens dat geïnterviewde collegeleden positief stonden tegenover deze ingreep. Hierbij was van belang dat de aanpassingen zorgvuldig waren bedacht en door experts verantwoord werden geacht. De verbouwing zou eraan bijdragen dat de watertoren breder gebruikt kan worden. De raad is niet geïnformeerd over deze vergunningverlening, omdat het ging om een normale, eenvoudige vergunningprocedure; aan alle voorwaarden was voldaan. De betrokken wethouder gaf aan – in zijn herinnering – nauwelijks bemoeienis gehad te hebben met de vergunningverlening. Ambtelijk is aangegeven dat er geen aanleiding bestond om de raad over deze aanvraag, waarvan er zovelen door de afdeling worden behandeld, te informeren of aan de raad voor te leggen. Het college was bevoegd om deze vergunning te verlenen.

Deze bouwkundige ingreep/de optopping van de watertoren wordt door raadsleden gemengd ontvangen, zo blijkt uit de interviews. Een deel van de raadsleden vond dat de optopping ten koste ging van het historische karakter van de watertoren en maakten zich zorgen over het behoud van het monumentale karakter. Andere raadsleden vonden dat de optopping in lijn was met de afspraken en regels die waren neergelegd in het bestemmingsplan en een prima onderdeel van de herontwikkeling.

4.3 Raadsvragen over totaalplan voor het watertorenterrein

Op 9 januari 2018 sturen twee omwonenden een brief aan de raad. Zij geven aan dat tijdens de laatstgehouden klankbordgroep in februari 2017 de wethouders net als de bewoners erg benieuwd waren naar het uiteindelijke totaalplan voor het watertorenterrein. Omwonenden hebben de wethouder gevraagd bij de initiatiefnemer aan te dringen om met een totaalplan te komen. De omwonenden verzoeken de raad om bij het college navraag te doen over de uiteindelijke invulling van het terrein.

De GroenLinks-fractie vraagt het college vervolgens op 11 januari 2018 om deze brief schriftelijk te beantwoorden. Het college reageert op 30 januari 2018. Aangegeven wordt dat omgevingsvergunningen zijn verleend voor het realiseren van twee woningen conform het bestemmingsplan; voor de optopping en voor de aanlegsteiger. De initiatiefnemer is nog bezig met de rest van het plan, waardoor geen verdere ontwikkelingen zijn te melden. Over de vergunning voor de optopping zou de raad ‘geruime tijd geleden’ zijn geïnformeerd.²⁷

²⁷ Het is niet duidelijk wanneer en op welke wijze deze informatievoorziening heeft plaatsgevonden. Hierover is in de raadsinformatiesystemen geen brief aangetroffen.

4.4 Realisatie van de optopping

In de loop van 2018 wordt de watertoren – ondanks de lopende juridische procedures – verbouwd en de optopping gerealiseerd. De Nederlandse Watertoren Stichting kende in 2019 aan de initiatiefnemer de watertorenprijs toe. Zij waardeert het dat met de verbouwing en optopping ‘een evenwichtig beeld is bereikt, waar alle betrokken partijen zich in hebben kunnen vinden en dat recht doet aan de geschiedenis van de toren zonder historiserend te zijn’. De jury is vol lof over de wijze waarop met kritiek op eerdere voorstellen is omgegaan en hoe het draagvlak voor de plannen is vergroot.

Ondanks deze lof is de stichting kritisch op het gebrek aan invulling, zo volgt uit het juryrapport: ‘De concentratie op het uiterlijk [is] enigszins ten koste gegaan van de aandacht voor de te huisvesten functie. De verbouwing is niet toegespitst op een specifiek gebruik. [...] Door de open verbinding tussen verdiepingen lijken de gebruiksmogelijkheden beperkt. Dankzij de herbestemming heeft het landmark aan de Oude Maas aan betekenis gewonnen voor de steden Zwijndrecht en Dordrecht en hun inwoners. Het heeft de potentie om een aangename openbare plek aan de Oude Maas te worden.’

De uitreiking van de prijs vindt in december 2019 plaats. Hierbij zijn onder andere de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, verschillende raadsleden en de betrokken ambtenaar aanwezig.

4.5 Rechterlijke procedures

Tegen de omgevingsvergunning stellen twee omwonenden beroep in bij de rechtbank Rotterdam. Zij menen dat het erop lijkt alsof een optopping van 1,50 meter is vergund. ‘De toelichting bij het bestemmingsplan (pagina 22) staat echter een optopping van 0,75 meter toe. Wethouder heeft in 2015 gezegd dat de optopping van de baan is, maar dat er nog wel 0,75 meter overblijft. Op deze toezeggingen konden eisers vertrouwen. In paragraaf 2.2.4.4 van de toelichting bij het bestemmingsplan is opgenomen dat besloten is om af te zien van de transparante verhoging’, zo wordt hun argumentatie in de uitspraak weergegeven.

De rechtbank overweegt hierover in haar uitspraak van 19 december 2018:²⁸

De rechtbank overweegt dat de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende planregels bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. De toelichting is niet bindend.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder [het college] zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de omgevingsvergunning niet vanwege de bouwhoogte in strijd met het bestemmingsplan is. Volgens de verbeelding van het bestemmingsplan heeft de watertoren de bestemming ‘Gemengd’. In artikel 3.2.1, aanhef en onder b, van de planregels is bepaald dat de bouwhoogte van gebouwen binnen deze bestemming maximaal de op de verbeelding aangegeven bouwhoogte bedraagt. Op de verbeelding van het bestemmingsplan is vermeld dat de maximale bouwhoogte van de watertoren 41 meter is. [...] Tussen partijen is niet in geschil dat de watertoren als gevolg van de vergunde activiteiten niet hoger dan 41 meter wordt, zodat de bouwhoogte in overeenstemming met het bestemmingsplan is.

²⁸ Gepubliceerd op 21 december 2018.

En verder:

De rechtbank overweegt voorts dat in de toelichting bij het bestemmingsplan is vermeld dat aanvankelijk het plan bestond om de watertoren te voorzien van een nieuwe, transparante 'kop', te weten: een glazen optopping van 4 meter hoog. Volgens de toelichting is in overleg met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de welstandscommissie mede naar aanleiding van de ingediende bezwaren besloten om af te zien van deze transparante verhoging en de 'optopping' te beperken tot maximaal 0,75 meter. De maximaal toegestane bouwhoogte van de watertoren (41 meter) zoals gold onder het oude bestemmingsplan kan daarmee gelijk blijven, aldus de toelichting bij het bestemmingsplan.

De rechtbank stelt aan de hand van de bouwtekeningen bij de omgevingsvergunning vast dat de glazen optopping van de watertoren 1,50 meter wordt. Naar het oordeel van de rechtbank is deze hoogte van de glazen optopping niet in strijd met het bestemmingsplan mits de totale bouwhoogte de 41 meter niet overschrijdt. In de planregels en in de verbeelding van het bestemmingsplan is de hoogte van de glazen optopping van de watertoren niet voorgeschreven. De toelichting bij het bestemmingsplan is, zoals hiervoor toegelicht, niet bindend.

Daarnaast menen de omwonenden dat het bouwplan niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand, wat één van de toetsingscriteria is voor een omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen. Dit wordt door de rechtbank niet gevolgd; hij acht de advisering van de welstands- en monumentencommissie deugdelijk. Deze adviezen waren positief. Ook is volgens de rechtbank niet gebleken dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met het advies van de RCE.

Verder hebben deze omwonenden bij de rechtbank aandacht gevraagd voor de toetsing aan de parkeernorm. De parkeersituatie zou onzorgvuldig zijn onderzocht. De rechtbank volgt het college niet dat de toetsing aan de parkeernorm reeds bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. Het college had moeten onderzoeken wat de parkeerbehoefte als gevolg van het aangevraagde bouwplan is en of er op basis van de geldende parkeernorm 'voldoende parkeergelegenheid' voor het bouwplan wordt gerealiseerd, zoals vereist in artikel 3.4 van het bestemmingsplan. Bij de toetsing van een aanvraag van een omgevingsvergunning Bouwen moet het college beoordelen of de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, waaronder ook de parkeerregels van artikel 3.4. Het concrete bouwplan, waarbij wordt uitgegaan van een bijeenkomstfunctie voor 225 personen, moet worden getoetst aan de parkeernorm. Het college moet beoordelen of het voorziene gebruik overeenkomt met de gebruiksfunctie die gehanteerd is bij de verkeersstudie die een verkeerskundige onderbouwing gaf voor het bestemmingsplan en of deze studie van 8 december 2014 nog actueel was op 7 juli 2017. De rechtbank heeft hierom de omgevingsvergunning vernietigd. Het college werd opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

Op 23 december 2018 stelt een VVD-raadslid naar aanleiding van berichten in het AD van 21 december 2018 over de uitspraak van de rechtbank vragen aan het college. Hij vraagt waarom de raad uit de krant moet vernemen dat de vergunning is vernietigd. Hij wil weten waarom de vergunning is vernietigd en welke oplossing het college gaat bieden, aangezien de verbouwing al is gerealiseerd. Volgens hem is de raad foutief geïnformeerd dat een gedegen

parkeeronderzoek heeft plaatsgevonden. Hij vraagt zich af of het verkeerstechnisch bureau verantwoordelijk gesteld kan worden.

Op 5 februari 2019 worden deze vragen beantwoord. Het college licht toe dat het gebruikelijk is dat informatie aan de raad wordt verstrekt, nadat het college eerst kennis heeft kunnen nemen van de stukken. Op 24 december 2018 heeft de gemeente van de uitspraak kennis kunnen nemen; het AD beschikte eerder over de uitspraak dan de gemeente, zo licht het college toe in de brief aan de raad.

Verder wordt uit de beantwoording duidelijk dat het college zich niet kan vinden in de uitspraak van de rechtbank. In het bestemmingsplan is uitgaande van de maximale invulling van de planologische mogelijkheden berekend hoeveel parkeerplaatsen benodigd zijn. Het verkeersonderzoek heeft uitgewezen dat de ruimte voor parkeerplaatsen zelfs in het worst case scenario beschikbaar is. In de uitspraak van de rechtbank Rotterdam wordt aangegeven dat de parkeerplaatsen niet zijn geborgd door in de omgevingsvergunning alleen een verwijzing te maken naar het bestemmingsplan, zonder nader onderzoek te doen naar de parkeerbehoefte als gevolg van de omgevingsvergunning. Daarover overweegt het college:

Wat voor ons duidelijk was, omtrent de voldoende aantal parkeerplaatsen op het watertorenterrein, was dit kennelijk onduidelijk voor de Rechtbank Rotterdam. Wij kiezen er niet voor de strijd aan te gaan, maar zullen in een nieuw besluit een verduidelijking geven en motiveren omtrent het parkeren. Het college kiest de meest zorgvuldige route, waarbij hoor/wederhoor naar aanleiding van de uitspraak wordt gerespecteerd.

Het college deelt niet de opvatting van het VVD-raadslid dat het college omwonenden en de raad foutief heeft geïnformeerd. In de procedure van het vaststellen van het bestemmingsplan heeft een gedegen parkeeronderzoek plaatsgevonden. In de uitspraak is ook niet geoordeeld dat het verkeersonderzoek foutief is uitgevoerd.

Deze brief aan de raad wordt niet geagendeerd voor nadere bespreking.

4.6 Raadsvragen over voortgang project watertoren

Op 25 juni 2019 heeft een ABZ-raadslid schriftelijke vragen aan het college gesteld over het verloop van het project watertoren. Deze vragen worden door het college op 16 juli 2019 beantwoord in een brief aan de raad.²⁹ Toegelicht wordt welke vergunningen inmiddels zijn verleend. Hierbij wordt aangegeven dat tegen de omgevingsvergunning voor de optopping een (hoger) beroepsprocedure loopt.

In deze brief wordt aangegeven dat de initiatiefnemer zich nog beraadt over de definitieve invulling van de watertoren en de aan de voet van de watertoren te realiseren haak (bebouwing rondom toren). Gesteld wordt dat het de eigenaar vrijstaat om binnen de kaders van het bestemmingsplan daar keuzes in te maken.

Ook wordt aangegeven dat de optopping reeds is aangebracht. Het ontwerp is als passend en aanvaardbaar beoordeeld door de RCE en de welstands- en monumentencommissie. In reactie

²⁹ Deze brief is in het doorzoeken van openbare bronnen aangetroffen en maakte geen deel uit van de door de gemeente aangeleverde documenten. De brief is op de stukkenlijst van 19 juli 2019 geplaatst die tijdens de raadsvergadering van 10 september 2019 ter kennisname is vastgesteld.

op de opmerking dat de aanpassing wel erg ver is gegaan in vergelijking met het oorspronkelijke ontwerp stelt het college dat de verbouwing van de top van de watertoren om een geheel eigen beoordeling vroeg. Helemaal terug naar het oorspronkelijke ontwerp van vroeger was geen optie voor de eigenaar. Ook voor de welstands- en monumentencommissie was dit geen noodzaak.

4.7 Vernieuwde omgevingsvergunning

Op 9 oktober 2019 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning verleend, waarbij het concrete plan wordt getoetst aan de parkeernormen. Dit besluit is ook voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het college heeft gemotiveerd dat aan de parkeerregels wordt voldaan en dat voldoende parkeergelegenheid wordt geboden. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan was niet duidelijk hoe de watertoren zal worden gebruikt. Daarom is uitgegaan van het zwaarst mogelijk gebruik binnen de functie Gemengd, namelijk horeca. Uitgaande van dat gebruik moeten minimaal 27 parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Uit de aanvraag blijkt volgens het college dat in voldoende parkeerplaatsen kan worden voorzien. Het is nog niet precies duidelijk voor welke functie onder de bestemming Gemengd de watertoren zal worden gebruikt. De verbouwing is niet toegespitst op een specifiek gebruik.

4.8 (Hoger) beroep bij de Raad van State

De initiatiefnemer heeft tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam hoger beroep ingesteld. Omwonenden hebben beroep ingesteld tegen de nieuwe omgevingsvergunning. Deze (hoger) beroepschriften zijn door de Raad van State behandeld ter zitting op 10 februari 2020. Centraal stond de vraag of voldaan is aan de gestelde parkeernormen.

Op 28 januari 2020 heeft het college de raad geïnformeerd over de stand van zaken rondom de watertoren. In de brief wordt aangegeven dat op 9 oktober 2019 een nieuwe vergunning is verleend en dat bij de Raad van State door de initiatiefnemer en de omwonenden een rechterlijke procedure is gestart.

De Raad van State volgt het oordeel van de rechtbank dat het college bij de verlening van de omgevingsvergunning Bouwen had moeten beoordelen of voldoende parkeergelegenheid wordt geboden en dat dit in het besluit van 7 juli 2017 onvoldoende zorgvuldig is gebeurd.

Tijdens de zitting bij de Raad van State heeft de initiatiefnemer toegelicht waarom gekozen is voor de bijeenkomstfunctie voor 225 mensen:

Omdat veel gebruiksmogelijkheden binnen de bestemming "Gemengd" als een vorm van bijeenkomen kunnen worden aangemerkt, is in de aanvraag voor de term 'bijeenkomstfunctie' gekozen, aldus [initiatiefnemer]. Voorts heeft [initiatiefnemer] toegelicht dat het getal 225 niet ziet op het aantal personen waarvoor in de watertoren bijeenkomsten zullen worden gefaciliteerd, maar op het maximumaantal personen dat met het oog op de brandveiligheid in de watertoren aanwezig mag zijn.

De Raad van State kan de redenering van het college volgen, zo blijkt uit de uitspraak van 16 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2242):

Uit tekeningen die aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd, blijkt dat de watertoren een bvo heeft van ongeveer 300 m². Van de in artikel 3.1.1. van de planregels opgenomen functies hoort volgens het parkeerbeleid bij de functie restaurant de hoogste parkeernorm, [waarvoor] een parkeernorm van 9 parkeerplaatsen per 100 m² bvo [geldt]. Gelet daarop bedraagt de parkeervraag dan 27 parkeerplaatsen. Omdat binnen het plangebied, indien de parkeerplaatsen aan de Ringdijk buiten beschouwing worden gelaten, in 94 parkeerplaatsen kan worden voorzien, heeft het college zich in het besluit van 9 oktober 2019 deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat wordt voldaan aan de ingevolge artikel 3.4 van de planregels geldende parkeernormen.

4.9 Tussenanalyse en deelconclusies

Verloop van de vergunningverlening

Belangrijk onderdeel van de herontwikkeling van het watertorenterrein was de verbouwing en de optopping van de watertoren. Voor deze ingreep was een vergunning benodigd voor de activiteiten Bouwen en Wijzigen van een monument. Het juridisch kader voor de beoordeling van deze activiteiten is behandeld in hoofdstuk 2.

Bij de toetsing van een bouwactiviteit wordt onder meer gekeken naar de redelijke eisen van welstand, maar ook of het bouwwerk past binnen de regels van het bestemmingsplan. Bij de toetsing van de activiteit Wijzigen van een monument wordt gezien of geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de monumentale waarden van het rijksmonument.

