|  |
| --- |
| Het college van burgemeester en wethouders van Dongeradeel |
| Postbus 13 |
| 9290 AA Kollum |
|  |

Dokkum, 2 oktober 2017

Onderwerp: Vijf bezwaarschriften tegen een omgevingsvergunning voor realisering van   
 een fiets- en voetgangersbrug.

Geacht college,

Hieronder treft u het advies aan van de Algemene Kamer van de Intergemeentelijke adviescommissie voor de bezwaarschriften DDFK (hierna: de commissie) naar aanleiding van een vijftal bezwaarschriften. De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van 2 februari 2017, waarbij aan de gemeente Dongeradeel een omgevingsvergunning voor het bouwen van een fiets- en voetgangersbrug over het Dokkumer Grootdiep is verleend.

Beknopt overzicht achtergronden en procedureverloop

* Op 19 december 2016 heeft u een aanvraag om omgevingsvergunning ten behoeve van de bouw van een fiets- en voetgangersbrug over het Dokkumer Grootdiep, ter hoogte van de Dongeradyk ontvangen. De brug zal een verbinding met de wijk Fûgellân tot stand brengen.
* Het bevoegd gezag heeft de gevraagde omgevingsvergunning verleend op 2 februari 2017.
* Een aantal (rechtspersonen) kan zich met de omgevingsvergunning niet verenigen en heeft een bezwaarschrift ingediend dat ter advisering in handen van de commissie is gesteld.

Bezwaarschriften zijn ontvangen:

1. op 7 maart 2017, van de heer S.L. van der Bij, lid van de Dokkumer watersportvereniging, namens de Watersporters Dokkum e.o., xxxxxxx xx te xxxxxxxxxxxxxx;
2. op 8 maart 2017, van mevrouw J. Jongsma, namens Watersportvereniging Dokkum; xxxxxxxxxxx xx te xxxxxxxxx;
3. op 9 maart 2017 van twee watersporters, waarvan de naam- adres- en woonplaatsgegevens niet zijn genoemd;
4. op 12 maart 2017 van de heer J. Raap en mevrouw A. Raap-Attema, wonende xxxxxxxx xx te xxxxxx en
5. op 13 maart 2017, van mevrouw mr. G. Visser van Stichting Achmea Rechtsbijstand, namens de heer M. Folkertsma, wonende xxxxxxxxxx xx te xxxxxxx.

De heer Folkertsma heeft zijn bezwaren mondeling toegelicht tijdens de openbare hoorzitting van de commissie op 14 september 2017. Hij werd bijgestaan door mevrouw mr. G. Visser. Verder waren de heer Van der Bij, mevrouw Raap en mevrouw Pols (ter vervanging van mevrouw Jongsma) aanwezig. Uw college werd vertegenwoordigd door mevrouw mr. M. Vriesema. Het verslag van de zitting treft u bijgevoegd aan.

**Overwegingen en oordeel van de commissie**

*Ontvankelijkheid*

De commissie dient alvorens op aangevoerde argumenten in te kunnen gaan, de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift te beoordelen.

Eén van de vragen die in dit verband gesteld moeten worden is of de indiener van het bezwaarschrift als belanghebbende bij het besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) aangemerkt kan worden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon volgens vaste jurisprudentie een voldoende objectief bepaalbaar, eigen, persoonlijk en actueel belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Voor het antwoord op de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35) veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

De commissie heeft beletselen aangetroffen om de hierboven genoemde (rechts)personen, met uitzondering van de heer Folkertsma en de Watersportvereniging Dokkum in hun bezwaren te ontvangen. De commissie overweegt hiertoe het navolgende:

*Ad a, het bezwaarschrift ingediend door de heer S.L. van der Bij*

De heer Van der Bij heeft het bezwaarschrift ondertekend als lid van de watersportvereniging en mede namens de watersporters. Voor zover de heer Van der Bij voor zichzelf bezwaar maakt, al dan niet als lid van de Watersportvereniging, tekent de commissie aan dat hij te ver woont van de locatie waar de brug gerealiseerd zal worden, om rechtstreeks in zijn belangen getroffen te worden door het bestreden besluit. Verder is de commissie niet gebleken dat de heer Van der Bij door de Watersportvereniging of wel belanghebbende natuurlijke personen is gemachtigd om hen te vertegenwoordigen. De commissie kan zich voorstellen dat u het bezwaarschrift van de heer Van der Bij niet-ontvankelijk verklaard.

