



Advies

Zaaknummer: JB.22.008514.001

Advies naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 maart 2022 en de bezwaarschriften tegen het besluit van 21 mei 2019 (OLO 4151479). Met dit besluit is een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van stalling/garage naar creatieve industrie op de locatie 5.1.2,e

Aan het college van burgemeester en wethouders,

1. Advies

Wij adviseren als bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) om:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- het besluit van 21 mei 2019 in stand te laten, met dien verstande dat:
 - de ruimtelijke motivering van Mees Ruimte & Milieu van 8 mei 2023 en het RO advies van 5 juli 2023 aan het besluit ten grondslag worden gelegd en met inachtneming van de overwegingen van de commissie;
 - met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in combinatie met artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II, bij het Bor van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Dit betekent dat de omgevingsvergunning op goede gronden is verleend en met de aanvullende stukken en overwegingen van de commissie en met een wijziging van de afwijkingsgrondslag in stand blijft. Hierna leest u hoe dit advies tot stand gekomen is.

2. Aanleiding

Op 21 mei 2019 heeft u een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van stalling/garage naar creatieve industrie op de locatie 5.1.2,e

Tegen dit besluit zijn bezwaarschriften ingediend door P.J. 5.1.2,e

5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e A. le

5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e

5.1.2,e en 5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e

5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e 5.1.2,e

5.1.2,e 5.1.2,e en 5.1.2,e (hierna: bezwaarden).

Met het besluit van 2 juni 2020 is de omgevingsvergunning in stand gelaten. Met het besluit van 23 juni 2020 is de extra voorwaarde verbonden dat de gronden alleen gebruikt mogen worden door bedrijven die vallen in categorie 1 of 2 van de bijlage Richtafstandenlijst tabel 1 bij de VNG-brochure Handreiking Bedrijven en milieuzonering (2009).

Bovenvermelde bezwaarden (behalve 5.1.2.e en 5.1.2.e) hebben beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van 2 juni 2020 en het aanvullende besluit van 23 juni 2020. Bij de uitspraak van 24 maart 2022 (zaaknummers AMS 20/3952 en AMS 20/3953) heeft de rechtbank het beroep van bezwaarden gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd. De rechtbank heeft het college opgedragen om opnieuw op de bezwaren te beslissen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen de uitspraak van de rechtbank van 24 maart 2022 is hoger beroep onder zaaknummer 202202739/1/R1 ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).

3. Uitspraak van de rechtbank

De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en vernietigde de beslissing op bezwaar. De rechtbank is van oordeel dat onvoldoende duidelijk uit de omgevingsvergunning blijkt wat het toegestane gebruik door creatieve industrie inhoudt. Ook heeft volgens de rechtbank geen onderzoek plaatsgevonden naar en de beoordeling of er al dan niet strijd is met een goede ruimtelijke ordening wat betreft het woon- en leefklimaat, parkeren in de buurt en verkeersbewegingen. De rechtbank heeft het college daarom opgedragen een nieuw besluit op de bezwaren te nemen met inachtneming van de uitspraak. Ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank wordt dit bezwaaradvies gegeven.

4. Vervolg bezwaarprocedure

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank heeft vergunninghouder op 8 mei 2023 een aanvullende ruimtelijke motivering laten opstellen door Mees Ruimte & Milieu. Deze ruimtelijke motivering is beoordeeld in een ruimtelijk advies van 5 juni 2023 van de gemeente. Bezwaarden zijn in de gelegenheid gesteld om op deze stukken te reageren. De commissie heeft naar aanleiding van de aanvullende stukken een reactie ontvangen van 5.1.2.e

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e en 5.1.2.e Deze reacties zijn betrokken in het onderhavige advies.

5. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in bijlage bij dit advies.

6. Overwegingen

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank van 24 maart 2022 en de aanvullende stukken overweegt de commissie als volgt.