Juridische waardering

Het is aan het college om te beoordelen of de activiteiten kunnen worden vergund en te beslissen op de aanvraag. Hierbij dient het college de advisering door de welstands- en monumentencommissie en de RCE te betrekken. In de praktijk zijn de vergunningen in mandaat door een ambtenaar verleend. De raad heeft bij de verlening van deze vergunning geen formele betrokkenheid.

De vergunningverlening is op een juridisch correcte wijze verlopen. De uitkomst van de vergunningverlening is goed navolgbaar. In dat kader is relevant dat de welstands- en monumentencommissie en de RCE beiden positief adviseerden.

Ook bij dit onderdeel bleek dat tegen de herontwikkeling van het watertorenterrein bij omwonenden nog bezwaren en zorgen leefden. De beroepsprocedure leidt ertoe dat het college beter moet motiveren dat bij deze concrete activiteit voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid en daarmee past binnen de bestemmingsplanregels. Het college slaagt daar met de vernieuwde vergunning, waarin de motivering is verbeterd, in.

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Wij komen tot de conclusie dat samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij deze vergunningverlening beperkt/afwezig is geweest. Gelet op de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de herontwikkeling van de watertorenterrein had een nadrukkelijke samenspel in de rede gelegen.

De vergunningverlening is – hoewel juridisch correct – in mandaat op ambtelijk niveau afgedaan. De wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling lijkt niet inhoudelijk betrokken geweest te zijn. De raad is evenmin actief door het college geïnformeerd over deze vergunningverlening.

Niet gebleken is dat het college in deze periode de raad op eigen initiatief (schriftelijk) heeft geïnformeerd over relevante ontwikkelingen, zoals de verlening van de vergunning en realisatie van de optopping, met als enige uitzondering de brief van 28 januari 2020, waarin ingegaan wordt op de (hoger) beroepsprocedure bij de Raad van State. Ook is geen schriftelijke terugkoppeling gezien over de uitvoering van de motie die aangenomen is bij de vaststelling van het bestemmingsplan om bij het bouwplan van de toren te kiezen voor de meest ideale inpassing van de vluchtroute. Vanuit de raad lijkt evenmin navraag gedaan te zijn over de opvolging van deze motie. In het vergunde bouwplan is overigens geen sprake van een aan de buitenkant zichtbare vluchtroute/-trap, waarmee aan de wens van de raad tegemoet is gekomen. Hoewel een deel van de raad kritisch is op de optopping, ziet men deze ingreep als passend binnen de kaders van het bestemmingsplan.

Vanuit een juridisch-technische blik kan het logisch voelen om deze strikt regelgebonden vergunningverlening ambtelijk af te doen, zonder politiek-bestuurlijke betrokkenheid van de wethouder, het college en/of de raad. Gelet op de totstandkoming van het bestemmingsplan, de betrokkenheid van de raad bij deze herontwikkeling (die onder andere nadrukkelijk blijkt uit de gestelde raadsvragen) en de zorgen van omwonenden, was echter sprake van een politiek-bestuurlijk gevoelig dossier, waarbij betrokkenheid van de portefeuillehouder en actieve informatievoorziening aan de gemeenteraad opportuun en noodzakelijk waren geweest.

Wat betreft de betrokkenheid van de raad geldt dat zij geen formele betrokkenheid bij het verlenen van dergelijke omgevingsvergunning heeft. Dat houdt in onze optiek echter niet in dat de informatievoorziening vanuit het college en de ambtelijke organisatie aan de raad zich dient te beperken tot onderwerpen waarbij de raad formele beslisbevoegdheden heeft. Het college dient de raad ook tijdig en actief te informeren over onderwerpen die voor de raad politiek bestuurlijk relevant zijn en/of die in de samenleving leven. Voor de goede uitoefening van haar (met name volksvertegenwoordigende en controlerende) taak is het voor de raad van belang om geïnformeerd te worden over dergelijke ontwikkelingen. Bij die informatievoorziening is – zowel voor de raad als voor het college – van belang om zich rekenschap te geven van de wijze waarop beslissingsbevoegdheden formeel zijn belegd en deze bevoegdheidstoedeling te respecteren.

5 Omgevingsvergunning woningbouw

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk kwam de omgevingsvergunning voor de optopping van de watertoren aan bod. Ook zijn andere relevante ontwikkelingen, zoals verschillende raadsragen, over de voortgang van de herontwikkeling in de periode 2016-2019 beschreven.

In dit hoofdstuk staat de aanvragen voor de omgevingsvergunning voor de realisatie van woningen in de haak centraal. De initiatiefnemer heeft gefaseerd vergunningen aangevraagd, eerst voor de activiteit Strijdig gebruik, later voor de activiteit Bouwen. De aandacht gaat met name uit naar de afwijkingen van het bestemmingsplan (de functiewijziging; de bouwhoogte, -vlak en -lagen) waarvoor de initiatiefnemer via een omgevingsvergunning toestemming wenste te verkrijgen.

Datum	Gebeurtenis
15-1-2020	RIT-presentatie door initiatiefnemer
28-1-2020	Brief van college aan de raad inzake stand van zaken watertoren
17-2-2020	Groot presidium in de watertoren
19-2-2020	Positieve RIT-brief
29-7-2020	Vooraankondiging omgevingsvergunning
16-10-2020	Indiening aanvraag omgevingsvergunning Strijdig gebruik
26-10-2020	Indiening aanvraag omgevingsvergunning Bouwen
3-11-2020	Positief ontwerpbesluit vergunning strijdig gebruik
12-11-2020 tm 23-12-2020	Zienswijzeperiode

8-12-2020 en 26-1-2021	Omwonenden spreken in tijdens raadvergadering
28-1-2021	Oriëntatieavond over procedure aanvraag omgevingsvergunning
16-2-2021	Oriëntatieavond omgevingsvergunning watertoren/vvgb
16-3-2021	Raadsvergadering – motie vreemd aan de orde
28-9-2021	Herziene vvgb-lijst (inwerking getreden op 6 oktober 2021), zie paragraaf 2.3.5
22-2-2022	Motie van afkeuring, vanwege onvoldoende betrekken van omwonenden bij ruimtelijke projecten
28-4-2022	Brief aan raad over aangepast ontwerpbesluit/aanvraag
17-5-2022	Raadscarrousel over ontwerpbesluit
24-5-2022	Collegebesluit om raad te consulteren over ontwerpbesluit tot weigering van de vergunning
30-5-2022	(Vertrouwelijke) raadscarrousel over weigering van de vergunning
7-6-2022	Definitieve weigering van vergunning Strijdig gebruik en buiten behandeling stellen van aanvraag Bouwen
15-7-2022	Nieuwe aanvraag activiteit Bouwen
20-7-2022	(Pro forma) beroep tegen weigering vergunning Strijdig gebruik

5.2 Voorbereiding van de aanvraag

Aanloop

Met de initiatiefnemer werd zowel op ambtelijk (met de beleidsadviseur RO) als bestuurlijk (met de portefeuillehouder) niveau het gesprek gevoerd over de andere invulling van de haak, omdat de initiatiefnemer aangaf voor de realisatie van de functie Gemengd geen exploitanten gevonden konden worden. Wanneer deze gesprekken starten, is niet precies te reconstrueren. In de interviews met de betrokken portefeuillehouder en ambtenaar is aangegeven dat eind 2018 voor het eerst de mogelijkheid van woningbouw door de initiatiefnemer werd geopperd bij de gemeente. Tijdens zijn interview heeft de portefeuillehouder aangegeven dat hij destijds vanuit de ambtelijke organisatie geen signalen kreeg over de gevoeligheid van dit onderwerp bij de raad. Ook is hij niet geïnformeerd over de lastige totstandkoming van het bestemmingsplan.

Zowel vanuit de betrokken ambtenaren als de verantwoordelijk portefeuillehouder werd een positieve grondhouding aangenomen tegenover dit initiatief, zo volgt uit de interviews. De gemeente was bereid om met initiatiefnemer mee te denken over een invulling van de haak die anders de functie Gemengd wel te exploiteren was. De opvatting heerste dat het plan

voldoet aan de juridische vereisten en vergunbaar was. Hierbij was van belang dat de invulling recht doet aan de monumentale waarde van de toren, aan omwonenden en een toevoeging is voor Zwijndrecht. Woningbouw werd door de wethouder en betrokken ambtenaren gezien als passende invulling van het terrein, ook vanwege de enorme tekorten op de woningbouw. Ook was relevant dat omwonenden vreesden voor verkeersoverlast die gepaard zou gaan met horeca; bij een woonfunctie zou hiervan minder sprake zijn.

Verschillende geïnterviewden die niet betrokken waren geweest bij de bestemmingsplanvaststelling – zowel ambtelijk als binnen het college – bleken kritisch te zijn over het bestemmingsplan dat veel ruimte liet om een relatief groot bouwwerk met een bouwhoogte van elf meter te realiseren rondom de watertoren. Zij waren verbaasd dat de raad destijds dit plan heeft vastgesteld.

Vooroverleg omgevingsvergunning

Op 15 januari 2020 heeft de initiatiefnemer voor het Ruimtelijke Intake Team (RIT) van de gemeente dat verantwoordelijk voor het vooroverleg³⁰ inzake vergunningaanvragen een presentatie gegeven over het plan voor wonen in de haak. Dit plan gaat uit van de bouw van tien appartementen. Volgens een geïnterviewde ambtenaar is deze brief bestuurlijk afgestemd met de betrokken wethouder die positief hierop reageerde.

In de brief van 19 februari 2020, ondertekend namens het college door het hoofd afdeling Ruimtelijke Ordening, bericht de gemeente de initiatiefnemer over haar waardering voor het ontwerp waar de ontwikkeling van woningen wordt voorgesteld. Het RIT adviseert om, met inachtneming van enkele aandachtspunten, medewerking te verlenen met een procedure volgens de Wabo. In de brief wordt erop gewezen dat de gemeente als beleid heeft dat het woonprogramma van nieuwbouw aan de bovenkant van de markt een toevoeging dient te zijn. Het plan wordt gezien als 'een echte aanvulling op de bestaande woningvoorraad'. Ook het aspect stedenbouw wordt positief beoordeeld. De gekozen architectonische invulling gaat een gewenste relatie aan met de watertoren zonder deze te frustreren. Als aandachtspunt wordt de relatief smalle zone tussen Oostkeetshaven en de beoogde nieuwe woningbouw genoemd.

Verder wordt overwogen dat het aantal benodigde parkeerplaatsen uitkomt op maximaal 30 parkeerplaatsen. Er wordt gepleit om dit aantal te realiseren om overlast in de wijk te voorkomen. De brief vermeldt daarnaast dat het plan op 5 februari 2020 informeel aan de welstandscommissie is voorgelegd die in principe op hoofdlijnen akkoord was.

Over de toetsing aan het bestemmingsplan wordt het volgende opgemerkt:

Het realiseren van appartementen past niet 1:1 in het bestemmingsplan. Wonen is niet voorzien in de bestemming Gemengd op grond van het bestemmingsplan 1^e herziening Maasboulevard, locatie Watertoren. Medewerking kan worden verleend op basis van artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de uitgebreide procedure.

Informatievoorziening aan de raad en het college

In de hierboven genoemde collegebrief van 28 januari 2020 is het college ook ingegaan op de ontwikkeling van de haak. Hierover wordt opgemerkt dat de ontwikkelaar een concept-plan ter beoordeling heeft ingediend. De nieuwe tekeningen werden op dat moment beoordeeld;

³⁰ Dit is een informele, niet wettelijk geborgde stap in het proces om tot vergunningverlening te komen. In het kader van het vooroverleg kan de gemeente inzicht geven in de haalbaarheid van een aanvraag.

als de plannen concreet zijn, zal de raad daarover worden geïnformeerd. Deze tekeningen gingen uit van de realisatie van woningbouw; hierover wordt in deze brief geen melding gedaan.

Op 17 februari 2020 vindt in de watertoren een groot presidium plaats (een ontmoeting tussen het college en het presidium). Tijdens deze bijeenkomst zijn de in 2019 aangetreden burgemeester en gemeentesecretaris voor het eerst in de watertoren. Zij waren beiden onbekend met de voorgeschiedenis van dit dossier.

De ontwikkeling van de watertoren stond tijdens deze bijeenkomst niet expliciet op de agenda. In het programma is tijd ingeruimd om bij de watertoren rond te kijken; de aanwezigen kregen een korte toelichting door de initiatiefnemer. Het is onduidelijk wat inhoudelijk is verteld en of benoemd is dat de beoogde ontwikkeling uitging van woningbouw. In de interviews is niet benoemd dat dit laatste het geval was. Wel geven verschillende aanwezigen tijdens het interview aan dat zij in de watertoren tekeningen/visualisaties zagen van het beoogde bouwwerk. Deze beelden weken af van de verwachtingen die de raad had bij de herontwikkeling van het terrein; een geïnterviewd raadslid vond het bouwwerk pompeus en heeft opgemerkt dat dit het zicht op de toren ontnam. Dit heeft niet tot geleid dat raadsleden vragen hebben gesteld aan het college of ambtenaren.

Uit het gesprek blijkt dat dit bezoek voor de toenmalige burgemeester aanleiding vormde om zich te verdiepen in de herontwikkeling van/rondom de watertoren. In dat kader heeft hij in een later stadium onder andere de tekeningen van de beoogde ontwikkeling gezien. Hij heeft aangegeven dat hij sindsdien herhaaldelijk in het college gevraagd heeft naar updates, afwijkingen, etc. Omdat de watertoren als een van de weinige rijksmonumenten in Zwijndrecht in de politiek en in de samenleving op veel belangstelling kon rekenen, wilde hij dat dit onderwerp en relevante ontwikkelingen regelmatig in collegevergaderingen zouden worden besproken, bij voorkeur aan de hand van schriftelijke documentatie/nota's. Op dit expliciete verzoek is naar zijn zeggen te weinig respons gekomen, anders dan via mondelinge updates. Dat de watertoren schriftelijk zelden op de collegetafel lag, wordt bevestigd tijdens een ander interview. De betrokken portefeuillehouder heeft aangegeven dat op alle relevante momenten mondeling gerapporteerd is aan het college.

De urgentie die de burgemeester voelde om dit onderwerp gedocumenteerd en collegebreed te bespreken lijkt volgens hem niet voldoende overgebracht te zijn richting ambtenaren. Binnen het college heeft in zijn optiek mogelijk daardoor en ondanks een op enig moment in het college geuit misnoegen naar aanleiding van enkele tekeningen, te weinig en te laat discussie plaatsgevonden over de materiële wenselijkheid van de herontwikkeling van de watertoren, waarbij breder gekeken werd dan de (wets-)technische benadering.

In het Stadsnieuws van 29 juli 2020 heeft de gemeente een vooraankondiging gepubliceerd over de op handen zijnde aanvraag voor een omgevingsvergunning, waarmee 'een tiental exclusieve appartementen in een haakvormig volume' wordt mogelijk gemaakt.

5-3 **Ontwerpbesluit**

Aanvraag

Op 16 oktober 2020 heeft de initiatiefnemer de omgevingsvergunning voor het bouwen van tien appartementen voor de activiteit Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening

ingediend.³¹ Het gaat om de realisatie van één gebouw met daarin negen appartementen en een vrijstaand ‘appartement’ ten zuidoosten van de watertoren. De aanvraag wordt op 2 november 2020 aangevuld.

De aanvraag bevat een ruimtelijke onderbouwing van 30 september 2020. Uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat sprake is van vier strijdigheden met het bestemmingsplan:

1. Woonfunctie – de bestemming Gemengd bevat niet de functie van wonen
2. Bouwhoogte – maximaal elf meter is toegelaten, terwijl het bouwplan een maximale hoogte van zeventien meter krijgt (waarbij het gaat om een getrapte bebouwing)
3. Bouwlagen – er zijn twee bouwlagen toegelaten, terwijl het bouwplan deels uitgaat van vijf bouwlagen
4. Bouwvlak – het bouwvlak wordt deels overschreden

Uit de onderbouwing volgt dat het bouwplan resulteert in een goede aansluiting op de bestaande bebouwing. Het plan heeft geen onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat van de direct-omwonenden van de nieuwbouw. Ook kan (ruim) voldoende worden voorzien in de parkeerbehoefte voor de appartementen. Het bouwplan wordt vanuit stedenbouwkundig oogpunt positief beoordeeld. Ook past het bouwplan binnen het geldende gemeentelijke woonbeleid. Verder wordt gesteld dat het bouwplan geen afbreuk doet aan de monumentale waarde van de watertoren. De afwijkingen van de bouw mogelijkheden zijn in een visualisatie van het architectenbureau d.d. 27 augustus 2020 in beeld gebracht.

Ambtelijk is de behandeling opgepakt door een junior vergunningverlener. Deze ambtenaar heeft beoordeeld of de aanvraag volledig was en heeft de relevante onderzoeken uitgezet. Er is voortgebouwd op de beoordeling die reeds door het RIT was verricht. Zo was uit het vooroverleg was reeds gebleken dat stedenbouwkundig geen bezwaren waren. Geconcludeerd werd dat er geen obstakels waren voor vergunningverlening.