*Ad b, het bezwaarschrift van Watersportvereniging Dokkum*

De Watersportvereniging Dokkum heeft haar statuten ingeleverd. Uit artikel 3 blijkt dat de vereniging het doel heeft het doen beoefenen en het bevorderen van de watersport. De vereniging tracht dit doel onder meer te bereiken door:

1. wedstrijden te doen houden;
2. oefening van de leden en aspirant-leden te verzorgen;
3. evenementen op het gebied van de watersport te organiseren;
4. de nodige accommodatie aan te brengen en in stand te houden.

Alhoewel de commissie het op basis van de beschrijving van de doeleinden niet evident acht dat de Watersportvereniging als belanghebbende aangemerkt moet worden, adviseert de commissie u haar het voordeel van de twijfel te gunnen.

*Ad c, het bezwaarschrift van twee watersporters*

Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, van de Awb wordt een bezwaarschrift ondertekend en is het onder meer voorzien van de naam en het adres en de dagtekening. De desbetreffende gegevens ontbreken in het bezwaarschrift. Ingevolge artikel 6:6 van de Awb kunt u het bezwaar daarom niet-ontvankelijk verklaren. De commissie adviseert u aldus te beslissen, waarbij zij aantekent dat het ontbreken van de adresgegevens van bezwaarden betekent dat u ze niet in de gelegenheid hebt kunnen stellen het verzuim te herstellen.

*Ad d, het bezwaarschrift van de heer en mevrouw Raap*

Ook ten aanzien van dit bezwaarschrift volgt de commissie u in uw standpunt dat hun bezwaar niet-ontvankelijk verklaard kan worden. De commissie verwijst in dit verband naar uw overwegingen in de gemeentelijke toelichting bij brief van 22 augustus 2017.

*Ad e, het bezwaarschrift van de heer Folkertsma*

De heer Folkertsma woont dichtbij de locatie waar de brug gebouwd zal worden en zal wezenlijk zicht op de brug hebben. De commissie acht zijn belang rechtstreeks bij de verleende omgevingsvergunning betrokken. Zij zal hieronder inhoudelijk ingaan op de bezwaren van de heer Folkertsma en de omgevingsvergunning.

*De bezwaren*

De namens de heer Folkertsma aangevoerde argumenten vat de commissie, onder verwijzing naar het bezwaarschrift van 13 maart 2017 en de brief van 17 mei 2017 met de gronden van bezwaar, alsmede naar het verslag van het verhandelde ter zitting als volgt samen.

1. Er is sprake van een onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat van de heer Folkertsma (hierna: bezwaarde), hetgeen betekent dat de omgevingsvergunning niet verleend had mogen worden;
2. Er is geen noodzaak om de brug te realiseren en zeker geen noodzaak om dat op de onderhavige locatie te doen. Er zijn diverse alternatieven aangedragen, maar u hebt deze alternatieven onvoldoende onderzocht. De desbetreffende locaties zijn onder meer economisch en financieel gunstiger en minder bezwarend voor omwonenden. De gemaakte keuze heeft u onvoldoende draagkrachtig onderbouwd. De onderzochte variant B, Verlengde Stern, zal uitgevoerd moeten worden. Het aanbouwen van een fietsbrug aan de bestaande Schreiersbrug ligt overigens het meest voor de hand.
3. Bezwaarde vreest voor geluidsoverlast. Bij het op- en neerhalen van de brug zal een belsignaal afgegeven worden, wat tot enorme geluidsoverlast zal leiden. In het rapport van Antea Group van 21 oktober 2016 is opgenomen dat de akoestische signalen en licht van de landverkeer- en scheepvaartseinen van de brug tot overlast zullen leiden. Een oplossing kan zijn om de brug ’s avonds niet te gebruiken, lichtsterkte van de seinen af te stemmen op het omgevingslicht en het akoestische signaal af te stemmen op het omgevingsgeluid, aldus Antea Group. Hier is in de omgevingsvergunning geen aandacht aan besteed.  
   Het verkeersgeluid zal weerkaatsen op de woning van bezwaarde doordat het onderhavige perceel is opgehoogd. De weg komt op het niveau van het slaapkamerraam van bezwaarde te liggen.  
   Verder zullen de gebruikers van de brug overlast veroorzaken, evenals de boten die zich direct achter het perceel van bezwaarde zullen ophouden. Er is geen of onvoldoende onderzoek verricht naar het separate en gecumuleerde geluid.
4. De privacy van bezwaarde zal enorm en onaanvaardbaar worden geschaad. Er zal sprake zijn van meer inkijk in/zicht op de tuin en de woning van bezwaarde en er zullen camera’s aan de brug worden bevestigd.
5. Gelet op de alternatieven die zijn aangedragen is het onevenredig de plannen uit te voeren.