Heroverweging in bezwaar

De commissie stelt voorop dat volgens rechtspraak van de Afdeling de systematiek en uitgangspunten van de Awb over het beslissen op bezwaarschriften met zich brengen dat een besluit in bezwaar in volle omvang wordt heroverwogen en dat deze heroverweging op recht- en doelmatigheid de gelegenheid biedt fouten te herstellen. Op grond van artikel 7:11, eerste lid, van de Awb dient een volledige heroverweging plaats te vinden van het bestreden besluit met inachtneming van de op dat moment bekende feiten, omstandigheden en de regels zoals die gelden op het tijdstip van de heroverweging. De commissie merkt hierbij op dat de heroverweging ook wel verlengde besluitvorming wordt genoemd. De beslissing op bezwaar vervangt in die zin het eerder genomen besluit. Dit betekent dat in de beslissing op bezwaar ook eventuele gebreken hersteld kunnen worden en dat de motivering waar nodig kan worden aangevuld of gewijzigd. Voorzover sprake is van een wijziging in de onderhavige aanvraag en de bijbehorende

plattegronden beoordeelt de commissie deze als een wijziging van ondergeschikte aard die in de heroverweging van het bestreden besluit kan worden meegenomen en aan de beslissing op bezwaar ten grondslag kan worden gelegd.

Aanvraag

Het project waarvoor de omgevingsvergunning werd aangevraagd ziet op het wijzigen van het gebruik van stalling/garage naar creatieve industrie. De aanvraag heeft betrekking op de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een planologische regeling' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De commissie merkt op dat ten behoeve van het realiseren van geschikte gebruiksruidten in pandig bouwwerkzaamheden zullen plaatsvinden en de gevel aan de ^{5.1.2,e} wordt vervangen. De werkzaamheden zien volgens vergunninghouder niet op een vergroting van het pand en passen binnen de regels van het bestemmingsplan. In vervolg op onderhavige aanvraag zal in overleg met de gemeente worden beoordeeld in hoeverre de bouwwerkzaamheden vergunningplichtig zijn. In de onderhavige aanvraag is dus uitsluitend medewerking gevraagd voor het strijdig gebruik en niet voor eventuele, toekomstige in pandige bouwwerkzaamheden. De commissie kan in dit advies alleen een oordeel geven over datgene dat is aangevraagd en vergund.

Toets aan bestemmingsplan

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Middenmeer I en II'. De gronden hebben de bestemming "Bedrijf". Het voorste gedeelte van het pand heeft de bestemming "Gemengd-1" en blijft in dit advies buiten beschouwing. Ingevolge artikel 3.1 van de planregels zijn de gronden bestemd voor bedrijven, met in acht name van het bepaalde in artikel 30. In artikel 30 is bepaald dat slechts bedrijven zijn toegestaan die in de bij deze regels behorende Staat van Inrichtingen vallen onder de categorieën I en II, dan wel hoger indien nader op de verbeelding aangeduid. Het project is in strijd met het bestemmingsplan, omdat de gronden niet zijn bestemd voor creatieve industrie.

Als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo wordt aangevraagd moeten de bij die aanvraag betrokken belangen worden afgewogen. De vergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan wordt slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo niet mogelijk is. In dit artikel is bepaald dat de gevraagde omgevingsvergunning kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening en met toepassing van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid (onder 1°) of de in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (onder 2°). Dit is de buitenplanse afwijking die wordt geregeld in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid

Het college heeft in het primaire besluit toepassing gegeven aan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Dit wordt geregeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wabo in samenhang met artikel 30, onder c, aanhef en onder a, van de planregels. Op grond van deze bepaling kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde onder a, met dien verstande dat het bouwen en het gebruik van gronden en bebouwing ten behoeve van een bedrijf is toegestaan dat niet in de Staat van Inrichtingen voorkomt en in vergelijking met bedrijven die wel vallen onder de toegelaten categorieën een gelijke of minder milieuhinder veroorzaakt.

In het eerdere advies van de commissie dat ten grondslag ligt aan de beslissing op bezwaar van 2 juni 2020 is onderzocht of het mogelijk is om op grond van de binnenplanse

afwijkingsbevoegdheid af te wijken van het bestemmingsplan. Voorwaarde voor binnenplans afwijken is dat het gebruik van het gebouw in vergelijking met bedrijven die wel vallen onder de toegelaten categorieën een gelijke of minder milieuhinder veroorzaakt.