Geïnterviewde stedenbouwkundigen hebben erop gewezen dat het bestemmingsplan een haak toeliet van 12,1 meter, met vier bouwlagen. Dit zou het zicht op de toren ontnemen. De voorgestelde getrapte bouw, waarbij een deel van het gebouw drie bouwlagen van negen meter zou kennen, oplopend naar een vijfde laag met als hoogste punt zeventien meter, maakte dat de toren meer zichtbaar zou worden dan ingeval van rechthoekig gebouw van 12,1 meter. Vanuit cultuurhistorisch besef was deze vormgeving de beste uitkomst binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan. Het ontwerp had een hoge architectonische kwaliteit, waarmee uitgestraald werd dat de initiatiefnemer iets moois wilde realiseren voor de omgeving.

Ontwerpbesluit

Op deze aanvraag wordt positief gereageerd. Volgens twee geïnterviewde ambtenaren is het ontwerpbesluit met de portefeuillehouder afgestemd die hierop positief reageerde. Het ontwerpbesluit lijkt niet te zijn besproken in het voltallige college. De betrokken portefeuillehouder kan zich dit niet goed herinneren; wel heeft hij opgemerkt dat de bouwplan van zeventien meter, zoals die stond in het eerste plan, in zijn optiek te hoog was.

In de Integrale motivatie aanvraag omgevingsvergunning van 3 november 2020 wordt ingegaan op de planologische toets.³² Hierbij gaat het enkel om de functiewijziging van Gemengd naar Wonen. De conclusie luidt dat het team Ruimtelijke Ordening positief adviseert op de

³¹ In de ontvangstbevestiging wordt aangegeven dat het om de activiteit Bouwen gaat. Dit lijkt een fout te zijn.

³² Wel wordt ingegaan op de toetsing aan de bouwverordening, maar niet aan het Bouwbesluit en de redelijke eisen van welstand. Deze drie onderwerpen zijn relevant bij de activiteit Bouwen.

aanvraag. Er is geen grond om de omgevingsvergunning te weigeren voor de activiteit Strijdig gebruik. Overwogen wordt dat het realiseren van de nieuwbouwapartement in strijd is met het bestemmingsplan, omdat het perceel bestemd is voor gemengde voorzieningen, waarin de functie wonen niet is beschreven. Er bestaat volgens het advies een buitenplanse afwijkingmogelijkheid via de uitgebreide procedure.³³ Uit de ingediende ruimtelijke onderbouwing blijkt dat de gevraagde woningbouw vanuit een goede ruimtelijke ordening inpasbaar is. De nota geeft aan wat de invloed is van het plan op de omliggende omgeving. De haalbaarheid wordt voldoende aangetoond.

Op 4 november 2020 wordt het ontwerpbesluit, ondertekend namens het college door de teamleider, om een vergunning Strijdig gebruik te verlenen bekend gemaakt.³⁴ Op de besluitvorming wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure toegepast. Een ieder heeft zes weken (van 12 november 2020 tot en met 23 december 2020) de tijd om op het ontwerpbesluit dat in het gemeentehuis ter inzage wordt gelegd zienswijzen in te dienen. De gemeenteraad wordt over dit ontwerpbesluit niet geïnformeerd.

In het ontwerpbesluit wordt gesteld dat uit de ingediende ruimtelijke onderbouwing blijkt dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Aangetoond is dat de gevraagde woningbouw vanuit een goede ruimtelijke ordening inpasbaar is. Verder valt te lezen:

Inmiddels zijn de plannen van de gemeente ten aanzien van deze locatie gewijzigd. Waar een aantal jaren geleden horeca en kantoor centraal stond is nu het voornemen om 10 appartementen te realiseren.

De raad wordt niet geïnformeerd over het ontwerpbesluit. Uit de interviews blijkt dat de raad wel had verwacht dat zij was geïnformeerd en geconsulteerd over deze vergunningaanvraag. Uit de gesprekken wordt niet duidelijk waarom de raad niet in eerder stadium en proactief door het college is geïnformeerd. Hierover lijkt geen bewuste keuze gemaakt te zijn. Wel merken geïnterviewde ambtenaren op dat de aanvraag paste binnen de wettelijke kaders en dat afwijken een collegebevoegdheid was en dat daarom weinig aanleiding bestond om de raad eerder proactief te informeren. Van de raad was geen formeel besluit nodig. Vanuit het college kwam evenmin het verzoek om de raad (via een brief) van informatie te voorzien. De betrokken portefeuillehouder had destijds niet het beeld dat de raad zo gekant zou zijn tegen het plan; hij ging ervanuit dat de raad op andere wijze de plannen had ingezien. Achteraf wordt door meerdere geïnterviewden geoordeeld dat de politieke gevoeligheid van dit dossier ambtelijk en bestuurlijk niet goed is ingeschat.

Aanvraag 26 november 2020

Uit de beschikking van 31 mei 2022 volgt dat op 26 november 2020 een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen is ingediend. Uit het interview komt naar voren dat deze aanvraag gedaan is, omdat alle vergunningaanvragen voor nieuwbouw vanaf 1 januari 2021 zouden moeten voldoen aan de nieuwe bouwregels voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). De ambtelijke lijn was dat eerst op de aanvraag Strijdig gebruik besluitvorming moest volgen, zodat voor de aanvraag Bouwen niet de uitgebreide procedure gevolgd hoefde te worden. Het was ambtelijk onduidelijk waarom de initiatiefnemer koos voor gefaseerde indiening van de vergunningaanvragen.

³³ Artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 van de Wabo.

³⁴ Staatscourant, nr. 57316, 4 november 2020.

Zienswijzen

Uit de zienswijzennota die in mei 2022 wordt vastgesteld, volgt dat tijdens de zienswijzentermijn negentien zienswijzen inzake het ontwerpbesluit van 4 november 2020 zijn ingediend, waaronder van dertien indieners die een gezamenlijke zienswijze hebben ingediend. Ook is een van de zienswijzen ingediend door 33 omwonenden van bewonersvereniging Balkengat.

Op 8 december 2020 en op 26 januari 2021 spreken twee omwonenden in tijdens de raadsvergadering over de watertoren. De eerste inspreker gaf aan dat bij de omgevingsvergunning Strijdig gebruik de verkeerde procedure wordt gevolgd. Het bestemmingsplan dient te worden gewijzigd, voordat een vergunning kan worden verleend. Bovendien is geen advies gevraagd bij de RCE en de welstandscommissie.³⁵ Verschillende raadsleden vragen aan het college om hierop te reageren. De wethouder zegt toe om met de raad in gesprek te gaan.

De tweede inspreker wijst erop dat de communicatie vanuit de gemeente richting omwonenden te wensen overlaat; het onderwerp ligt zeer gevoelig in de samenleving. Het bestemmingsplan wordt volgens hem niet gerespecteerd en de raad wordt ten onrechte buiten spel gezet.

Ook ontvangt de raad in die periode verschillende brieven van omwonenden over de voorgenomen woningbouw bij de watertoren.

Oriëntatieavond op 28 januari 2021

De inspraakreactie vormt de aanleiding om op 28 januari 2021 de raad tijdens een oriëntatieavond te informeren over de procedure van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de nieuwbouw rondom de watertoren. Een ambtenaar verzorgt hiertoe een presentatie, waarin met name wordt ingegaan op de juridisch-procedurele aspecten van de vergunningverlening. De bedoeling was dat voor de raad duidelijk zou worden hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen, voordat het politieke debat over de ontwikkeling zou plaatsvinden. Opvallend is dat de raad niet wordt voorgelicht door bijvoorbeeld stedenbouwkundigen of andere adviseurs over bijvoorbeeld de overwegingen om de afwijking toelaatbaar te achten.

De ambtenaar licht toe dat de bebouwing (de haak) in het vastgestelde en onherroepelijke bestemmingsplan is voorzien. Daarnaast wordt toegelicht dat een omgevingsvergunning is aangevraagd voor het afwijken van het bestemmingsplan met betrekking tot strijdig gebruik en dat hierbij geen sprake is van een wijziging van het bestemmingsplan. Er is sprake van een afwijking van gebruik (bestemming Gemengd wordt Wonen) en van de bouwhoogte (de maximale hoogte van elf meter wordt zeventien meter) en het bouwvlak (er wordt buiten het bouwvlak gebouwd). Voor het afwijken van gebruik wordt de uitgebreide procedure gevolgd; voor de bouwhoogte en het bouwvlak zou zonder de gebruikswijziging sprake zijn van een kruimelgeval via een reguliere procedure.

De presentatie gaat tevens in op de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) – die in beginsel vereist is bij een buitenplanse afwijking met de uitgebreide procedure. De omvang van de aanvraag betreft tien wooneenheden. Volgens het raadsbesluit is geen vvgb vereist bij het realiseren van woningbouw in bestaand stedelijk gebied waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan tien toeneemt. Ook wordt uitgelegd dat een advies van de RCE en de welstandscommissie niet verplicht is bij een aanvraag omgevingsvergunning strijdig gebruik.

³⁵ Uit hoofdstuk 2 volgt dat beide punten berusten op een onjuiste aanname.

Tijdens deze bijeenkomst wordt de ambtenaar kritisch bevraagd door de raadsleden. De toelichting en de insteek van de avond bleken onvoldoende aan te sluiten bij de behoefte van de raad en de vragen die leefden, zo valt af te leiden uit het verloop van de avond en de interviews. De bespreking werd al vrij snel politiek.

Oriëntatieavond op 16 februari 2021

Op 16 februari 2021 staat het onderwerp Omgevingsvergunning watertoren/vvgb op de agenda van de politieke markt. Deze oriëntatieavond vindt plaats op verzoek van het college, omdat tijdens de bijeenkomst van 28 januari 2021 enkele onderwerpen waren blijven liggen. De bespreking zal ongeveer anderhalf uur kosten. Het valt op dat de wethouder zeer kritisch wordt bevraagd over de medewerking aan een functiewijziging en over het feit dat de raad geen betrokkenheid heeft. Hierbij wordt in twijfel getrokken of de juiste procedure wordt gevolgd en of terecht is beoordeeld dat de raad geen vvgb hoeft af te geven. De bijeenkomst heeft een onbevredigende uitkomst, zo valt uit het verloop van de vergadering en ook de interviews af te leiden. Bij de raad blijven na de twee oriëntatieavonden onduidelijkheden leven en er is bij een aantal raadsleden onvrede over de beantwoording door het college.

Duidelijk wordt dat de raad zich niet kan vinden in de functiewijziging naar wonen. Verschillende sprekers wijzen erop dat het bestemmingsplan ervan uitgaat dat het watertorenterrein een maatschappelijke, sociale, recreatieve functie krijgt. Dit was een belangrijke reden voor verschillende partijen om in te stemmen met het bestemmingsplan. Er wordt door een raadslid een visualisatie getoond van hoe de herontwikkeling eruit had moeten zien; het gaat om een laag gebouw, met een mooi plein en een horecavoorziening. Het plan voldoet volgens de raadsleden niet aan de uitgangspunten van het bestemmingsplan. Specifiek wordt erop gewezen dat elf meter bouwhoogte is toegestaan vanwege de beoogde theaterfunctie en niet voor wonen. In een interview heeft een raadslid gesteld dat niet de bedoeling was dat de haak over de gehele breedte elf meter hoog kon worden; deze hoogte was slechts op een deel van het (theater)bouwwerk nodig.

Uit de gesprekken met verschillende bestuurders en ambtenaren die niet betrokken waren bij de vaststelling van het bestemmingsplan blijkt dat deze beelden voor hen een eye-opener waren; zij werden daardoor bewust van de verwachtingen die bij de raad leefden over de herontwikkeling van het terrein.

Ook leeft er onvrede dat de raad geen betrokkenheid heeft bij het toestaan van de functiewijziging. Het gevoel leeft dat men buiten spel is gezet. Meerdere raadsleden geeft aan dat de raad sinds de brief van 28 januari 2020 niet meer is geïnformeerd en niet goed is meegenomen. Een ander raadslid geeft aan dat bij dergelijke ingewikkelde materie meer communicatie gewenst was, zodat een gedeeld besluit kan worden genomen.

Er worden verschillende vragen gesteld over de vvgb en de lijst van categorieën. Raadsleden vragen zich af hoe het mogelijk is dat positief wordt gereageerd op deze vergunningaanvraag en hoeveel ruimte het college heeft om de vergunning te weigeren. Daarnaast wijst een raadslid erop dat het project niet valt onder de beschrijving 'het omzetten van bestaande functies naar een woonfunctie met een maximum van vijf woningen' (onder d). Een ander raadslid stelt vast dat slechts aan één van de voorwaarden is voldaan; aan de voorwaarde onder a is wel voldaan. Deze laatste opvatting betreft in onze optiek een juiste interpretatie van de lijst van categorieën.

De wethouder geeft aan dat het hem duidelijk is dat er sprake is van onrust en zorgen in de raad over de beoogde ontwikkeling bij de watertoren. Hij heeft begrip voor de emoties van de raad en is de raad gaandeweg het proces 'kwijtgeraakt'. De intentie van het college is weer de verbinding met de raad te zoeken. Het college had gevoeliger moeten zijn bij het betrekken van de raad. Hij stelt dat het college natuurlijk rekening zal gaan houden met de gevoelens van de raad. De wethouder licht toe dat een vergunning kan worden verleend voor het afwijken van een bestemmingsplan. Als sprake is van een aangewezen categorie, dan is geen vvgb nodig. Daarvan is in dit geval sprake.

Hij stelt dat de initiatiefnemer bereid is om serieus te kijken naar de zienswijzen en naar de inbreng van de raad. Deze bereidheid wordt door meerdere betrokkenen aangegeven. Er is volgens de portefeuillehouder door het college nog geen enkele richting aangegeven of wel of niet akkoord wordt gegaan met het plan. De procedure moet nu volgens de wet- en regelgeving worden doorlopen. De wethouder stelt dat de gemeente niet anders kon dan de aanvraag in behandeling te nemen. Het zal een hele klus worden om te komen tot een ruimtelijke onderbouw, waar iedereen mee tevreden zal zijn.

Hij erkent dat de invulling wonen totaal anders is dan oorspronkelijk beoogd. De gemeente moet goed kijken en heeft een brede afweging te maken die verder gaat dan oorspronkelijk wonen niet beoogd was. Hij stelt dat de functie wonen minder druk op de stedelijke omgeving legt dan horeca. Het college heeft nog alle ruimte en heeft nog niets besloten. Er is enkel 'heel globaal getoetst'. De zienswijzen helpen om tot verdere en een breed gedragen ontwikkeling van het gebied te komen. Een raadslid vraagt om nadere onderbouw voor de stelling van de initiatiefnemer dat er geen markt is voor de ontwikkeling van een horecavoorziening. Hierop komt geen reactie.

De wethouder stelt dat de raad strikt formeel geen rol heeft, maar ook strikt formeel alles op de politieke agenda kan zetten. Het college moet heel zorgvuldig luisteren naar de gevoelens van de raad.

Ook heeft de wethouder uitleg gegeven over de lijst van categorieën van gevallen en is ingegaan op de toepassing van deze lijst bij de aanvraag van het woningbouwplan bij de watertoren. Uitkomst van de bespreking is dat het college terug komt naar de raad met een aangepaste lijst van categorieën van gevallen die recht doet aan de inbreng van de raad, omdat tussen de raad en het college kennelijk interpretatieverschillen bestaan over de lijst.³⁶

Stel dat de vvgb wel afgewezen had moeten worden, had de raad dan kunnen weigeren, bijvoorbeeld omdat het bouwwerk te hoog zou zijn of niet mooi werd bevonden. De wethouder beantwoordt bevestigend. Desgevraagd geeft hij aan dat de raad in dat geval wel dezelfde afweging moet maken dan waar het college nu voorstaat. De wethouder wijst erop dat goed gekeken moet worden naar de ruimtelijke onderbouw. Zo vindt de beoordeling plaats, tenzij de raad het college een alternatief geeft door de watertoren en het terrein te kopen en zelf tot ontwikkeling te brengen. Het college heeft zich op geen enkele wijze vastgelegd bij de initiatiefnemer voor de realisatie van deze plannen.

Een raadslid informeert of het zin heeft om een soort zienswijze in te dienen, waarmee de bedenkingen van de raad worden geuit. De wethouder reageert hierop enthousiast. Dat zou

³⁶ Dit leidt tot een aanpassing van de lijst van categorieën van gevallen.

het college helpen in het proces. Het college heeft zelf ook vraagtekens over het plan dat er nu ligt.

Gesprek met omwonenden

Op 10 maart 2021 hebben de portefeuillehouder en een ambtenaar een gesprek met enkele omwonenden. De vraag die aan de orde wordt gesteld is of bewoners de voorkeur geven aan de gemengde functie of wonen en of zij bezwaar hebben tegen wonen. Uit het gespreksverslag volgt dat omwonenden in algemene zin kritisch blijven over de herontwikkeling van het watertorenterrein. Zij geven aan dat ze moeite hebben met de plannen, omdat ze geen zicht hebben op het totaalplan en de plannen steeds veranderen. Een omwonende geeft aan de voorkeur te geven aan wonen; bij de andere aanwezigen wordt uit het gespreksverslag hun voorkeur niet duidelijk.

Raadsvergadering 16 maart 2021

Tijdens de raadsvergadering van 16 maart 2021 wordt een motie vreemd aan de orde ingediend. Deze motie luidt als volgt:

Gehoord hebbende de discussie over de omgevingsvergunning voor afwijken van bestemmingsplan locatie 'watertoren'

Gehoord hebbende de discussie over het wel of niet juist toepassen van de verklaring van geen bedenkingen.