Resumerend stelt bezwaarde dat het plan in strijd met het bestemmingsplan is, er geen akoestisch onderzoek is gedaan en niet dan wel onvoldoende gemotiveerd is. U wordt verzocht het besluit te herzien en de kosten van rechtsbijstand te vergoeden.

De namens de Watersportvereniging Dokkum naar voren gebrachte argumenten betreffen met name de doorvaarthoogte van de brug. U wordt verzocht te onderzoeken of de brug een doorvaarthoogte kan krijgen van 3 meter.

Voor *het standpunt van uw college* verwijst de commissie naar de stukken, waaronder een toelichting van de vakjurist van het team Handhaving van 22 augustus 2017 en het verslag van het verhandelde ter zitting.

*De commissie* beoordeelt of het besluit van 2 februari 2017, tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor -kort gezegd- het bouwen van een fietsers- en voetgangersbrug over het Dokkumer Grootdiep, terecht en op goede gronden genomen is. Ter beantwoording van die vraag heeft de commissie het navolgende overwogen.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.

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

Het bouwplan is in strijd met de regels van het bestemmingsplan “Bûten de bolwurken” (hierna: het bestemmingsplan). Het perceel heeft de bestemmingen “water”, “verkeer” en “groen”. Ingevolge artikel 27.1, tweede lid, aanhef en onder b, van het bestemmingsplan mag de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet meer dan 2,00 meter bedragen. De hoogte van de brug met hefwerkconstructie en hekwerk is hoger dan 2,00 meter boven Peil (= het Normaal Amsterdams Peil).

De commissie stelt vast dat een vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo benodigd is.

Krachtens het eerste lid, aanhef, sub a van artikel 2.12, van de Wabo kan de omgevingsvergunning voor 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:  
1º met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening   
 opgenomen regels inzake afwijking,  
2º in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of  
3º indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de   
 motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

*Toepassing artikel 2.12 van de Wabo.*

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1º, van de Wabo, biedt volgens uw college een mogelijkheid om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. De commissie deelt uw standpunt. Krachtens artikel 38.1, aanhef en onder h, van het bestemmingsplan kunt u ontheffing verlenen van de regels, ten aanzien van de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en toestaan dat de bouwhoogte van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wordt vergroot tot ten hoogste 10,00 meter.

Ingevolge artikel 38.2 van het bestemmingsplan kan een ontheffing uitsluitend worden verleend indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan:

1. het straat- en bebouwingsbeeld;
2. de woonsituatie;
3. de milieusituatie;
4. de verkeersveiligheid;
5. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo en zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad Van State meermalen heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2985), kan de omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarnaast geldt dat u bij uw besluitvorming over een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte heeft. Dat betekent dat u de keuze heeft om uw bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. Bij het maken van de keuze dient u rekening te houden met de betrokken belangen.

Bezwaarde is samengevat van oordeel dat u niet bevoegd bent om in afwijking van het bestemmingsplan omgevingsvergunning te verlenen, omdat zijn woonsituatie onevenredig geschaad wordt. Daarnaast meent hij dat betere, althans economisch en financieel voordeligere alternatieven voorhanden zijn dan de gekozen locatie. Ter zitting heeft bezwaarde voorts het belang van de verkeersveiligheid in het geding gebracht.

U mag op grond van artikel 38.2 aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan slechts een omgevingsvergunning als thans aan de orde verlenen indien de woonsituatie niet onevenredig geschaad wordt. De commissie acht het met uw college evident dat de bouw van de brug voor de woonsituatie van bezwaarde nadelig is. Hij zal onmiskenbaar meer geluid en licht ervaren en zijn privacy zal mogelijk nadelig worden beïnvloed ten gevolge van de uitvoering van het plan. Daarmee is echter nog niet gezegd dat er sprake is van een woonsituatie, die onevenredig in het gedrang komt, zodat de beperking die de planwetgever heeft opgelegd in de weg staat aan het verlenen van de omgevingsvergunning. Hiervan is naar het oordeel van de commissie geen sprake. De verslechtering van de woonsituatie van bezwaarde staat vast, maar het (algemeen maatschappelijk) belang bij de bouw van de brug heeft uw college naar het oordeel van de commissie -en anders dan bezwaarde betoogt- voldoende onderbouwd. Bij haar oordeel neemt de commissie in aanmerking dat de bel die zal luiden als de slagboom bij de brug daalt qua geluidssterkte in te stellen is. In drie stappen van elk 3 dB(A) onder of boven het geluidsniveau van 83 dB(A). Tijdens de nachtelijk uren kan het geluidsniveau met 6 dB(A) verlaagd worden, maar de brug wordt ’s nachts niet bediend. Het geluid kan bovendien worden gericht.