In de oorspronkelijke motivering van de afwijking van het bestemmingsplan is overwogen dat ingevolge het bestemmingsplan bedrijven zijn toegestaan conform de bij de regels behorende Staat van Inrichtingen. Daarin zijn zogenaamde 'nieuwere' bedrijfsvormen, zoals creatieve bedrijvigheid niet opgenomen. In het bestreden besluit is onder 'Milieuzonering' overwogen dat creatieve bedrijvigheid veelal valt in categorie 1 of 2 van de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering. Omdat deze stelling op zichzelf onvoldoende werd geacht om te waarborgen dat het aangevraagde gebruik een gelijke of minder milieuhinder veroorzaakt in vergelijking met bedrijven die wel zijn toegestaan is in bezwaar geadviseerd om aan de omgevingsvergunning het voorschrift te verbinden dat de gronden slechts gebruikt mogen worden door bedrijven die vallen in categorie 1 of 2 van de bijlage Richtafstandenlijst tabel 1 bij de VNG-brochure Handreiking Bedrijven en milieuzonering (2009). Met het aanvullende besluit van 23 juni 2022 is deze voorwaarde aan de omgevingsvergunning verbonden.

De rechtbank oordeelde met betrekking tot de binnenplanse afwijking echter dat de voorwaarde dat de gronden slechts gebruikt mogen worden door bedrijven die vallen in categorie 1 of 2 van de bijlage Richtafstandenlijst tabel 1 bij de VNG-brochure Handreiking Bedrijven en milieuzonering (2009), zonder nadere toelichting en/of onderzoek wat de milieuhinder van die categorieën inhoudt, onvoldoende waarborg biedt dat bedrijven die er zullen komen niet meer milieuhinder zullen veroorzaken dan de bedrijven die nu op grond van het bestemmingsplan zijn toegelaten.

De commissie constateert dat in de ruimtelijke motivering van Mees Ruimte & Milieu en het RO advies van de gemeente staat dat het project valt onder de kruimelgevallenregeling van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II, van het Bor. Hierin is bepaald dat voor verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in aanmerking komen: het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein.

De commissie merkt op dat uit de Wabo of een andere wettelijke regeling niet volgt dat tussen de binnenplanse afwijkingsregeling en de buitenplanse (kruimelgevallen) regeling een rangorde bestaat op grond waarvan het bestuur gehouden is om voorrang te geven aan de binnenplanse afwijkmogelijkheid. Zowel bij de binnenplanse afwijking als bij de buitenplanse regeling is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing en in beide gevallen kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De commissie constateert dat de afwijking ook valt in de categorie van gevallen waarvoor op grond van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor het mogelijk is om af te wijken van het bestemmingsplan, zodat in de nieuwe beslissing op bezwaar toepassing kan worden gegeven aan de buitenplanse afwijkmogelijkheid, zolang sprake is van goede ruimtelijke ordening.

Betekenis creatieve industrie

De commissie constateert dat op het aanvraagformulier de term creatieve industrie is gebruikt. In de overige stukken bij de aanvraag worden echter de termen creatieve industrie, creatieve functies en creatieve bedrijvigheid door elkaar gebruikt. In de Amsterdamse bestemmingsplannen wordt doorgaans de term creatieve functies gehanteerd. In de heroverweging van het bestreden besluit

wordt er daarom van uitgegaan dat met de term creatieve functies hetzelfde wordt bedoeld als creatieve industrie. Aangenomen wordt ook dat creatieve industrie niet meer of andere functies omvat dan creatieve functies. De commissie stelt ook vast dat in de ruimtelijke motivering van Mees Ruimte & Milieu steeds de term creatieve functies wordt gehanteerd. Hierin staat onder andere dat *'het voornemen bestaat om de bestaande bebouwing aan de Middenweg 51 te Amsterdam te gebruiken voor creatieve functies. In voorliggende onderbouwing zal dit begrip nader worden gespecificeerd en toegelicht. Bij de nadere invulling van dit begrip wordt aangesloten bij de gestandaardiseerde begripsbepaling van de gemeente Amsterdam.'*

Verderop in de ruimtelijke motivering wordt de volgende toelichting op het gebruik gegeven: *'De bebouwing ter plaatse van de projectlocatie is momenteel tijdelijk in gebruik als parkeergarage en betreft een oppervlakte van circa 1.600 m². Het doel is om de bestaande bebouwing te gebruiken ten behoeve van creatieve functies.'*

Onder 'creatieve functies' worden in algemene zin verstaan: ambachtelijke bedrijven, bedrijven op het gebied van kunstbeoefening en entertainment, bedrijven op het gebied van media en automatisering en bedrijven die zich bezighouden met creatieve zakelijke dienstverlening, waaronder reclame, interieur, mode, architectuur en dergelijke. Daarbij gaat het om de ontwikkelaarskant van de creatieve sector. Een sector die zich in de tegenwoordige tijd hoofdzakelijk richt op het digitaal creëren van content, producten of andere dienstverlening in de creatieve industrie.