Constateren de toezegging van de wethouder om de procedure van de verklaring van geen bedenkingen aan te passen en opnieuw vast te stellen.

Constateren dat de raad van Zwijndrecht bewust en wel overwogen de grenzen in bestemmingsplan watertoren uitgebreid heeft vastgesteld.

Heeft de raad van Zwijndrecht de volgende overwegingen en bedenkingen.

- Afwijkingen van het bestemmingsplan willen wij tot een minimum beperken. De hoogte in principe niet hoger te laten zijn dan 11 meter. Afwijkingen hiervan voor te leggen aan de Raad.*
- Bestemming wonen alleen toestaan indien het plan passend is bij de context van de historische watertoren.*
- Bestemming wonen alleen toestaan indien duidelijk vaststaat dat de huidige bestemming niet te realiseren is.*
- Bestemming wonen alleen toestaan voor het bouwvlak zoals opgenomen in het huidige bestemmingsplan.*
- Gezien de bijzondere context en de historische aard van de watertoren roepen wij het college op om elke wijziging van het bestemmingsplan en elke vergunning de gemeenteraad te consulteren.*

Verzoeken het college bij de eventuele vergunningverlening deze overwegingen en bedenkingen als kader te gebruiken.

Tijdens de vergadering geven verschillende raadsfracties aan dat de raad onbedoeld teveel ruimte heeft gegeven om van het bestemmingsplan af te wijken. De vraag is in hoeverre het juridisch mogelijk is voor de raad om alsnog een stem te krijgen. Eén van de partijen (VVD) dreigt zelfs met een motie van wantrouwen naar de wethouder. D66 geeft aan dat wel de

indruk moet worden weggehaald van omwonenden dat er helemaal niet gebouwd gaat worden.

De wethouder geeft aan dat de motie wordt meegenomen in de beoordeling van het plan dat is voorgelegd door de projectontwikkelaar aan het college. De wethouder is blij met de motie. De motie wordt unaniem aangenomen.

Achteraf menen verschillende gesprekspartners dat de ernst en de urgentie die de raad met deze motie tot uitdrukking wilde brengen zowel ambtelijk als door het college niet op de juiste waarde is geschat.

De motie vormt (mede) aanleiding om met de initiatiefnemer het gesprek aan te gaan over de aanpassingen van het plan, met name de bouwhoogte. Dit werd door de wethouder gezien als het belangrijkste kritiekpunt van de raad. Over de gewenste functie was volgens hem binnen de raad geen eenduidig beeld; sommige fracties hielden vast aan horeca, andere wilden ook recht doen aan de wensen van omwonenden. Uit de gesprekken met de initiatiefnemer bleek volgens de geïnterviewde portefeuillehouder dat er volstrekt geen belangstelling was voor horeca of een andere functie dan wonen.

5.4 Weigering van de omgevingsvergunningen

Op 8 juni 2022 besluit het college om geen vergunning te verlenen voor de activiteit Strijdig gebruik (aanvraag van 16 oktober 2020) en voor de activiteiten Bouwen en Strijdig gebruik (aanvraag van 26 november 2020). Hierna beschrijven we hoe deze besluiten tot stand zijn gekomen.

Overleg met initiatiefnemer en verkenning van aankoop van de toren

Op 28 april 2021 besluit het college om tot 1 juli 2021 de tijd te nemen om met ISA ontwikkeling en Oasen de ruimte voor een bredere ontwikkeling rondom de watertoren te verkennen. Het college wil eerst als alternatief scenario voor aanpassing van het bouwplan de aankoop van de watertoren en het omliggende gebied onderzoeken. Dit voorstel was erop gericht om de regie terug te krijgen op het proces. Over dit alternatieve scenario wordt de raad nog niet geïnformeerd. Eerst wordt ervoor gekozen om deze optie ambtelijk te laten uitzoeken en bij de initiatiefnemer te sonderen in hoeverre hij tot verkoop bereid was. Hierin hebben de wethouder Ruimtelijke Ordening en Financiën samen opgetrokken.

Voor de verkenning van dit scenario wordt door de concernmanager Ruimtelijk Domein een advies gevraagd van Akro Consult. Door de adviseur wordt samen met de wethouders Ruimtelijke Ordening en Financiën gesprekken gevoerd met de initiatiefnemer. Aan dit onderzoek wordt in hoofdstuk 6 nader aandacht besteed. De adviseur concludeert in zijn advies van 9 september 2021 dat uit de gesprekken met de initiatiefnemer blijkt dat hij een ander beeld over de waarde van de gronden dan de gemeente. De onderhandelingen hebben op 9 september 2021 nog niet tot overeenstemming geleid.

Er resteren vervolgens blijkens het advies d.d. 9 september 2021 twee opties:

1. Overleg voeren over aanpassing van zijn huidige plan (bijv. wel meewerken aan wijziging functie naar woningbouw), maar niet aan afwijking op hoogte). Uitgesloten is daarbij dat ISA hiervoor compensatie ontvangt.

2. De aanvraag omgevingsvergunning alsnog afwijzen. Dit leidt naar verwachting tot een rechtszaak.

Het advies van de ambtelijke organisatie en de adviseur is om de onderhandeling over aankoop voort te zetten en bij negatief resultaat te opteren voor optie 1.

Presidiumvergadering 12 oktober 2021

Op 12 oktober 2021 vindt een presidiumvergadering plaats. Tijdens deze vergadering schuiven beide betrokken wethouders aan. Diverse leden van het presidium hebben aangegeven dat het college moet vasthouden aan het bestaande bestemmingsplan en dat de functiewijziging niet wenselijk is. Zij menen dat deze kwestie indien nodig voorgelegd moet worden aan de Raad van State. Deze juridische weg verkiezen zij boven aankoop van de toren.

Motie van afkeuring van 22 februari 2022

Op 22 februari 2022 vindt een raadsvergadering plaats, waarin een motie van afkeuring wordt ingediend door VVD, ABZ en ZPP. Centraal staat het optreden van de wethouder Ruimtelijke Ordening. Aanleiding was de casus 'waterbus', maar ook andere ontwikkelingen, waarin volgens de indieners de gevoelens van omwonenden onvoldoende serieus worden genomen, komen aan bod.

Een van de overwegingen betreft de watertoren:

Ook bij de wijziging van het plan omtrent de Watertoren is gebleken dat er niet goed gekeken wordt naar de belangen en belangrijker nog de gevoelens van onze inwoners. Daar wordt in zijn totaliteit aan voorbij gegaan en ontstaat een discussie terwijl het feit al heeft plaatsgevonden door de wijze waarop er gereageerd is naar de vergunningsvrager en de raad en de inwoners aan de zijlijn kunnen toekijken. Dat mag wettelijk allemaal kloppen maar zo willen wij in Zwijndrecht niet werken en niet met de gevoelens van onze inwoners en raad om gaan.

Tijdens de stemming op 22 februari 2022 staken de stemmen. Deze motie komt tijdens de volgende raadsvergadering op 7 maart 2022 niet opnieuw in stemming, omdat het signaal was overgekomen en de verkiezingen de week erna zouden plaatsvinden.

Aanpassingen van het bouwplan

Tussen de gemeente (wethouder en ambtenaren) en de initiatiefnemer was in deze fase vanaf april 2021 verder gesproken over aanpassingen van het bouwplan. In onderlinge overeenstemming komt men tot een gewijzigde plan.

Uitgangspunt blijft een functiewijziging naar wonen, maar er worden wel aanpassingen gedaan aan de bouwhoogte, de bouwlagen en het bouwvlak. Dit leidt tot een aangepast ontwerpbesluit; het college heeft op 29 maart 2022 besloten om de raad hierover te consulteren. Met deze aanpassingen werd volgens de geïnterviewde portefeuillehouder en betrokken ambtenaar recht gedaan aan de motie. In de oorspronkelijke plannen was veel aanpassingen gedaan.

Uit de gesprekken komt naar voren dat binnen het college wisselend werd gereageerd op de aanpassingen; sommige leden wilden niet meewerken aan het plan, andere konden zich achter de aanpassingen scharen. Het is onduidelijk hoe deze beraadslaging is gelopen. De

uitkomst was dat de aanpassingen aan de raad met een positief advies konden worden voorgelegd.

Voor de hoogte geldt dat oorspronkelijk zeventien meter wordt teruggebracht naar 12,1 meter (dit is de toegestane elf meter met de 10% binnenplanse afwijking). De bouw van het paviljoen wordt niet meer toegestaan, waardoor de overschrijding van het bouwvlak beperkt blijft tot minder dan 10% van het toegestane bouwvlak.³⁷ Dit kan via de kruimelgevallenlijst of met de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid worden vergund.³⁸

In de memo van de wethouder aan de raad van 28 april 2022 worden deze wijzigingen benoemd en aangegeven dat het college medewerking wenst te verlenen aan de functie wonen. De wijzigingen worden als volgt gemotiveerd:

De zienswijzen, de overwegingen en bedenkingen van de raad en het onderzoek in het vervolgproces gaven aanleiding tot wijziging van de ontwerpbesluiting.

De motivering voor het toestaan van de woonfunctie is in de brief summier:

Er is vanuit de bewoners geen bezwaar tegen de bestemming wonen, dit heeft zelfs de voorkeur blijkt uit een gesprek met een aantal vertegenwoordigers van de omwonenden.

In de memo wordt de motie van 16 maart 2021 (integraal) aangehaald, maar wordt niet ingegaan op hoe recht wordt gedaan aan (onder andere) de overwegingen van de raad dat het woningbouwplan passend moet zijn bij de context van de historische watertoren en dat duidelijk moet zijn dat de huidige bestemming niet te realiseren is.

Wel geeft het college aan dat per 28 september 2021 een nieuwe lijst van categorieën is vastgesteld en dat met de voorgestelde wijzigingen het bouwplan valt binnen de categorie 'het realiseren van woningbouw (met inbegrip van verbouw) waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan 10 toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bouwwerken en overige daartoe behorende voorzieningen, met een maximum bouwhoogte van 15 meter (en maximaal 4 bouwlagen).' Opmerkelijk is dat niet wordt ingegaan op de uitzonderingssituatie dat wel een vvgb is vereist als de aanvraag betrekking heeft op een gemeentelijk of rijksmonument of is gelegen in de directe nabijheid daarvan.

Uit paragraaf 2.3.5 volgt dat naar ons oordeel dit ontwerpbesluit getoetst had moeten worden aan het thans geldende recht, waaronder de gewijzigde lijst van categorieën. Dit impliceert dat aan de raad alsnog een vvgb had gevraagd had moeten worden. Géén van de betrokken partijen heeft dit onderkend, zo blijkt ook uit de raadsbehandeling van de gewijzigde lijst, waarbij expliciet is overwogen dat deze nieuwe lijst geen consequenties zou hebben voor de aanvraag om woningbouw bij de watertoren te realiseren.

In de raadsbrief wordt verwezen naar de zienswijzennota voor een nadere toelichting. Uit de zienswijzennota blijkt dat de bezwaren van omwonenden zich niet of nauwelijks richten tegen

³⁷ Deze aanpassingen zijn niet aan te merken als van ondergeschikte aard. Dit betekent strikt genomen dat de initiatiefnemer de oude aanvraag moet intrekken en een nieuwe aanvraag moet indienen. Toegelicht is dat bij goedkeuring van dit voorstel de initiatiefnemer de aanvraag nog had moeten wijzigen en aangepaste stukken had moeten indienen, waarna definitief kon worden beschikt.

³⁸ In het memo dat naar aanleiding van de raadsvergadering van 17 mei 2022 wordt toegezonden wordt uitgegaan van afwijken via de kruimellijst. In de brief aan de raad van 28 april 2022 wordt gekozen voor de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid.

de functiewijziging, maar wel tegen het bouwwerk (hoogte, oppervlakte, etc.) en verkeer en parkeren. Ook worden vraagtekens gezet bij de gevolgde procedure. Een deel van de zienswijzen, met name wat betreft de bouwhoogte en de realisatie van het paviljoen, wordt gegrond verklaard. Over de functiewijziging wordt het volgende opgemerkt:

De vastgoedmarkt is in korte tijd ingrijpend gewijzigd; kantoren zijn minder gewild met de nieuwe thuiswerk-mogelijkheden en de woningmarkt is zeer krap. Gezien de woningnood en de gewijzigde markt heeft de gemeente de aanneming gedaan dat ten opzichte van het bestemmingsplan er geen bezwaar zou zijn tegen een hoogte van meer dan 11 meter en het mogelijk maken van woningen.

[...]

De kans op aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden is bij een gemengde bestemming groter dan bij de functie wonen. De gemeente ziet geen grond om de aanvraag te weigeren vanwege de aantasting van het woon- en leefklimaat omdat de afstand van 50 meter tot bestaande woningen niet groot genoeg zou zijn.

Ten aanzien van de bouwhoogte en de bouw van het paviljoen wordt aangegeven:

Nu de koerswijziging voor wat betreft de hoogte zoveel los blijkt te maken lijkt het vertrouwen te worden geschaad. Hiermee komt het college tot een nieuw inzicht met betrekking tot het zicht op de watertoren. Mede omdat dit één van de weinige en daarnaast ook één van de opvallendste rijksmonumenten van Zwijndrecht is. Alles bij elkaar maakt dit dat het college naar aanleiding van de ingebracht zienswijzen van standpunt veranderd en geen medewerking verleent aan het afwijken van de hoogte tot ca. 17 meter.

[...]

Ook hier komt het college tot een nieuw inzicht met betrekking tot het zicht op de watertoren, welke één van de weinige en daarnaast ook één van de opvallendste rijksmonumenten van Zwijndrecht is. Het college zal geen medewerking verlenen aan het bouwen van het paviljoen buiten het bouwvlak.

Carrouselvergadering 17 mei 2022

Op 17 mei 2022 wordt de raad tijdens een carrouselvergadering geconsulteerd. De raad blijkt kritisch te zijn over het ontwerpbesluit, met name over het toestaan van de functiewijziging en de bouwhoogte. Voor de ene fractie wordt de nadruk gelegd op de onwenselijkheid van de functiewijziging; de andere vindt het bouwwerk op zichzelf niet wenselijk. Dat binnen de raad hierover verschillen van opvatting leefden, komt ook naar voren in de eerder gehouden bijeenkomsten en in de interviews.

Eén van de fracties wil in het geheel geen bouw. Een andere fractie is geen voorstander van de huidige plannen en wil de gronden aankopen. Meerdere fracties benadrukken dat zij – zoals omschreven in het bestemmingsplan – een maatschappelijke invulling van het terrein voorstaan. De functiewijziging naar wonen vinden zij geen goede ontwikkeling. Er wordt getwijfeld of er geen horecaexploitant te vinden is. Een geïnterviewd raadslid stelt dat de motie niet goed is uitgevoerd – het college heeft niet gezocht naar horecamogelijkheden, terwijl wonen enkel toelaatbaar werd geacht, als die gemengde functies niet haalbaar bleken.

De wethouder weet de raad niet te overtuigen dat dit plan aanvaardbaar is. Volgens hem is sprake van een goede ruimtelijke onderbouwing; er is geen belangstelling voor de horecafunctie. Omwonenden zijn relatief positief over de woonfunctie. Dat omwonenden positiever over

dit plan zijn dan over de gemengde functie, vinden verschillende raadsleden niet relevant, omdat gekeken moet worden naar Zwijndrecht als geheel. Ook is een raadslid kritisch dat zonder onderzoek geoordeeld wordt dat horeca niet mogelijk is.

Uit het interview met een beleidsadviseur komt overigens naar voren dat de stelling van de exploitant dat voor (kleinschalige) horeca geen businesscase was (gelet op de omvang van het bouwvlak, de (kosten van de) locatie en de lokale markt) aannemelijk is. Als ondernemers belangstelling hadden gehad, hadden zij zich ongetwijfeld gemeld bij de initiatiefnemer en/of gemeente; dat is niet het geval geweest.

Daarnaast vraagt de raad welke mogelijkheden het college heeft de omgevingsvergunning te weigeren. Zij stelt aan de orde 'wat mag en wat moet het college?'. De wethouder reageert dat de projectontwikkelaar de vraag heeft gesteld welke afwijkingsmogelijkheden er zijn om zijn plan uitvoerbaar te maken. Hierop heeft het college gereageerd en medewerking willen verlenen. Het antwoord is dat er in theorie wel kan worden afgeweken. De raad reageert waarom er nog een discussie wordt gevoerd als dit plan en daarmee het afwijken van het bestemmingsplan voor de raad niet wenselijk is. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld welke risico's de gemeente loopt als zij de aanvraag zou afwijzen. De belofte van de wethouder is dat op korte termijn een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Bij de raad blijft na deze vergadering onduidelijkheid bestaan of er wel of niet meegewerkt moet worden aan een afwijking of dat het college hieraan kan meewerken. De beantwoording door de wethouder wordt deels aangevuld door de ambtenaar. Raadsleden hebben de indruk dat deze beantwoording afwijkt: waar de wethouder stelt dat afgeweken moet worden, zegt de ambtenaar dat het college mag/kan afwijken. Uit de interviews volgt dat raadsleden destijds zeer verbaasd waren dat het college telkens aangaf dat meegewerkt moest worden aan een functiewijziging en dat nu bleek dat het college ook nee kon zeggen.