Het beoogde gebruik 'creatieve functies' wordt gemeentebreed in Amsterdam toegepast (zie: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0363.M1705BPSTDVG01/b_NL.IMRO.0363.M1705BPSTD-VGo1_20.pdf). De functies in deze door de gemeente gehanteerde begripsbepaling zijn onderverdeeld in kunsten, media en entertainment en creatieve zakelijke dienstverlening.

Zowel de gemeente als initiatiefnemer zijn van mening dat de gemeentelijke lijst met 'creatieve functies' activiteiten toestaat die qua aard, omvang en mogelijke hinder onwenselijk zijn voor de situatie aan de 5.1.2.e Met name de functies die worden geschaard onder de categorie kunsten hebben een karakter waarbij onder andere de beoefening en productie van podiumkunst, de beoefening van scheppende en beeldende kunst en de organisatie van culturele evenementen tot de mogelijkheden behoren, hetgeen vanwege de verkeersaantrekkende werking en geluidhinder ter plaatse door de aanvrager als ongewenst wordt beschouwd.

Om deze reden zijn diverse functies uit de algemene lijst niet aangevraagd om in de toekomst toe te staan. In deze aanvraag voor omgevingsvergunning zijn uitsluitend functies aangevraagd die naar aard, omvang en mogelijke hinder zijn te vergelijken met kantoorgerelateerde functies. Met deze beperking wordt voorkomen dat ter plaatse activiteiten plaatsvinden die (significant) negatieve ruimtelijke effecten kunnen hebben voor de omgeving. Daarnaast zijn enkele creatieve sectoren, waaronder bedrijven in de ICT-branche, de productie van applicaties en bedrijven die actief zijn in de (sociale) media, aan de lijst toegevoegd. Deze sectoren behoren tevens toe tot de creatieve sector en zijn ruimtelijk vergelijkbaar met de overige toegestane activiteiten.

Wat is aangevraagd heeft betrekking op gebruiksactiviteiten die zich wat betreft ruimtelijke effecten niet of weinig onderscheiden van kantoorgebruik en qua ruimtelijke impact ook als zodanig zijn te beschouwen. De aanvraag heeft dus expliciet géén betrekking op podiumvoorstellingen, musea, theater, bioscopen, schouwburgen of andere functies met een vergelijkbare ruimtelijke impact.

Aan de hieronder neergelegde lijst kan in zoverre rechtszekerheid worden verleend dat functies die hier expliciet niet zijn genoemd en ook niet ruimtelijk vergelijkbaar zijn, niet tot de gewenste ontwikkeling behoren. Op basis van voorliggende omgevingsvergunning worden onder 'creatieve functies' in ieder geval de navolgende bedrijfsactiviteiten toegestaan:

- *bedrijvigheid in de creatieve zakelijke dienstverlening*
- *architecten en technisch en grafisch ontwerp- en adviesbureaus*
- *technisch ontwerp en advies voor stedenbouw of vastgoedontwikkeling*
- *overige adviesbureaus*
- *reclame-, reclameontwerp- en adviesbureaus*
- *overige reclamediensden*
- *interieur-, modeontwerpers e.d.*
- *productie van applicaties, software en overige digitale producten*
- *automatisering, technologie en overige ICT-gerelateerde bedrijvigheid*
- *creators voor (sociale) media en overige digitale content*
- *pers- en nieuwsbureaus; journalisten*
- *fotografie*

Gezien in de creatieve sector sprake is van een dynamische wereld, kan geen limitatieve lijst aan activiteiten worden vastgesteld. Andere bedrijfsactiviteiten kunnen derhalve worden ingepast, mits deze naar ruimtelijke uitstraling vergelijkbaar zijn met de functies die zijn genoemd in bovenstaande lijst.

In de toelichting van het geldende bestemmingsplan is over de gebruiksmogelijkheden van het bedrijf toegelicht dat wanneer een bedrijf vertrekt, een ander bedrijf in de categorieën I of II van de Staat van Inrichtingen, dan wel een bedrijf dat voor wat betreft aard en omvang van de milieuhinder die het veroorzaakt gelijk kan worden gesteld, op deze locatie mag terugkomen. De gebruiksactiviteiten die op basis van het geldende bestemmingsplan zijn toegestaan, zijn opgesomd in de beschrijving van het bestemmingsplan in paragraaf 2.3.