Het valt ons op dat de ambtenaar zeer kritisch wordt bejegend door de raadsleden en onderdeel wordt van de politieke beraadslaging.

Na deze vergadering wordt ter verduidelijking van deze kwestie de ambtelijke notitie *Mogelijkheden tot afwijken omgevingsvergunning* opgesteld en aan de raad toegezonden. Hierin staat dat het college kan besluiten om geen medewerking te verlenen. Echter, hoe specifieker de afwijkingsmogelijkheid is omschreven, hoe minder afwegingsruimte er bestaat voor het college. Toegelicht wordt dat een afwijking wordt beoordeeld aan de hand van het gemeentelijk beleid; goede ruimtelijke ordening en de Algemene wet bestuursrecht (zorgvuldige belangenafweging) en de verplichtingen vanuit (milieu)wetgeving. Hierover wordt opgemerkt: 'Het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid om af te wegen of zij de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan verleent. Als de aanvraag past binnen het geldende beleid en ook verder voldoet aan een goede ruimtelijke ordening (vergelijkbaar met een toelichting in het bestemmingsplan) moet de omgevingsvergunning redelijkerwijs verleend worden.'

Weigeringsbesluit

Op 24 mei 2022 besluit het college³⁹ om de raad te consulteren over een nieuw ontwerpbesluit, waarbij de omgevingsvergunning wordt geweigerd. Deze consultatie vindt op 30 mei 2022 vertrouwelijk plaats. In een vertrouwelijke raadsbrief wordt inzicht gegeven in de risico's die gepaard gaan met de weigering. Er zijn twee scenario's; aan beide kleven (verschillende) risico's.

³⁹ Aan deze besluitvorming heeft de toenmalige wethouder Ruimtelijke Ordening niet deelgenomen, omdat hij na de vergadering van 17 mei 2022 wegens ziekte zijn werkzaamheden had neergelegd.

Het eerste scenario is dat de initiatiefnemer de weigering accepteert, maar een nieuwe vergunning voor de activiteit Bouwen indient die volledig past binnen de bouwregels van het bestemmingsplan. De conclusie is dat deze vergunning moet worden verleend.

Het tweede scenario houdt in dat de initiatiefnemer rechtsmiddelen aanwendt. De inschatting van juristen is dat het een kansrijke procedure is. Er wordt onder andere gewezen op het feit dat verwachtingen zijn gewekt. Er zijn diverse vooroverleggen geweest met ambtenaren en ook bestuurlijk is afgestemd. Daarnaast wordt in het memo overwogen dat steeds positief kritisch is gereageerd op de plannen, met als gevolg dat een planschadeovereenkomst is afgesloten.⁴⁰ Het weigeringsbesluit wordt gezien als strijdig met het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel. Ook wordt erop gewezen dat de rechter de belangenafweging zal toetsen. De weigering moet worden gebaseerd op de zienswijzen en op de voorkeur van de raad om vast te houden aan de in het bestemmingsplan vastgestelde functies. Het is volgens het college een reëel risico dat de Raad van State de weigering beoordeelt als onterecht. Als dit zo is, is de bouw weliswaar vertraagd, maar niet voorkomen. Het weigeren gaat bovendien gepaard met financiële risico's.

In de brief schetst het college twee mogelijkheden:

1. de gemeente kan de grondpositie verwerven en vervolgens het bestemmingsplan aanpassen en mogelijkheden tot alternatieve invulling beperken;
2. de gemeente en initiatiefnemer komen in samenspraak tot een aanpassing van het bestemmingsplan en bouwplan.

Bij die eerste mogelijkheid wijst het college erop dat de omvang en gevolgen voor het eigen vermogen van de gemeente in beeld moeten worden gebracht en aan de raad zullen worden voorgelegd.

Het is onduidelijk hoe deze consultatie precies is verlopen. De uitkomst was helder; de raad wilde ondanks de geschetste risico's dat het college overging tot de weigering van de omgevingsvergunning. Rondom de watertoren zou geen ontwikkeling van woningbouw in de voorgestelde vorm en omvang mogen plaatsvinden.

In de collegevergadering van 7 juni 2022 wordt besloten om de vergunning te weigeren. In de integrale motivatie wordt overwogen waarom de gemeente naar aanleiding van de zienswijzen niet wil meewerken aan de aanvraag, zoals oorspronkelijk ingediend.

Ten aanzien van de bouwhoogte en de bebouwde oppervlakte buiten het bouwvlak wordt overwogen dat dit dermate afwijkt van het bestemmingsplan en dat dit haaks staat op het bij het bestemmingsplan gewekte vertrouwen. 'De aanname dat de gewijzigde woningmarkt en daarmee gepaard gaande woningnood de weerstand tegen hogere bouw niet langer zou bestaan, bleek niet terecht.' Bovendien onttrekt de bouwhoogte en het paviljoen de watertoren aan het zicht, waardoor de cultuurhistorische waarde wordt beïnvloed.

Ook wordt gesteld dat het bouwvlak en de mogelijke bebouwing binnen de minimale milieucourantuur liggen van het bedrijf Oasen; hierop was gewezen in de zienswijze van Oasen. Met de bestemming wonen wordt een gevoelige bestemming gerealiseerd. Uit een interview blijkt

⁴⁰ Bij de aangeleverde documenten zit een planschadeovereenkomst die door beide partijen ondertekend is op 8 juni 2022. In de integrale motivatie aanvraag omgevingsvergunning d.d. 31 mei 2022 wordt opgemerkt dat het planschadeformulier getekend geretourneerd is. Navraag bevestigt dat dit is gebeurd op 30 oktober 2020. Het is onduidelijk waarom de overeenkomst pas op 8 juni 2022 wordt ondertekend door de gemeente.

dat dit punt onvoldoende was onderzocht in eerdere fasen; ook de Omgevingsdienst had hierop niet gewezen.

Tot slot bestaat er onduidelijkheid over de reikwijdte van het persoonlijk recht van de ontwikkelaar om gebruik te maken van grond van Oasen.

De weigering wordt op 8 juni 2022 aan de initiatiefnemer bekend gemaakt. Op dezelfde datum wordt ook de aanvraag voor de activiteit Bouwen buiten behandeling gesteld.

Vervolg

Op 15 juli 2022 heeft de initiatiefnemer een nieuwe vergunning voor de activiteit Bouwen ingediend voor het realiseren van een bouwwerk dat volgens geïnterviewden volledig voldeed aan de bouwregels van het bestemmingsplan.

De initiatiefnemer heeft op 20 juli 2022 bij de rechtbank (pro forma) beroep ingesteld tegen de weigering om een vergunning te verlenen. Op 19 oktober 2022 voorziet de initiatiefnemer – op verzoek van de rechtbank – dit beroepschrift van inhoudelijke gronden.

Deze twee ontwikkelingen zijn met name relevant tegen de achtergrond van de aankoop van de watertoren die in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

5.5 Tussenanalyse en deelconclusies

Verloop van de vergunningverlening

De initiatiefnemer wilde in de haak een andere invulling realiseren dan voorzien in het bestemmingsplan. Hij diende daartoe op 16 oktober 2020 een aanvraag in om een omgevingsvergunning voor de activiteit Strijdig gebruik te verkrijgen. De afwijkingen betroffen:

1. een functiewijziging, namelijk wonen in plaats van een gemengde functie;
2. de bouwhoogte en bouwlagen, namelijk aanvankelijk zeventien meter, later 12,1 meter, waar het bestemmingsplan uitging van een maximale bouwhoogte van elf meter;
3. buiten het bouwvlak zou een paviljoen worden gerealiseerd.

Om toestemming te verlenen aan de functiewijziging en de bouwhoogte was de buitenplanse uitgebreide afwijkingsprocedure aan de orde. Tot wijziging van de Lijst van categorieën waarvoor geen vvgb is vereist die op 6 oktober 2021, hoefde voor dit project geen vvgb te worden verkregen.

In dit hoofdstuk is uitgebreid beschreven hoe deze procedure is verlopen. Relevant om te vermelden is dat vanuit de gemeente (ambtelijk en portefeuillehouder) in eerste instantie positief is gereageerd op dit plan, wat leidde tot een positief ontwerpbesluit op 4 november 2020.

De gemeenteraad bleek – nadat zij kennisnam van dit plan – zeer kritisch te zijn, hoewel het lastig is te reconstrueren op welke onderdelen van het plan deze kritiek zich precies richtte. Het college heeft getracht – in samenspraak met de initiatiefnemer – recht te doen aan deze kritiek door het plan aan te passen, door de bouwhoogte te verlagen naar 12,1 meter en door het paviljoen te schrappen. Deze aanpassingen – die verwerkt waren in een tweede positief ontwerpbesluit – bleken onvoldoende om bij de raad draagvlak voor dit plan te krijgen; het college besloot onder druk van de raad om vervolgens de vergunning te weigeren.

Juridische waardering*Bevoegdheidsverdeling*

Het verlenen van een omgevingsvergunning Strijdig gebruik is een bevoegdheid van het college. De raad heeft geen formele betrokkenheid, tenzij een vvgb noodzakelijk is bij toepassing van de uitgebreide buitenplanse afwijkingsmogelijkheid.

Wij komen tot de conclusie dat in eerste instantie juist is beoordeeld dat de raad geen formele bevoegdheid had. Immers, er was voldaan aan één van de voorwaarden in de Lijst van aangewezen categorieën van gevallen dat geen vvgb is vereist, namelijk als sprake is van realiseren van woningbouw, waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan tien toeneemt. De aanvraag had betrekking op één project, waarbij tien appartementen/woningen zouden worden gerealiseerd. Het eerste ontwerpbesluit hoefde dan ook niet vergezeld te gaan van een ontwerp-vvgb, afgegeven door de raad.

De raad besloot echter in de fase tussen ontwerpbesluit en het definitief nemen van het besluit om de aangewezen categorieën aan te passen. Deze aanpassingen brachten met zich mee dat voor het plan wel een vvgb is vereist. Definitieve besluitvorming dient uit te gaan van de geldende recht op dat moment (ex nunc), dus van de raad had alsnog een vvgb moeten worden verkregen. Alle partijen gingen er in onze optiek ten onrechte vanuit dat deze wijziging geen consequenties zou hebben voor deze lopende vergunningaanvraag.

Inhoudelijke toetsing

De inhoudelijke toetsing van de aanvraag, zoals die heeft plaatsgevonden bij de twee ontwerpbesluiten, is in onze ogen in overeenstemming met wet- en regelgeving. De uitkomst van deze toetsing om medewerking te willen verlenen aan dit plan is goed navolgbaar en kon steunen op een juridisch houdbare argumentatie.

Voor de uiteindelijke weigering geldt het omgekeerde – wij delen hierover de twijfels die door de ambtelijke organisatie zijn geuit over de juridische houdbaarheid en de daaraan verbonden risico's.

De relevante belangen zijn bij de twee ontwerpbesluiten goed in kaart gebracht en zorgvuldig afgewogen, met als conclusie dat het college toestemming wilde geven aan het plan. De functiewijziging paste binnen het geldende beleid en sloot onder meer aan bij de ambitie van de gemeente om een fors aantal woningen te realiseren. Dat ook de raad hieraan hechtte, volgt ook uit de Lijst van categorieën van gevallen, waarmee de raad te kennen geeft dat de realisatie van woningbouw vereenvoudigd en relatief snel moet kunnen worden vergund door het college. Ook deed deze functiewijziging recht aan de zorgen van omwonenden; zo werd aangetoond dat de woonfunctie tot minder parkeerdruk zou leiden dan een gemengde functie.

Verder is relevant om op te merken dat de afwijkingen die betrekking hebben op het bouwwerk stedenbouwkundig aanvaardbaar werden geacht. De aanpassing die uitging van 12,1 meter, die met een 'lichtere' binnenplanse afwijkingsmogelijkheid kon worden vergund, werd stedenbouwkundig minder positief beoordeeld als de eerste trapsgewijze variant.

Het is van belang om op te merken dat de raad bij het verlenen van een vvgb gebonden is aan hetzelfde inhoudelijke toetsingskader, met als leidende vragen 'is dit project in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening?' en 'verzetten belangen zich tegen vergunningverlening?'. Afgaande op de wijze waarop de raad het plan heeft besproken en van een waardering heeft voorzien, is het twijfelachtig of de raad zich bediende van juridisch houdbare

argumenten om een weigering voldoende te motiveren. Dat de ontwikkeling anders was dan voorzien in het bestemmingsplan, is daartoe onvoldoende; de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt immers niet voor niets de mogelijkheid om met een vergunning van het bestemmingsplan te kunnen afwijken. Het gaat erom dat deze afwijking ruimtelijk aanvaardbaar is.

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie is sterk tekortgeschoten. Elk van de drie partijen heeft hierin steken laten vallen. ‘Het goede gesprek’ over het plan om woningbouw in de haak te realiseren is niet van de grond gekomen. Het gesprek tussen de raad enerzijds en het college en de ambtelijke organisatie anderzijds is met name gegaan over juridisch-technische punten en had te weinig en op een te laat moment het karakter van een dialoog over de (on)gewenste herontwikkeling van het watertorenterrein.

Dit verloop heeft tot uitkomst gehad dat het college onder druk van de raad – op juridisch slecht navolgbare gronden – heeft besloten om de aangevraagde vergunning te weigeren.

Er zijn drie oorzaken aan te wijzen waarom het samenspel tekort schoot:

- gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit;
- gebrek aan rolzuiverheid;
- gebrek aan goede informatievoorziening.

Gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit

Wat in het vorige hoofdstuk is overwogen over de vergunning voor de optopping van de watertoren, geldt a fortiori voor de realisatie van woningen en de vergunning die daarvoor benodigd was. Het ging om een politiek-bestuurlijk zeer gevoelig onderwerp. Dit is onvoldoende en te laat onderkend door de ambtelijke organisatie en de betrokken portefeuillehouder. De aanvraag is benaderd vanuit een juridisch-technische blik, met onvoldoende oog en erkenning voor de behoefte van de raad om betrokken te zijn en een mening te mogen hebben over de ontwikkelingen rondom het watertorenterrein. De raad wordt pas geïnformeerd, nadat insprekers zich tot de raad richten met hun kritiek over het eerste ontwerpbesluit. Ook op andere momenten schoot de informatievoorziening, vanwege een onjuiste inschatting van de gevoeligheid van het dossier, tekort (zie later).

Dat de raad geen formele betrokkenheid had of geacht werd te hebben, maakt niet dat het college de raad niet in de gelegenheid kunnen stellen om zich in een vroegtijdig stadium te uiten over het plan. Dit standpunt moet door het college op een juiste wijze worden gewogen en kan worden betrokken bij de vraag of sprake van een goede ruimtelijke ordening, maar kan niet worden gelijk gesteld met een vvgb (die het college onverkort dient over te nemen).⁴¹

Gebrek aan rolzuiverheid

De gemeenteraad heeft geprobeerd om de besluitvorming door het college, waarbij zij geacht werd geen formele rol te hebben (via de verlening van een vvgb), te beïnvloeden. De raad ging in onze optiek op de stoel van het college zitten. Tegelijkertijd stond het college deze inmening ook toe, in die mate dat onder druk van de raad de vergunning werd geweigerd en het college niet bleef vasthouden aan zijn eigen bevoegdheid en het daarbij behorende toetsingskader. Het college bewaakte de eigen bevoegdheden niet, hoewel dit wellicht verklaard kan worden vanwege de poging om met de raad tot consensus te komen.

⁴¹ Zie rechtbank Noord-Holland, 6 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:1016.

Illustratief in dit kader was de motie vreemd aan de orde van de dag, waarin de raad een eigen afwegingskader neerlegde voor de vergunningverlening dat zich slecht verhield tot het geldende wettelijk kader. De initiatiefnemer kon immers niet worden gehouden om de gemengde functie te realiseren; het stond hem vrij om tot een andere invulling te komen, mits deze in overeenstemming was met een goede ruimtelijke ordening.

Daarnaast wekt het onze verwondering dat de portefeuillehouder, terwijl reeds een ontwerpbesluit (dat formeel namens het college was genomen) tot stand was gekomen, die reeds uitvoerig planologisch was getoetst, tijdens de vergadering in februari 2021 afstand lijkt te nemen van deze beoordeling en richting de raad suggereert dat elke uitkomst nog mogelijk is.

Van een andere orde, maar zeker relevant, is dat de raad op verschillende momenten technisch-inhoudelijk is voorgelicht door de ambtelijke organisatie. Los van de vraag of deze voorlichting aan de behoefte van de raad beantwoordde (daarover later meer), is ons opgevallen dat het politieke debat op deze momenten deels gevoerd is tussen raad en ambtelijke organisatie. De juistheid van het ambtelijk advies is daarnaast in twijfel getrokken; de bejegening van ambtenaren in openbare vergaderingen en omgangsvormen zijn hard te noemen. Daarbij komt dat de aanwezige portefeuillehouder niet/weinig actief deelnam aan sommige van deze bijeenkomsten en dat de technisch voorzitter evenmin bijstuurde. Gevolg hiervan is dat ambtenaren onderdeel werden van het (politieke) debat dat plaats hoort te vinden tussen raad en het college. De raad hoort verantwoording te vragen en te krijgen van het college over gemaakte keuzes en een gevolgde handelswijze. De ambtelijke organisatie heeft binnen dit speelveld tot taak om de raad van gedegen informatie te voorzien, zodat dit debat goed kan worden gevoerd. Er is onvoldoende sprake geweest van rolzuiverheid en rolvastheid in dit dossier. Tussen raad en ambtelijke organisatie is onvoldoende buffer geweest.

Gebrek aan goede informatievoorziening

Zoals ook in het vorige hoofdstuk is overwogen, maakt het gegeven dat geen sprake is van formele betrokkenheid van de raad niet dat geen sprake hoeft te zijn van (actieve) informatievoorziening aan de raad. Hiervan is onvoldoende rekenschap gegeven.

Deze informatievoorziening dient te verlopen van ambtelijke organisatie naar portefeuillehouder; via deze naar het college als geheel; en vanuit het college naar de gemeenteraad. Gebrekkige politiek-bestuurlijke sensitiviteit heeft ertoe geleid dat het college als geheel en de gemeenteraad in een te laat stadium betrokken zijn bij de vergunningverlening voor de realisatie van woningbouw in de haak. Het lijkt erop dat wel sprake is geweest van afstemming tussen ambtenaren en portefeuillehouder, hoewel in dat kader wel onvoldoende aandacht is geweest voor de inschatting van de politieke gevoeligheid van dit dossier.

De positieve RIT-brief en het eerste ontwerpbesluit zijn – voor zover wij kunnen nagaan – niet besproken in het college; de raad is evenmin hierover geïnformeerd. De informatiestroom richting de raad kwam pas op gang nadat insprekers zich hebben gemeld. Op het moment dat de raad betrokken raakte, had zij het idee achter de feiten aan te lopen, wat leidde tot argwaan richting ambtelijke organisatie, het college en de initiatiefnemer en het uitblijven van het goede gesprek over de (on)gewenste herontwikkeling.

De aard van de informatie sloot evenmin goed aan bij de behoefte van de raad. De ambtelijke voorlichting ging over de juridisch-technische kant van de vergunningverlening en was met name een weerlegging van de stellingen van één van de insprekers en ging dus niet over de

overwegingen om de aanvraag positief te waarderen. Ook later in het proces schiet de informatievoorziening tekort; de terugkoppeling vanuit het college hoe de motie vreemd aan de orde, waarin om aanpassingen van het plan werd gevraagd, is zeer summier.

Vanwege het complexe juridische karakter van deze vergunningverlening en het feit dat met name ingezet is op mondelinge informatieverstrekking, droeg de informatievoorziening slechts in beperkte mate bij aan verheldering bij de raad. De pogingen om de raad 'in een juiste positie' te krijgen zijn slecht geslaagd, mede omdat de geboden informatie telkens nieuwe vragen opriep en daardoor een gefragmenteerd karakter had.

De raad lijkt niet de beschikking hebben gehad over de aanvraagdocumenten, waaronder de ruimtelijke onderbouwing. Hierin kon de raad niet goed kennis nemen van de inhoudelijke argumentatie om tot een verlening van de aanvraag te komen.

Tegelijkertijd heeft de raad zelf op dit vlak ook kansen laten liggen. De raad heeft zichzelf vastgebeten in formeel-juridische kwesties, onder andere over de vvgb en in een discussie over moeten en mogen afwijken. De bespreking in en de discussie met de raad had zich ons inziens moeten richten op de inhoudelijke beoordeling van de wenselijkheid van het plan van de initiatiefnemer en mogelijke scenario's; deze focus krijgt de beraadslaging echter niet.

In onze optiek is om als gemeenteraad tot een gedegen standpunt te komen (het verzamelen van) goede informatie van belang. Naast het kennis nemen van de ruimtelijke onderbouwing, was het in onze optiek voor de raad ook waardevol geweest om zich te laten voorlichten door ambtenaren die de aanvraag inhoudelijk hebben getoetst, bijvoorbeeld vanuit hun stedenbouwkundige expertise. Dit is niet gebeurd. Ook is niet ingegaan op het aanbod van de initiatiefnemer om een toelichting op de plannen te geven. Dit heeft ertoe geleid dat de raad zelf ook niet de noodzakelijke inhoudelijke verbreding, om het plan goed te kunnen beoordelen, heeft gezocht.

De opdracht van de raad aan het college – met de aangenomen motie vreemd aan de orde, maar ook later met de ingediende motie van afkeuring – was niet helder. In de eerste motie drukte de raad uit verschillende aanpassingen te wensen voor het ingediende bouwplan; deze motie werd in de praktijk – al dan niet terecht – zo uitgelegd dat met name aanpassingen aan het bouwwerk noodzakelijk waren, waarin ook werd voorzien. In deze motie werd echter ook aandacht besteed aan de ongewenste functiewijziging naar wonen. In de tweede motie werd benadrukt dat zorgen van omwonenden serieus genomen dienen te worden; bij hen bleek echter meer steun te bestaan voor de functie wonen dan de gemengde functie. Tussen beide moties bestaat wat betreft het niet meewerken aan een functiewijziging spanning.

De dialoog tussen het college en de raad onder welke voorwaarden – die juridisch houdbaar zouden zijn – wel of niet medewerking kon worden verleend aan de plannen is uitgebleven. Aanpassingen van het plan, waartoe de initiatiefnemer wel degelijk bereid bleek, zijn door de raad niet/nauwelijks op hun merites beoordeeld tijdens de vergadering van 17 mei 2022, terwijl hiermee tegemoet werd gekomen aan de kritiek van de raad en de belangen van omwonenden.

6 Aankoop

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de weigering van de omgevingsvergunningen voor Strijdig gebruik en Bouwen op 7 juni 2022 tot stand zijn gekomen.

Op 11 oktober 2022 besluit de raad tot aankoop van de watertoren en bijbehorend terrein. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de besluitvorming tot aankoop van de watertoren en bijbehorend terrein is verlopen. Omwille de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk gestart in april 2021 en niet daar waar het vorige hoofdstuk is geëindigd.

Datum	Gebeurtenis
16-2-2021	Oriëntatieavond: koop als theoretische mogelijkheid (pvh)
28-4-2021	Besluit college tot verkenning bredere ontwikkeling tot en met 1 juli 2021
9-9-2021	Advies Akro: waarde toren en vervolgen onderhandelingen of afwijzen aanvraag omgevingsvergunning
ongedateerd	Besluit college tot verkenning aankoop van de toren
12-10-2021	Presidium; toelichting door wethouders op aankoop-optie
17-5-2022	Raad: eerste consultatie (positief ontwerpbesluit)
mei 2022	Risicoanalyse en vervolg watertoren
5-7-2022	Vertrouwelijke raadsinformatiebrief

15-7-2022	Nieuwe aanvraag activiteit Bouwen
20-7-2022	Pro forma beroep tegen weigering omgevingsvergunning
13-9-2022	Besloten raad (voortgang)
oktober 2022	Memo wethouder aan de raad
10-10-2022	Bezoek fracties door wethouder
11-10-2022	Besloten carrousel
11-10-2022	Raadsbesluit aankoop watertoren en gronden
december 2022	Koopovereenkomst (incl. finale kwijting)
29-12-2022	Intrekking beroep

6.2 Verloop van de aankoop

Tijdens de oriëntatieavond op 16 februari 2021 noemt de portefeuillehouder als theoretische mogelijkheid om de beoogde herontwikkeling tegen te gaan de aankoop van het terrein. Op deze suggestie wordt door de raad niet gereageerd. Tijdens de raadsvergadering van 16 maart 2021 wordt de motie vreemd aan de orde aangenomen, waarmee de raad aan het college kaders meegeeft, waaronder tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Zie hierover uitgebreider paragraaf 5.3.

Op 28 april 2021 besluit het college om tot 1 juli 2021 de tijd te nemen om met ISA ontwikkeling en Oasen de ruimte voor een bredere ontwikkeling rondom de watertoren te verkennen. Het college wil eerst als alternatief scenario voor aanpassing van het bouwplan de aankoop van de gronden rondom de watertoren onderzoeken. Dit voorstel was erop gericht om de regie terug te krijgen op het proces. Het college deed de waarneming dat wensen en ideeën van de projectontwikkelaar niet op draagvlak konden rekenen van de raad. Daarom is verkend op welke andere wijze een ontwikkeling mogelijk was, waar wel draagvlak voor kon zijn. Over dit alternatieve scenario wordt de raad nog niet geïnformeerd. Eerst wordt ervoor gekozen om deze optie ambtelijk te laten uitzoeken en bij de initiatiefnemer te sonderen in hoeverre hij tot verkoop bereid was. Hierin hebben de wethouders Ruimtelijke Ontwikkeling en Financiën samen opgetrokken.

Voor de verkenning van dit scenario wordt door de concernmanager Ruimtelijk Domein een advies gevraagd van Akro Consult. Door de adviseur worden samen met de wethouders Ruimtelijke Ontwikkeling en Financiën gesprekken gevoerd met de initiatiefnemer.

In de periode tussen eind april 2021 en 1 juli 2021 zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk gesprekken gevoerd met de initiatiefnemer en met Oasen. De adviseur geeft aan dat uit die gesprekken bleek dat Oasen geen interesse had in het ver- of aankopen van (een gedeelte van) gronden. Ook de initiatiefnemer gaf aan hieraan geen medewerking te willen verlenen.

In het advies staat vermeld dat de initiatiefnemer alleen bereid was de gronden rond de watertoren te verkopen aan de gemeente als de watertoren mee verkocht zou worden. Vervolgens gaat de adviseur in op de waarde van de watertoren:

De watertoren is op basis van een advies van Donatus door ons ingeschat op € 2,4 mio. Uit gesprekken met Plaisier is gebleken dat ISA de toren voor € 2 mio heeft laten waarderen. Het ligt daarmee voor nu in de rede om € 2 mio als uitgangspunt te hanteren voor de verwerving van de toren. Voor het omliggende terrein is de waarde ingeschat op ruim € -0,5 mio (huidige bestemmingsplan). Indien besloten wordt tot verwerving, zal de prijs onderbouwd moeten kunnen worden met de (te realiseren) bestemming en te verwachten bebouwing. Indien de gemeente vooralsnog geen ontwikkeling wenst en het huidige bestemmingsplan intact laat, is een prijs van € 1.5 mio te verantwoorden. De watertoren wordt dan feitelijk verworven voor de taxatieprijs van ISA – de grondwaarde. Bij daadwerkelijke verwerving dient een toets op staatssteun uitgevoerd te worden doormiddel van een formele taxatie in opdracht van de gemeente.⁴²

De adviseur concludeert in zijn advies van 9 september 2021 dat uit de gesprekken met de initiatiefnemer gebleken is dat deze laatste een ander beeld over de waarde van de gronden dan de gemeente. De initiatiefnemer ging voor het waarderen van de gronden uit van woningbouw. Door het JKC is een toets op staatssteun uitgevoerd.⁴³ Daaruit zou blijken dat de gemeente alleen kan verwerven op basis van het huidige bestemmingsplan. Daar kan alleen van worden afgeweken als er concreet zicht is op een bestemmingsplanwijziging naar een functie die een hogere grondwaarde vertegenwoordigt, in casu woningbouw (memo JKC van 5 augustus⁴⁴). Volgens de adviseur is op het moment van schrijven van de memo – 9 september 2021 – ook duidelijk dat het verschil in benadering door de initiatiefnemer en de gemeente te groot is om de verwachting uit te spreken dat tot overeenstemming gekomen kan worden bij gelijkblijvende bestemming.

Het onderhandelingsproces is volgens de adviseur echter nog niet afgerond:

Er moet in ieder geval geconcludeerd worden of er daadwerkelijk sprake is van een onoverbrugbaar verschil obv de huidige bestemming. Een hogere prijs betalen bij een bestemmingswijziging is te verantwoorden, echter dan zou de gemeente zelf en direct (om staatssteun te voorkomen) de woning-bouwontwikkeling ter hand moeten nemen. Als de bereidheid tot bestemmingswijziging er alsnog is, dan lijkt ISA bereid te plannen met door de gemeente gewenste aanpassingen uit te willen voeren.

Er resteren vervolgens blijkens het advies d.d. 9 september 2021 twee opties:

3. Overleg voeren over aanpassing van zijn huidige plan (bijv. wel meewerken aan wijziging functie naar woningbouw), maar niet aan afwijking op hoogte). Uitgesloten is daarbij dat ISA hiervoor compensatie ontvangt (i.v.m. de staatssteuntoets).
4. De aanvraag omgevingsvergunning alsnog afwijzen. Dit leidt naar verwachting tot een rechtszaak.

Het advies van de ambtelijke organisatie en de adviseur is om de onderhandeling over aankoop voort te zetten en bij negatief resultaat te opteren voor optie 1.

⁴² De memo's van Akro gedateerd 8 juni en 19 juli 2021 zijn niet aan de onderzoekers ter beschikking gesteld.

⁴³ Deze toets is niet gedeeld met de onderzoekers van Pro Facto.

⁴⁴ Deze memo is niet gedeeld met de onderzoekers van Pro Facto.

Uit de brief van 28 april 2022 van de wethouder RO aan de gemeenteraad wordt duidelijk dat het college in de periode hierna besloten heeft om, als alternatief scenario, de aankoop van de watertoren én het omliggende gebied te onderzoeken. Wanneer dit besluit is genomen – en of het een expliciet besluit is geweest – is onduidelijk gebleven.

Presidiumvergadering 12 oktober 2021

Op 12 oktober 2021 vindt een presidiumvergadering plaats. Tijdens deze vergadering schuiven beide betrokken wethouders aan, op voorstel van de burgemeester. Zij willen aftasten hoe het presidium denkt over de aankoop van de watertoren. Dat is niet eerder gebeurd omdat tot op dat moment niet duidelijk was of de initiatiefnemer openstond voor de verkoop. Van dit gremium is gebruik gemaakt om de positie van de gemeente in een onderhandeling ten opzichte van de initiatiefnemer niet onnodig te verzwakken. Bij enkele betrokkenen was verbazing over de aanwezigheid van de wethouder Financiën.

Diverse leden hebben aangegeven dat het college moet vasthouden aan het bestaande bestemmingsplan en dat de functiewijziging niet wenselijk is. Zij menen dat deze kwestie indien nodig voorgelegd moet worden aan de Raad van State. Deze juridische weg verkiezen zij nadrukkelijk boven aankoop van de toren. Volgens gesprekspartners waren de fractievoorzitters daarmee heel duidelijk; een meerderheid gaf aan niet eens te zijn met een eventuele aankoop. De boodschap was: het probleem is van de ontwikkelaar en die moet komen met een plan dat wij als raad wel acceptabel vinden. Door gesprekspartners wordt aangegeven dat het voor de initiatiefnemer duidelijk was dat de informele gesprekken onder het voorbehoud waren van het toetsen van draagvlak voor aankoop bij de gemeenteraad (en geen onderdeel van onderhandelingen). De keuze om in het presidium inhoudelijke standpunten op te halen is blijkens de interview voor sommige fracties een ingewikkelde geweest. Het presidium is een a-politiek gremium en niet geschikt voor het ‘peilen’ van de gevoelens van ‘de raad’. Tegelijkertijd hebben gesprekspartners veelal ook begrip voor de omstandigheid dat er sprake was van vertrouwelijke onderhandelingen en de belangen van zowel initiatiefnemer als gemeente geschaad konden worden door openbare toelichtingen.

Mei 2022

Medio mei 2022 schrijft het college een vertrouwelijke brief aan de raad onder de noemer ‘risicoanalyse en vervolg watertoren’. Aanleiding voor de brief is de raadsvergadering van 17 mei 2022 (zie hiervoor ook paragraaf 5.4). Het college is op dat moment voornemens de raad op 30 mei 2022 wederom te consulteren en werkt daarom de bij het voorgenomen besluit behorende risico's in deze brief uit.

Het college geeft aan dat uit de eerste consultatieronde kwam nadrukkelijk naar voren kwam dat de raad geen voorstander was van de door initiatiefnemer voorgestelde ontwikkeling. Het college meldt de raad dat in het vervolgproces nader overleg met de initiatiefnemer nodig zal zijn. Wanneer dit overleg tot stand wordt gebracht, is er volgens het college een aantal mogelijkheden:

1. De gemeente kan de grondpositie, alsmede de watertoren, verwerven. Daarna ontstaat tijd en gelegenheid om het bestemmingsplan aan te passen en de mogelijkheden tot alternatieve invulling te beperken.
2. De gemeente en de initiatiefnemer komen in samenspraak tot aanpassing van het bestemmingsplan en het bouwplan.

Volgens het college kan dit overleg ook voordelen bieden voor de initiatiefnemer:

De juridische weg is een lange route (naar verwachting 2 jaar) waarna mogelijk ook nog een nieuwe ruimtelijke procedure nodig is. Dit biedt ook initiatiefnemer geen zekerheid. Door tot een voor uw gemeenteraad en de initiatiefnemer acceptabele oplossing te komen, is deze weg aanzienlijk te verkorten. In beide gevallen zal sprake zijn van een financieel effect. De omvang en gevolgen voor het eigen vermogen van de gemeente (bijvoorbeeld bij het verweven van een grondpositie) zullen in beeld moeten worden gebracht en in alle gevallen worden voorgelegd aan uw gemeenteraad.'