De beoogde creatieve functies zijn in vergelijking met de toegestane bedrijfsactiviteiten ter plaatse te categoriseren als een (zeer) lagere vorm van milieuhinder, aangezien de toegestane activiteiten toezien op de meer traditionele ambachten met een relatief hoge milieucategorie en daarmee ook de gepaarde hinder van een hogere milieucategorie. Derhalve kan worden gesteld dat met de beoogde functiewijziging sprake is van een gunstigere situatie voor de omliggende woningen.'

In het RO advies dat vervolgens door de gemeente is opgesteld wordt onderschreven 'dat het niet wenselijk of haalbaar is om het gebruik nog verder te beperken, tot bijvoorbeeld één of meerdere specifieke creatieve functie(s). Het toekomstige bedrijfsverzamelgebouw moet bruikbaar kunnen zijn voor verschillende creatieve ondernemingen, bijvoorbeeld een architectenbureau of een modeontwerper. Een limitatieve lijst is minder werkbaar vanwege de diversiteit aan soorten ondernemingen in de creatieve sector. Bepalend is dat een functie qua ruimtelijke uitstraling en mate van milieuhinder vergelijkbaar is met de opgesomde functies. Met het oog hierop worden bepaalde creatieve functies, zoals theaters, expliciet uitgesloten in de ruimtelijke motivering. Met de lijst van functies wordt dus het aangevraagde gebruik verduidelijkt, zonder dat dit ten koste gaat van de bruikbaarheid van het pand voor creatieve ondernemingen. Voor zover gesteld wordt dat sprake is van een wijziging in plaats van een verduidelijking van het aangevraagde gebruik, kan eventueel in juridische zin worden gesproken van een wijziging van ondergeschikte aard.'

De commissie meent dat met het bovenstaande is voldaan aan overwegingen 14 tot en met 16 van de uitspraak van de rechtbank, waarin werd geoordeeld dat uit de omgevingsvergunning onvoldoende duidelijk blijkt wat het toegestane gebruik inhoudt. De aanvullende ruimtelijke motivering en het RO advies worden met het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar onderdeel van stukken behorende bij de verleende omgevingsvergunning. Uit deze stukken blijkt duidelijk dat het beoogde gebruik gaat om de ontwikkelaarskant van de creatieve functies en expliciet niet de beoefening en productie van podiumkunst, de beoefening van scheppende en beeldende kunst en de organisatie van culturele evenementen. Deze functies worden vanwege het publiekskarakter, de verkeersaantrekkende werking en geluidhinder ter plaatse door zowel de aanvrager als de gemeente als ongewenst op deze locatie beschouwd. De commissie benadrukt nogmaals met de term creatieve industrie dus niet meer of andere functies worden beoogd dan met de term creatieve functies, maar dat hiermee is bedoeld aan te geven dat de creatieve functies zoals de beoefening en productie van podiumkunst, de beoefening van scheppende en beeldende kunst en de organisatie van culturele evenementen buiten het toegestane gebruik vallen. De commissie verwijst nogmaals naar de lijst op pagina 6 en 7 van de ruimtelijke motivering met de opmerkingen dat functies die daar niet expliciet worden genoemd, danwel ruimtelijk niet vergelijkbaar zijn, niet tot het toegestane gebruik behoren.

Gevolgen voor het woon- en leefklimaat

Bezwaarden vrezen voor een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat als gevolg van de nieuwe gebruiksfuncties. De vestiging van creatieve industrie kan leiden tot hinder door licht en geluid, doordat bijvoorbeeld op ongebruikelijke tijdstippen gewerkt wordt of omdat er kantoorborrels worden gehouden. Ter voorkoming van overlast dienen volgens bezwaarden voorwaarden aan de vergunning te worden verbonden over openingstijden, het maximaal aantal gebruikers en het gebruik van de buitenruimte.