Het is onduidelijk hoe deze consultatie precies is verlopen. De uitkomst was helder; de raad wilde ondanks de geschetste risico's dat het college overging tot de weigering van de omgevingsvergunning. Rondom de watertoren zou geen ontwikkeling van woningbouw in de voorgestelde vorm en omvang mogen plaatsvinden. Ook het aankopen van de watertoren en de gronden wordt voor de raad nu een reëel(er) scenario. Het wordt uit de gesprekken niet geheel duidelijk onder invloed van welke omstandigheden en/of argumenten deze verandering van opvatting tot stand is gekomen. De raadsleden benoemen het behoud van de watertoren voor de Zwijndrechtenaren en het tegengaan van de ongewenste herontwikkeling wel telkens als belangrijk argument. Meerdere gesprekspartners geven aan dat er ook weerstand richting de initiatiefnemer leek te ontstaan; de discussie ging meer en meer over het voorkomen van zijn plannen in plaats van over de inhoud van die plannen.

Op 5 juli 2022 wordt een 'vertrouwelijke RIB Watertoren' aan de raad verzonden. Het college geeft aan dat uit de eerste gesprekken sinds de weigering van de gevraagde omgevingsvergunning is gebleken dat bij de initiatiefnemer het besef gegroeid is dat de juridische weg een lange route is die geen van de partijen zekerheden biedt. Daarbij is volgens het college tevens duidelijk geworden, dat initiatiefnemer niet de bereidheid heeft om in samenspraak tot aanpassing van de voorgenomen ontwikkeling te komen. De optie die college en initiatiefnemer daarom verkennen is het verwerven van de grondpositie, alsmede de watertoren. Het college is in afwachting van een taxatie van de gronden en de watertoren en de uitkomsten van een bouwkundige keuring. Het college is voornemens na ontvangst hiervan de gesprekken met de initiatiefnemer over de potentiële verwerving te concretiseren en intensiveren. Over het vervolg meldt het college dat het uiteindelijke besluit om al dan niet over te gaan tot verwerving aan de gemeenteraad is. Het college verwacht dat besluit kort na het reces voor te kunnen leggen. De informatie over de gevolgen voor het eigen vermogen (verwerven gronden) en de exploitatie (onderhoudskosten en afschrijving watertoren) worden in het komende raadsvoorstel opgenomen.

Op 13 september 2022 is er een besloten vergadering waarin het college de raad informeert over de voortgang. Uit de besluitenlijst blijkt dat de meerderheid van de raad zelf de regie weer terug wil hebben en dat de wethouder de raad op de hoogte gaat houden van wat het gaat kosten en welke mogelijkheden er zijn om e.e.a. zelf te ontwikkelen.

Blijkens een vertrouwelijk memo van de wethouder Financiën is de mogelijkheid van verwerven van de watertoren tijdens die bijeenkomst geduid als de meest zekere wijze van het verkrijgen van regie over de toekomst van het terrein. De memo is opgesteld ten behoeve van de besloten raadsvergadering van 11 oktober 2022. Uit de gesprekken die het college de weken voorafgaand met de initiatiefnemer heeft gevoerd is gebleken dat laatstgenoemde wil meewerken aan aankoop, om daarmee een beroepsprocedure te voorkomen. De wethouder vervolgt met 'Deze laatste toevoeging betekent dat uiterlijk 14 oktober de gemeenteraad een besluit moet nemen over eventuele aankoop.' Deze datum is volgens geïnterviewden de

datum waarop de initiatiefnemer zijn pro forma beroep tegen weigering van de gevraagde omgevingsvergunning moest aanvullen met inhoudelijke gronden.

De memo zet vervolgens het vervolgproces richting besluitvorming door de gemeenteraad uiteen. Alle bekende kosten, procedurele stappen en risico's zijn in de vertrouwelijke bijeenkomst van 13 september jl. met de raad gedeeld en worden opgenomen in het raadsvoorstel. Gezien de verkorte voorbereidingstijd wordt de mogelijkheid geboden eventuele technische vragen vooraf (schriftelijk) te stellen aan de portefeuillehouder. Het college laat weten bij toezending van het raadsvoorstel geheimhouding op te leggen vanwege de daarin opgenomen bedrijfsgevoelige en strategische informatie (artikel 5.1 Wet open overheid).

Het college was voornemens het raadsvoorstel onder geheimhouding aan te bieden. Het voorstel bevatte echter ook een beslispunt omtrent het wijzigen van de begroting. Omdat de Gemeentewet (artikel 24, aanhef en onder b) expliciet benoemd dat in een besloten vergadering niet kan worden beraadslaagd of besloten over wijziging van de begroting, is besloten het raadsvoorstel te ontdoen van de gevoelige informatie en te bespreken in een besloten carrousel. Van deze vergadering is geen verslag aan ons beschikbaar gesteld.

In het uiteindelijke raadsvoorstel worden de argumenten om de watertoren en omringende gronden aan te kopen uitgewerkt. De watertoren en omringende gronden zijn, zo schrijft het college, onlosmakelijk verbonden met en deel van de identiteit van Zwijndrecht en de Drechtsteden. 'Na de aankoop ontstaat de mogelijkheid om in een interactief proces met omwonenden, belanghebbenden en breder met de samenleving te werken aan de gewenste invulling van deze unieke plek.' Het beoogd effect van het voorstel wordt als volgt omschreven: 'Volledige zeggenschap over de ontwikkeling van de watertoren en bijbehorende gronden (binnen de beperkingen van de kavel) en daarmee ruimte om met omwonenden, belanghebbenden en uw raad te werken aan een nieuw gewenst toekomstperspectief voor deze voor Zwijndrecht unieke locatie en Watertoren.'

In het voorstel worden – samengevat – de volgende argumenten opgesomd:

1. Door de aankoop heeft de gemeente de regie terug op de ontwikkeling. 'Door het aankopen van de watertoren en bijbehorende gronden is de gemeenteraad zowel privaats- als publiekrechtelijk in staat om te heroverwegen welke ontwikkeling hier gewenst is. Met de voorgenomen koopovereenkomst wordt ook de beëindiging van alle lopende procedures overeenkomsten en kwijting van alle mogelijke claims van de ontwikkelaar aan de gemeente geregeld.'
2. Het overeengekomen bedrag is het resultaat van langdurige onderhandelingen. 'Aankoop door de gemeente is derhalve tegen finale kwijting van alle lopende procedures en mogelijke claims. De prijs ligt fors boven de marktwaarde van de watertoren en omringende gronden, die door een beëdigd taxateur is bepaald op € 400.000,-. Het grote verschil is deels te verklaren doordat de taxatie uitgaat van het vigerende bestemmingsplan (lager bouwvolume, geen wonen) en de ontwikkelaar zijn vraagprijs gebaseerd zegt te hebben op de gemaakte kosten.'
3. De kapitaallasten moeten in de begroting verwerkt worden.
4. Vanwege het unieke karakter van het object is een apart besluit nodig over afschrijvingstermijn en restwaarde.
5. Na verwerving van de gronden en de watertoren heeft de gemeenteraad maximaal de ruimte om mogelijke toekomstscenario's te verkennen.

6. Om dit voor Zwijndrecht belangrijke monument adequaat te beheren is eenmalig een bedrag van € 300.000 nodig voor herstelwerkzaamheden en vervolgens een jaarlijks beheer- en onderhoudsbudget van € 100.000.

Ook worden vier kanttelingen gemaakt:

1. De gemeente neemt het markt- en ontwikkelrisico over van de ontwikkelaar.
2. De investering is financieel naar alle waarschijnlijkheid verliesgevend. Opgemerkt wordt dat de uiteindelijke hoogte van het verlies daarbij afhangt van de functie die de raad aan de watertoren en bijbehorende gronden wenst te geven. Waarbij de meeste waarde wordt gegenereerd door het toevoegen van de functie wonen.
3. Kosten van het onderhoud van de toren kunnen oplopen en zijn, gezien de monumentale status, niet af te wenden.
4. De aankoop voldoet mogelijk niet aan de regels omtrent staatssteun omdat geen sprake is van marktconformiteit.

De in het raadsvoorstel uitgewerkte financiële consequenties (onder voorbehoud akkoord accountant) worden hier niet herhaald.

De avond voorafgaand aan de raadsvergadering heeft de wethouder Financiën de raadsfracties bezocht. In deze bezoeken is een toelichting gegeven op het voorgestelde besluit tot aankoop en zijn berekeningen gedeeld. In de interviews is aangegeven dat de wethouder daarbij aangaf dat de investering of een deel daarvan teruggehaald zou kunnen worden.

Op de agenda van de raadsvergadering van 11 oktober 2022 is onder agendapunt 9 het 'raadsvoorstel Koopovereenkomst Watertoren (2022-0162050)' opgenomen. De inhoudelijke bespreking van dit voorstel vindt voorafgaand aan de openbare vergadering in een vertrouwelijke raadscommissie plaats.

De raad besluit die avond unaniem, zonder stemmen:

1. Akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van een investeringsbudget van € 2.349.588,- voor het verwerven van het object Westerschelde 1 en bijbehorende gronden.
2. De kapitaallasten ad € 65.000 (indicatief) per jaar te verwerken in de op te stellen begroting 2023 e.v. ten laste van het geraamd resultaat.
3. De afschrijvingstermijn voor het object Westerschelde 1 te stellen op 40 jaren en de restwaarde op 50% van de verkrijgingsprijs.
4. Het college te verzoeken toekomstscenario's voor de Watertoren en bijbehorende gronden uit te werken en te presenteren aan de gemeenteraad.
5. Akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van € 300.000 voor herstelwerkzaamheden in 2023 en vervolgens € 100.000 per jaar voor regulier beheer en onderhoud in 2024 e.v.
6. De meerjarige consequenties te verwerken in de op te stellen begroting 2023 e.v. ten laste van het geraamd resultaat.

Nog geruime tijd na deze besluitvorming hebben er onderhandelingen plaatsgevonden; de afspraken zijn in december 2022 neergelegd in een koopovereenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente. In deze overeenkomst is naast de aankoop ook een wederzijdse finale kwijting neergelegd. In de interviews wordt aangegeven aan dat als op het watertorenterrein alsnog

woningbouw wordt gerealiseerd, de initiatiefnemer recht heeft op een aanvullende financiële compensatie.⁴⁵

6.3 Tussenanalyse en deelconclusies

Verloop

De – op dat moment theoretische – mogelijkheid de watertoren te verwerven komt begin 2021 voor het eerst ter sprake tijdens een oriëntatieavond. Vrij snel hierna besluit het college de mogelijkheden voor een bredere ontwikkeling te gaan verkennen. Samen met een extern adviseur worden gesprekken gevoerd met de initiatiefnemer en met Oasen. Zij vinden in dezelfde periode plaats als de gesprekken over mogelijke aanpassingen van het bouwplan.

Deze gesprekken over de mogelijk aankoop maken dat de optie ‘aankopen van de gronden’ door het college verruimd wordt tot ‘aankopen van de gronden én de watertoren’. De raad wordt niet geïnformeerd over de verkenning en de gesprekken. Pas in oktober 2021 wordt hierop een toelichting gegeven door de wethouder aan de aanwezigen tijdens een presidiumvergadering. Tijdens die bijeenkomst wordt duidelijk dat de meerderheid van de aanwezigen niets voelde voor aankoop en liever de juridische weg bewandelde.

Daarna blijft het langere tijd stil tussen college en raad. De watertoren wordt pas weer geagendeerd in mei 2022, als het college voornemens is een omgevingsvergunning te verlenen voor woningbouw (zie hierover uitgebreid paragraaf 5.4). Na deze consultatie volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. De raad wenst nadrukkelijk geen woningbouw, bij de initiatiefnemer is geen bereidheid (meer) tot een aangepaste ontwikkeling te komen en bovendien was het besef ontstaan dat een juridische procedure een zeer lange adem zou gaan vragen.

In juli 2022 is het college daarom voornemens de gesprekken met de initiatiefnemer over de potentiële verwerving te concretiseren en intensiveren. In een besloten raadsvergadering in september 2022 spreekt de raad uit de regie terug te willen; de aankoop is verworden tot een reëel en gedragen scenario en de onderhandelingen met de initiatiefnemer worden vervolgd. Geïnterviewden geven veelal aan dat het aankopen van de toren en de gronden gezien werd als de beste oplossing voor een complex probleem.

Al begin oktober 2022 besluit de gemeenteraad het voor de aankoop benodigde budget ter beschikking te stellen en de kapitaallasten te verwerken in de komende begroting. Ook worden budgetten voor beheer en onderhoud beschikbaar gesteld. Het college wordt gevraagd toekomstscenario's voor de watertoren en bijbehorende gronden uit te werken en te presenteren aan de raad.

In december 2022 is de koopovereenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente getekend. In deze overeenkomst is naast de aankoop ook een wederzijdse finale kwijting neergelegd. De watertoren en de bijbehorende gronden zijn vanaf dat moment in bezit van de gemeente en de juridische procedures zijn geëindigd.

⁴⁵ De koopovereenkomst is niet aan de onderzoekers beschikbaar gesteld.

Juridische waardering

De Gemeentewet geeft aan dat het college bevoegd is te besluiten tot ‘privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente’ (artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d Gemeentewet). Het besluit tot het aankopen van de watertoren en de gronden is daarmee dus een bevoegdheid van het college. Als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, licht het college de raad vooraf in en neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 169, vierde lid Gemeentewet).

Om tot aankoop te kunnen overgaan zijn financiële middelen benodigd. De gemeenteraad stelt deze beschikbaar aan het college middels de begroting (artikel 189, eerste lid Gemeentewet). Om niet begrote uitgaven te kunnen doen is dus een raadsbesluit benodigd. Het budgetrecht is daarmee niet alleen een financieel maar ook een politiek instrument voor de raad. Het wel of niet beschikbaar stellen van financiële middelen geeft de ruimte voor politieke sturing.

Rondom de aankoop van de watertoren constateren we dat de raad voorafgaand aan de aankoop in de gelegenheid is gesteld hierover een mening te vormen. Dit heeft de raad – in slotenheid – gedaan en daarbij ook de benodigde gelden beschikbaar gesteld. Door in te stemmen met de begrotingswijziging werd duidelijk dat het college zijn bevoegdheid tot aankoop kon effectueren.

De aankoop van de watertoren en de bijbehorende gronden is daarmee juridisch correct verlopen. Over de juridische kwaliteit van de private koopovereenkomst (incl. risico’s, staatsteun, finale kwijting en financiële compensatieregeling) kunnen we geen uitspraken doen, nu de overeenkomst niet aan onderzoekers beschikbaar is gesteld.

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

In de informatievoorziening aan de raad valt op dat de raad pas laat is geïnformeerd over de door het college uitgevoerde verkenning; het college besluit daartoe op 28 april 2021 en informeert de raad vervolgens niet. Pas op een presidiumvergadering in oktober 2021 wordt aan de aanwezigen verteld over deze verkenning en de reeds gevoerde gesprekken. In een bestuurlijk-politiek gevoelig dossier als de watertoren is dit op z’n minst opvallend te noemen. Formeel is de raad overigens überhaupt niet geïnformeerd; pas in mei 2022 ontvangt de raad een risicoanalyse waarin gesproken wordt over het verwerven van de toren. Het presidium bestaat in Zwijndrecht uit de voorzitter, de fractievoorzitters en de griffier en heeft tot taak de raad aanbevelingen te doen over de organisatie het functioneren van de raad.⁴⁶ Het is daarmee een niet-politiek orgaan van de raad en niet de plaats voor het ophalen van de gevoelens van de raad.

Als gevolg van het uitblijven van de informatie over de verkenning is destijds ook de dialoog tussen college en raad over de (on)wenselijkheid van het aankopen van de watertoren uitgebleven. Daarmee is er ook weinig tot geen ruimte geweest voor vragen en aandachtspunten als wat de gemeente zelf gaat doen met de watertoren, hoe de ruimtelijke mogelijkheden van en rondom de toren wél veranderd kunnen worden en het mogelijke beeld dat als de gemeente iets niet wil, wat juridisch wel mag, aankoop de beste oplossing is. Bij dit laatste aandachtspunt geldt nadrukkelijk wel de kanttekening dat het in dit geval ging om het enige rijksmonument en een beeldbepalend bouwwerk in Zwijndrecht.

⁴⁶ Geregeld in artikel 4 van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en de carrousel van de gemeente Zwijndrecht.

Vanaf de besloten raadsbijeenkomst van 13 september 2023, waarin de raad aangaf de aankoop als de gewenste oplossingsrichting te zien, wordt de raad goed meegenomen in de ontwikkelingen. Bij het doornemen van de raadsstukken is ons positief opgevallen dat de raad zeer uitgebreid is geïnformeerd over de risico's die gepaard gingen met de aankoop van de toren. Financiële risico's en staatssteun zijn uitgebreid toegelicht en worden expliciet aangemerkt als risico. De raad is daarmee in de positie gebracht om goed geïnformeerd en weloverwogen een belangenafweging en een keuze te maken. Dit beeld kwam ook naar voren tijdens de interviews.