De commissie overweegt dat een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo kan worden verleend indien het project niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Om te bepalen of sprake is van een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld welke effecten en ruimtelijke uitstraling een project heeft op de omgeving. Hierbij kunnen specifieke belangen van omwonenden aan de orde zijn, maar ook meer algemene of stedenbouwkundige belangen. Het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan is een discretionaire bevoegdheid, waarbij het bestuur een ruime mate aan beoordelingsruimte toekomt. Dit betekent dat bij de voorbereiding van het besluit tot het al dan niet afwijken, een onderzoek dient te hebben plaatsgevonden waarbij de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen is vergaard en dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Een besluit dient verder te zijn voorzien van een deugdelijke motivering.

De rechtbank overwoog in dit verband dat het college had moeten onderzoeken of en hoe de komst van creatieve industrie (waaronder mogelijk een theater) op het binnenterrein van een gesloten woonblok past binnen en bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. De commissie wijst erop dat een theater dus expliciet *niet* is aangevraagd en wordt toegestaan met deze omgevingsvergunning. De commissie wijst hierbij nogmaals op de volgende passage uit de ruimtelijke motivering:

'Wat is aangevraagd heeft betrekking op gebruiksactiviteiten die zich wat betreft ruimtelijke effecten niet of weinig onderscheiden van kantoorgebruik en qua ruimtelijke impact ook als zodanig zijn te

beschouwen. De aanvraag heeft dus expliciet géén betrekking op podiumvoorstellingen, musea, theater, bioscopen, schouwburgen of andere functies met een vergelijkbare ruimtelijke impact.'

De commissie begrijpt dat het college het project als een wenselijke ontwikkeling voor de buurt ziet. Een bedrijfsverzamelgebouw met creatieve functies draagt bij aan een goede functiemix in de buurt. De locatie aan de ^{5.1.2.e} wordt ook geschikt geacht voor de ruimtelijke ontwikkeling naar bedrijfs- en kantoorruimte voor creatieve beroepen. Namens de gemeente is met betrekking tot de invloed op het woon- en leefklimaat het volgende naar voren gebracht:

'Van belang is dat de creatieve functies een verbetering vormen van het woon- en leefklimaat vergeleken met de planologisch toegestane bedrijven. De aanvrager geeft aan dat de creatieve functies qua hinder vergelijkbaar zijn met kantoorfuncties. De mate van milieuhinder past daarom beter bij de ambities voor de leefbaarheid van deze buurt en specifiek de binnentuin. Creatieve functies die milieubelastender zijn, zoals theaters, zijn expliciet uitgesloten. De aanvrager geeft verder aan dat de bedrijven vooral tijdens kantooruren actief zullen zijn. Net als bij de planologisch toegestane bedrijven is er geen reden om hieraan te twijfelen. De kans op eventuele overlast in de avond- of nachtperiode is daarom klein. Eventuele overlast zal zich daarom beperken tot overdag wanneer de meeste omwonenden niet thuis zijn. Ook van belang is dat de aspecten milieuzonering, verkeer en parkeren geen belemmering vormen (zie hierna).'

De commissie benadrukt nogmaals dat het expliciet niet is toegestaan om creatieve functies met een publieksaantrekkende werking toe te staan. De ruimtelijke impact voor de buurt van deze functies wordt door het college als onwenselijk gezien. Er worden dus geen functies mogelijk gemaakt die meer verkeer, geluid en mogelijk overlast tot gevolg zullen hebben. De commissie stelt vast dat de creatieve functies waar de vergunning wel op ziet wat betreft mogelijke hinder vergelijkbaar zullen zijn met kantoorfuncties en mogelijk zelfs minder hinder zullen veroorzaken dan die nu planologisch zijn toegestaan.

De commissie begrijpt dat het pand aan de ^{5.1.2.e} lang in gebruik is geweest als stalling voor een autoverhuurbedrijf en momenteel ook in gebruik is als parkeergarage en dat dit een invulling is die volgens bezwaarden relatief weinig overlast veroorzaakt. De commissie heeft in de reacties op de aanvullende stukken vooral gelezen dat omwonenden op dit moment geen overlast van het huidige gebruik hebben en dat zij graag zien dat in de toekomst zo blijft. Echter dient in deze bezwaarprocedure te worden beoordeeld wat planologisch mogelijk is en niet wat er nu feitelijk op de locatie zit. De commissie merkt hierbij op dat een ook eigenaar niet verplicht kan worden gesteld om op de locatie een stallingsgarage te behouden. De commissie kan de overweging van de rechtbank - dat een nieuwe functie op het binnenterrein met de bestemming bedrijf denkbaar is, maar dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat moeten worden onderzocht – in dit verband dan ook niet volgen. De bestemming "Bedrijf" maakt immers allerlei gebruik, anders dan een stallingsgarage mogelijk.

De commissie is met het college van oordeel dat niet aannemelijk dat het beoogde gebruik voor creatieve functies voor zodanige overlast zal gaan zorgen dat dit als een onaanvaardbare inbreuk op het woon- en leefklimaat moet worden beschouwd. Daarbij neemt de commissie in aanmerking dat sprake is van een zeer stedelijke omgeving, waarin omwonenden enige vorm van overlast te dulden hebben.

Bezwaarden verzoeken om het verbinden van voorwaarden aan de vergunning ter voorkoming van overlast. De commissie overweegt dat met deze omgevingsvergunning ruimtelijk toestemming wordt verleend voor het transformeren van de functie bedrijf naar creatieve

functies. De feitelijke invulling en het daadwerkelijke gebruik van het pand is in het kader van deze omgevingsvergunning niet relevant. De commissie merkt hierbij op dat enkel de vrees dat op ongebruikelijke tijdstippen gewerkt zal gaan worden of dat er kantoorborrowers gehouden zullen worden op zichzelf onvoldoende aanleiding is voor het oordeel dat met dit gebruik geen sprake kan zijn van goede ruimtelijke ordening op deze locatie. Voor het verbinden van extra voorschriften aan de omgevingsvergunning ziet de commissie dan ook geen aanleiding.

Verkeer en parkeren

Het college had volgens de rechtbank ook moeten onderzoeken of het plan wat betreft het parkeren en verkeersbewegingen past binnen een goede ruimtelijke ordening. Hierbij overwoog de rechtbank opnieuw dat de vergunning de vestiging van een theater mogelijk maakt en dat niet is uitgesloten dat bezoekend publiek met de auto komt, hetgeen een negatief effect kan hebben op het woon- en leefklimaat vanwege toenemende parkeerdruk en verkeersbewegingen. De gemeente brengt met betrekking tot verkeer en parkeren in het RO advies het volgende naar voren:

'Het pand bevindt zich op een B-locatie zoals bedoeld in de Nota parkeernormen Auto. De B-locaties hebben goed openbaar vervoer, maar liggen verder van de intercitystations af. De creatieve functies zijn aan te merken als kantoren in de zin van de nota. Op een B-locatie geldt hiervoor geen minimumparkeernorm en een maximumparkeernorm van 1 parkeerplaats 125m² bvo (beleidsregel 3). In voorliggend geval wordt aan deze normen voldaan door geen autoparkeerplekken te realiseren. Deze normen moeten ontwikkelaars de vrijheid bieden om minder of geen parkeerplaatsen op eigen terrein te maken. Een belangrijke doelstelling van de gemeente is immers het terugdringen van niet-noodzakelijke autoverkeer waarbij werknemers meer voor andere vervoersmodaliteiten dan de auto zouden kiezen. De gehanteerde normen zijn nodig om deze doelstelling te bereiken. Mede van belang is dat naar verwachting de meeste gebruikers met de fiets of het openbaar vervoer zullen komen, of anders gestimuleerd zullen worden dit te doen. Er wordt voor dit adres een o-vergunningenplafond ingesteld. Voor dit adres wordt dan geen bedrijfsparkeervergunningen verleend. Bovendien zijn bepaalde functies met een sterke verkeersaantrekkende werking, zoals theaters, expliciet uitgesloten. Er is daarom geen reden om af te wijken van beleidsregel 3 in de nota.

Het pand bevindt zich verder in zone 1 zoals bedoeld in de Nota parkeernormen Fiets en Scooters. In deze zone is het fietsgebruik hoog. De creatieve functies zijn qua parkeerbehoefte vergelijkbaar met kantoren zonder balie. Hiervoor geldt een nominale parkeerbehoefte van 46,4 fietsparkeerplekken. De aanvrager geeft aan 47 fietsparkeerplekken te zullen realiseren op eigen terrein. Deze fietsparkeerplekken zijn op de plattegrond in de ruimtelijke motivering ingetekend. Hiermee is het voldoende aannemelijk dat zal worden voldaan de fietsparkeernorm. In aanvulling hierop wordt nog aanbevolen 4 scooterparkeerplekken te realiseren op eigen terrein.