De raadscommissie heeft het collegevoorstel inzake het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor de aankoop van de watertoren in oktober 2022 achter gesloten deuren behandeld. Gelet op de financiële, concurrentie- en onderhandelingsbelangen van zowel initiatiefnemer als gemeente is dat goed te begrijpen. Het besluit is vervolgens, conform de Gemeentewet, in de openbaarheid genomen. De raad heeft het raadsbesluit unaniem en zonder stemming genomen. Tijdens deze raadsvergadering heeft geen debat meer plaatsgevonden. Ook hebben de fracties, afzonderlijk of als geheel, geen toelichting meer gegeven op de overwegingen om tot verwerving over te willen gaan. Daarmee heeft de raad zich onvoldoende rekenschap gegeven van het publiek verantwoorden, toelichten en uitleggen van deze keuze.

7 Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is het juridisch kader uitgewerkt dat van toepassing is op de vaststelling van bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunning (hoofdstuk 2) en is gereconstrueerd hoe de besluitvorming van de bestemmingsplannen en de omgevingsvergunningen die betrekking hebben op het watertorenterrein is verlopen (hoofdstukken 3 tot en met 5). In hoofdstuk 6 is besproken hoe de gemeente is gekomen tot aankoop van de watertoren en omliggend terrein. De feitelijke bevindingen zijn in hoofdstukken 3 tot en met 6 telkens geanalyseerd langs twee sporen. Het eerste analysespoor richtte zich op de juridische waardering van de besluitvorming; het tweede analysespoor op de waardering van het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Per besluit zijn deelconclusies getrokken.

In deze slotbeschouwing bouwen we voort op deze tussenanalyses en deelconclusies en beantwoorden we in algemene zin de centrale onderzoeksvraag. Ook formuleren we enkele lessen en aanbevelingen voor de toekomst.

7.2 Beantwoording van de centrale onderzoeksvragen

Het onderzoek had als doel om de volgende centrale onderzoeksvragen te beantwoorden:

Hoe is het besluitvormingsproces en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie in de periode 2015 tot medio 2022 rondom de herontwikkeling van (het terrein rondom) de watertoren verlopen, hoe is dit juridisch te waarderen en welke lessen zijn te trekken? Hoe kan worden verklaard dat de uitvoering van het bestemmingsplan (lees: de plannen van de projectontwikkelaar) sterk afweek van de verwachtingen die bij het college, de raad en de organisatie leefden?

In de paragraaf presenteren we – in aanvulling op de tussenanalyses en deelconclusies in de hoofdstukken 3 tot en met 6 – onze algemene conclusies over de juridische kwaliteit van de besluitvorming en het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De lessen presenteren we in de volgende paragraaf.

Juridische kwaliteit

In de paragrafen 3.8, 4.9 en 5.5 is beoordeeld of de bestemmingsplannen resp. de omgevingsvergunningen tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de omgevingsrechtelijke eisen zoals die zijn neergelegd in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor de aankoop geldt ook (zie paragraaf 6.3) dat dit gelet op de (staatsrechtelijke) bevoegdheden van het college en de raad juridisch goed is verlopen.

De algemene conclusie luidt dat deze besluiten voldoen aan geldende juridische eisen. De juiste procedures zijn gevolgd; de beoordeling heeft op de juiste gronden plaatsgevonden. Dat de rechtbank en de Afdeling in verschillende procedures tekortkomingen concludeerde, maakt dit niet anders. Dit betrof in onze optiek minder relevante, technische punten die de raad resp. het college in tweede instantie op adequate wijze heeft hersteld.

Op deze algemene conclusie moeten de volgende twee kanttekeningen worden geplaatst, die beiden betrekking hebben op de omgevingsvergunning voor de realisatie van woningen in de haak.

In de eerste plaats moet nadrukkelijk worden opgemerkt dat deze algemene conclusie betrekking heeft op de beoordeling dat de aanvraag gehonoreerd diende te worden, zoals dat zijn beslag heeft gekregen in een tweetal ontwerpbesluiten. Deze beoordeling, waarin relevante belangen in kaart zijn gebracht en gewogen en getoetst is of het plan in overeenstemming was met het beleid en een goede ruimtelijke ordening, is juridisch goed navolgbaar en zou naar onze inschatting een eventuele toets door de bestuursrechter goed kunnen doorstaan. Het definitieve besluit, waarin werd gekomen tot een weigering van de aanvraag, is in onze optiek in juridische zin kwetsbaarder. De juridische risico's die door de ambtelijke organisatie zijn geïnventariseerd worden door ons gedeeld.

In de tweede plaats dient aandacht te zijn voor het al dan niet verkrijgen van een vvgb van de gemeenteraad. In eerste instantie – ten tijde van het eerste ontwerpbesluit van 3 november 2020 – was dit niet noodzakelijk. Het staat vast dat het project destijds viel onder één van de aangewezen categorieën waarvan de raad had besloten dat geen vvgb was vereist. Op 6 oktober 2021 trad een aangepaste lijst in werking; op dat moment was nog geen definitief besluit op de vergunningsaanvraag genomen. Omdat het definitief besluit moet worden genomen in het licht van de op het moment van besluitvorming geldende wet- en regelgeving, had alsnog een vvgb van de raad moeten worden verkregen en had de vvgb-procedure gevolgd moeten worden. Géén van de betrokken partijen is bewust geweest van deze consequentie voor de ingediende aanvraag voor het realiseren van woningbouw in de haak. Wel moet worden opgemerkt dat deze betrokkenheid van de raad niet de inhoudelijke beoordeling had veranderd; ook de raad is gebonden aan het toetsingskader van de Wabo.

Samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie

De vraag of het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie goed heeft gefunctioneerd, kan niet eenduidig worden beantwoord.

Waar het samenspel bij de vaststelling van het bestemmingsplan goed was, ontbrak het aan samenspel bij de omgevingsvergunning voor de optopping en schoot dit samenspel bij de omgevingsvergunning voor de woningbouw volledig tekort.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan werd de raad door het college goed geïnformeerd en gepositioneerd om tot weloverwogen besluitvorming te komen. Uit de behandeling van dit

plan volgt dat de raad de inhoud en strekking van het plan goed wist te doorgronden; dit plan op hoofdlijnen steunde en op detailniveau heeft beraadslaagd over de wenselijkheid van bepaalde planregels.

Bij de verlening van beide omgevingsvergunningen, waartoe het college bevoegd was en waarbij de raad geen formele rol had, ontbrak goede, tijdige, volledige informatievoorziening aan de raad. De politiek-bestuurlijke gevoeligheid van deze vergunningverlening werd zowel ambtelijk als – bij de omgevingsvergunning voor de woningbouw – door de betrokken wethouder niet onderkend. Het uitgangspunt dat de informatievoorziening vanuit het college en de ambtelijke organisatie aan de raad zich diende te beperken tot onderwerpen, waarbij de raad formele beslisbevoegdheden heeft, deed geen recht aan de behoefte van de raad om te worden geïnformeerd en zich te kunnen uitspreken over relevante ontwikkelingen rondom het watertorenterrein. Ook is gebleken dat ook binnen het college als geheel onvrede leefde over hun betrokkenheid bij de ontwikkelingen rondom de watertoren.

Bij aanvang van de gesprekken rondom aankoop van de gronden rondom de watertoren was van samenspel tussen raad en college geen sprake. De raad is niet geïnformeerd over deze ontwikkelingen en de daarbinnen ondernomen acties. Ten tijde van het te nemen raadsbesluit is de raad alsnog in de positie gebracht om goed geïnformeerd en weloverwogen een belangenafweging en een keuze te maken.

Bij de omgevingsvergunning voor de woningbouw is daarnaast pregnant dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie hun rollen niet goed hebben genomen. De raad wilde op de stoel van het college zitten en treden in de eigenstandige beoordeling die het college diende uit te voeren. Het college bewaakte daarop zijn eigen rol en bevoegdheid niet goed, wat ertoe leidde dat onder druk van de raad de vergunning is geweigerd. Ambtenaren zijn onderdeel geworden van het (harde) politieke debat onder deze kwestie.

7.3 Lessen en aanbevelingen

Dit onderzoek heeft als doel om te leren van het doorlopen besluitvormingsproces. In deze paragraaf geven we aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie enkele lessen mee, die voortbouwen op de knelpunten die in de deelanalyses en in de voorgaande paragraaf zijn benoemd.

In de eerste plaats willen we de volgende observaties delen. De herontwikkeling van de watertoren gaat iedereen die zich inzet voor Zwijndrecht aan het hart, zo hebben we gemerkt tijdens de uitvoering van het onderzoek. De wijze waarop de besluitvorming, met name de omgevingsvergunning voor de woningbouw, heeft plaatsgevonden, leidt ook nu nog tot hevige emoties bij verschillende betrokkenen.

Ambtenaren hebben ervaren dat hun integriteit en expertise – deels in de openbaarheid – in twijfel zijn getrokken. Zij hebben als rol om het bestuur – zowel het college als de raad – te informeren en adviseren over beleid en om dit beleid uit te voeren. Gemaakte beleidskeuzes komen niet tot hun verantwoording, maar voor die van het college. Ambtenaren horen geen onderdeel te worden van het politieke debat; dit is wel gebeurd. In de focusgroep kwam naar voren dat deze ervaring en deze gevoelens niet enkel hun oorsprong vinden in de watertorenkwestie. Hierboven is reeds overwogen dat sprake was van een gebrek aan rolzuiverheid.

Deze observaties leiden tot verschillende lessen en aanbevelingen:

1. De raad, het college en de ambtelijke organisatie moeten zich bewust zijn van hun verschillende rollen, deze rollen goed bewaken en elkaar aanspreken als rollen niet gerespecteerd worden. Aandachtspunten daarbij zijn in ieder geval:
 - Het politieke debat over te maken keuzes/gemaakte keuzes moet plaatsvinden tussen raad en college.
 - De aanwezige (ambtelijke) kennis en expertise om inhoudelijk dit debat goed te voeren moet worden benut. Deze (interne of externe) voorlichting moet nadrukkelijk worden gescheiden van het politieke debat.
 - De voorzitter van de raad(commisie)sbijeenkomsten dient dit te bewaken en erop toe te zien dat de vergaderingen respectvol verlopen.
 - Het presidium dient te worden gebruikt, waarvoor dit raadsorgaan is bedoeld. Afstemming met en consultatie van de raad dient plaats te vinden via (vertrouwelijke) raadsbijeenkomsten.
2. Dit onderzoek is een uiting dat alle drie partijen bereid zijn te leren van het verloop van de watertoren-kwestie en zich kwetsbaar durven op te stellen. Wij roepen de verschillende partijen om bij de bespreking van dit rapport nadrukkelijk te doen aan zelfreflectie; tijdens de focusgroep hebben wij ervaren dat dit bijdraagt aan een goede discussie. Dit geeft ook de ruimte om aanvullende lessen te formuleren.

Het omgevingsrecht is complexe materie. Dit volgt uit hoofdstuk 2, waarin slechts beperkt is ingegaan op enkele relevante aspecten, maar ook uit de moeite die het heeft gekost om de raad te voorzien van goede, heldere informatie. Concreet punt waar sprake was van een kennislacune, betrof de gevolgen van de inwerkingtreding van de gewijzigde lijst van categorieën.

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking; deze wet verandert het omgevingsrecht ingrijpend. Zo verdwijnt de vvgb. In plaats daarvan krijgt de gemeenteraad een adviesbevoegdheid bij een buitenplanse omgevingsactiviteit. De raad moet vooraf aangeven over welke onderwerpen zij advies wil geven.

Het is ons niet bekend in hoeverre reeds voorzien wordt in (bij-)scholing van de raad, het college en de ambtelijke organisatie om op vlieghoogte te komen met de Omgevingswet. Op deze plaats benadrukken het belang hiervan, zodat met een kennisniveau dat op orde is aan de slag gegaan kan worden met het kwalitatief goed houden en verbeteren van de fysieke leefomgeving in Zwijndrecht.

Verder is relevant op te merken dat de gemeenteraad recht heeft op ondersteuning en ambtelijke bijstand; de ambtelijke organisatie werkt niet uitsluitend voor het college (hoewel dit bij sommige raadsleden wel het beeld lijkt te zijn). De benutting van de griffie en de ambtelijke expertise kan de raad helpen om onder andere initiatiefvoorstellen, amendementen en moties op te stellen en kan bijdragen aan betere besluitvorming en betere controle en verantwoording. Verder hebben fracties recht op fractieondersteuning, waarmee zij bijvoorbeeld ook externe expertise kunnen inwinnen. Ook kan de raad besluiten om (door de griffier) juridisch advies in te (laten) winnen. Dit laatste had wellicht geholpen om in een eerder stadium de discussie over juridisch-technische kwesties (vereiste van een vvgb; moeten of mogen afwijken) te beslechten.

Deze overwegingen leiden tot de volgende aanbevelingen:

3. De kennis over de Omgevingswet moet goed op orde zijn en komen. Waar nodig moet worden geïnvesteerd in het opdoen van de benodigde kennis.

4. De raad moet beter gebruik maken van de verschillende beschikbare instrumenten, waarmee de informatiepositie van de raad kan worden verbeterd en de rollen van de raad beter uit de verf kunnen komen.

Belangrijk knelpunt is het gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit gebleken. Wij concluderen dat dit onderzoek de ogen heeft geopend; ambtelijk en bestuurlijk geeft men aan bewuster dan voorheen te zijn over de noodzaak om het college als geheel en de raad te betrekken bij onderwerpen die politiek en/of maatschappelijk relevant zijn of gevoelig liggen. Wij kunnen niet vaststellen of deze radar nu scherp genoeg is afgesteld. Hierin ligt een belangrijke taak voor de ambtelijke top (de gemeentesecretaris en managers).

We overwegen daarnaast dat de raad als volksvertegenwoordigend orgaan zelf natuurlijk ook een rol heeft om nadrukkelijk te benoemen welke onderwerpen/ontwikkelingen maatschappelijk leven. Tegelijkertijd dient de raad zich ook bewust te zijn dat hij richting de samenleving ook een belangrijke taak heeft te vervullen bij het verantwoorden en uitleggen van genomen besluiten.

Deze overwegingen leiden tot de volgende aanbevelingen:

5. Binnen het ambtelijke apparaat moet regelmatig aandacht worden besteed aan de competentie 'politiek-bestuurlijke sensitiviteit', bijvoorbeeld door een kader te ontwikkelen om te bepalen wanneer een onderwerp gevoelig is en extra aandacht behoeft. Voorzie waar nodig in scholing en training.
6. De gemeenteraad dient te benoemen welke onderwerpen/ontwikkelingen in de samenleving en voor hem relevant zijn.
7. De gemeenteraad dient meer aandacht te hebben voor het publiek verantwoorden van besluiten.

Bijlage 1 – Deelvragen

Thema 1 – Reconstructie van het besluitvormingsproces

1. Welke kaders heeft de gemeenteraad vastgesteld met de 1e herziening bestemmingsplan 'Maasboulevard' locatie 'Watertoren'? Op welke wijze was de raad betrokken bij de vaststelling van dit bestemmingsplan?
2. Hoe is de besluitvorming rondom de omgevingsvergunning voor het bouwen van tien appartementen verlopen? Welke besluiten hebben het college en de raad in dat kader genomen?
3. Op welke wijze is de raad geïnformeerd over de initiatieven om het terrein rond de watertoren te ontwikkelen en over de aangevraagde omgevingsvergunning?
4. Heeft de raad aanvullende kaders gesteld/instrumenten ingezet om te sturen op de gewenste ontwikkeling van het terrein rond de waterterrein? Wat waren deze kaders?
5. Welke andere relevante besluiten, zoals de lijst met categorieën waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is vereist, zijn genomen door raad of college? Welk ander relevant beleid is door de raad of het college vastgesteld?

Thema 2 – (Juridische) analyse

6. Hoe is de besluitvorming te waarderen in het licht van de bevoegdheden die aan de raad en het college zijn toegekend?
7. Hoe is de besluitvorming te waarderen in het licht van de (staatsrechtelijke) rollen van de raad en het college?

Thema 3 – Lessen voor de toekomst

8. Welke lessen zijn te trekken gelet op de bevindingen van de thema's 1 en 2?
9. Hoe zijn de lessen door te vertalen naar de toekomstige Omgevingswet?

Bijlage 2 – Lijst van gesprekspartners

Burgemeester (2013-2019)
Burgemeester (2019-2023; tweemaal gesproken)
Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling (2010-2018)
Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling (2018-2022)
Wethouder Financiën (2018-2022)
Griffier (2014-2019)
Griffier (2019-heden)
Raadsleden ABZ (2)
(Oud-)raadsleden ChristenUnie-SGP (2)
(Oud-)raadsleden CDA (2; afzonderlijke gesprekken)
(Oud-)raads(commissie)leden VVD (3)
Raadslid D66 (gecombineerd met raadsleden PvdA)
Raadsleden PvdA (2; gecombineerd met raadslid D66)
(Oud-)raadsleden GroenLinks (2)
Raadslid ZPP
Gemeentesecretaris (2017-2019)
Gemeentesecretaris (2019-heden)
Concernmanager Ruimtelijk Domein
Manager Ruimtelijke Ordening
Senior beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening
Vergunningverleners Wabo (2; afzonderlijke gesprekken)
Stedenbouwkundigen (2)
Beleidsadviseur Wonen
Beleidsadviseur Economie

pro facto