Ook het aspect verkeer vormt geen belemmering voor dit project. Uit de ruimtelijke motivering blijkt dat het aantal verkeersbewegingen, op basis van de kengetallen van de CROW voor kantoren zonder baliefunctie, beperkt zal afnemen of nauwelijks zal verschillen ten opzichte van de planologische situatie. Ook van belang is dat bepaalde functies met een sterke verkeersaantrekkende werking, zoals theaters, expliciet zijn uitgesloten.

Dat de aspecten verkeer en parkeren in een eerdere aanvraag voor kantoren negatief zijn beoordeeld, kan als volgt worden verklaard. Het gaat in deze aanvraag om een andere functie met een andere parkeerbehoefte. Bovendien is in de ruimtelijke motivering voldoende (cijfermatig) onderbouwd dat de parkeerbehoefte en de verkeersgeneratie aanvaardbaar zijn. Hiermee heeft de aanvrager eventuele zorgen weggenomen.'

De commissie constateert dat het plan voldoet aan de parkeernorm van de *Nota parkeernormen auto* en de *Nota parkeernormen Fiets en Scooters*. Omdat geen sprake zal zijn van bezoekend publiek dat met de auto komt zal er geen onevenredig negatief effect zijn op het woon- en leefklimaat van omwonenden vanwege een toenemende parkeerdruk en verkeersbewegingen in de buurt. De commissie is van oordeel dat het besluit ook op het onderdeel verkeer en parkeren niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie

Gelet op bovenstaande overwegingen is de commissie van oordeel dat deugdelijk is gemotiveerd waarom het college medewerking heeft verleend aan de afwijking van het bestemmingsplan en waarom de gevraagde omgevingsvergunning is verleend. Samenvattend is de commissie van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven, met dien verstande dat de ruimtelijke motivering van Mees Ruimte & Milieu van 8 mei 2023 en het RO advies van 5 juni 2023 aan het besluit ten grondslag worden gelegd en met inachtneming van de overwegingen van de commissie. Voors adviseert de commissie om ten behoeve van het bouwplan buitenplans af te wijken op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in combinatie met artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II, bij het Bor.

Amsterdam, 25 augustus 2023

De bezwaarschriftencommissie,

voorzitter,

5.1.2,e



5.1.2,e

secretaris,

5.1.2,e



5.1.2,e

Bijlage: juridisch kaderWet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Volgens artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo kan de omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

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

Besluit omgevingsrecht (Bor)

Op grond van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II komen voor verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, in aanmerking: het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

Bestemmingsplan

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Middenmeer I en II'. De gronden waarop het project is gelegen hebben de bestemming "Bedrijf".

Ingevolge artikel 3.1 zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor bedrijven, met in acht name van het bepaalde in artikel 30.

Artikel 30 luidt als volgt:

- a. Voor zover de gronden binnen dit plan mogen worden bebouwd en gebruikt voor bedrijven zijn slechts bedrijven toegestaan die in de bij deze regels behorende Staat van Inrichtingen vallen onder de categorieën I en II, dan wel hoger indien nader op de verbeelding aangeduid.
- b. Voor zover de gronden binnen dit plan mogen worden bebouwd en gebruikt voor huisgebonden beroepen of bedrijven, zijn slechts bedrijven toegestaan die in de bij deze regels behorende Staat van Inrichtingen vallen onder categorie I.
- c. Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde onder a met dien verstande dat het bouwen en het gebruik van gronden en bebouwing ten behoeve van een bedrijf is toegestaan dat:
 - a. niet in de Staat van Inrichtingen voorkomt en in vergelijking met bedrijven die wel vallen onder de toegelaten categorieën een gelijke of mindere milieuhinder veroorzaakt;

- b. in de Staat van Inrichtingen voorkomt en valt onder één of meer categorieën hoger dan toegelaten, mits het desbetreffende bedrijf in vergelijking met bedrijven die vallen onder de toegelaten categorieën een gelijke of mindere milieuhinder veroorzaakt;
- c. na uitbreiding, wijziging of aanpassing in de Staat van Inrichtingen valt onder één of meer categorieën hoger dan toegelaten, mits de uitbreiding, wijziging of aanpassing niet tot gevolg heeft, dat het bedrijf in vergelijking met bedrijven die vallen onder de toegelaten categorieën meer milieuhinder veroorzaakt.