De gestandaardiseerde intensiteit van de lichtseinen kan aangepast worden voor de nacht en voor mist. De camera’s zullen niet op het perceel van bezwaarde gericht worden. Ter bescherming van de privacy van bezwaarde heeft u bovendien de aanlegplaatsen voor wachtende vaartuigen verlegd naar de noordzijde van het Dokkumer Grootdiep. Alles afwegende ziet de commissie niet in dat de belangen van bezwaarde nopen tot het herroepen en alsnog weigeren van de omgevingsvergunning, noch tot het opnemen van voorschriften. Met de fietsbrug wordt voorzien in een lang (de commissie laat in het midden hoe lang) bestaande behoefte om de wijk verkeerstechnisch in zuidelijke richting te ontsluiten en de nieuwe fietsroute zal voor een aanzienlijk betere ontsluiting van de wijk It Fûgellân zorgen. Ook het argument van het belang van de verkeersveiligheid acht de commissie niet sterk genoeg om de omgevingsvergunning aan te tasten. Dat kinderen onder slagbomen zullen kruipen en rode lichten zullen negeren, staat niet in rechtstreeks verband met de vergunning voor de bouw van de brug.

Met betrekking tot de door bezwaarde genoemde alternatieven tekent de commissie aan dat indien een project op zichzelf voor uw college aanvaardbaar is, het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking kan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. De commissie wijst er wel op dat het in casu gaat om een aanvraag om vergunning van de gemeente. In dit verband kan niet zonder meer gesteld worden dat een aanvraag moet worden beoordeeld zoals die is ingediend. U hebt als bestuursorgaan een verantwoordelijkheid bij de aanvraag. Dit gezegd hebbende: U hebt ter voorbereiding van de aanvraag een locatieonderzoek laten verrichten en een verkeerskundige analyse laten maken. De resultaten daarvan hebben tot uw conclusie geleid dat de brug het beste op de locatie in het verlengde van de Dongeradyk kan worden gerealiseerd.

Antea Group heeft in haar rapport “Beweegbare fiets- en voetgangersbrug Dokkum, Onderzoek bruglocatie en verkeerskundige analyse” geconcludeerd dat de onderhavige locatie de meest geschikte is. De commissie ziet in hetgeen bezwaarde aanvoert geen aanknopingspunt voor een oordeel dat u het advies van Antea Group niet heeft kunnen overnemen. Dat er wellicht andere opties mogelijk zijn, maakt dit niet anders. De commissie acht het niet aannemelijk dat deze een gelijkwaardig resultaat zullen opleveren met aanmerkelijk minder bezwaren. De kosten van de alternatieven acht de commissie in dit verband geen doorslaggevend aspect. Verder wordt met het aanleggen van een fietsbrug aan de bestaande Schreiersbrug het beoogde resultaat -het verbinden van Dokkum Noordoost aan Dokkum Zuidoost in onvoldoende mate bereikt. De locaties ter hoogte van de Reidmosk en dan 40 meter in westelijke richting en de locatie in het verlengde van de Stern zijn volgens u minder geschikt dan de gekozen locatie, omdat aan de zuidzijde van het Dokkumer Grootdiep de uiterwaarden liggen. Het open groen karakter van het gebied zal in het geding komen en er dient een groot hoogteverschil te worden overbrugd, waarbij de zuidzijde van het Dokkumer Grootdiep aanzienlijk zou moeten worden opgehoogd. Gelet op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden acht u het noodzakelijk om de zichtbaarheid van de oude zeedijk intact te laten. Het verhogen van de oude zeedijk en/of het verleggen van het historisch jaagpad zal de zichtbaarheid en beleving aantasten. De commissie acht uw onderbouwing van uw standpunt dat de voorgedragen alternatieven niet gelijkwaardig zijn en aanzienlijk minder bezwaren met zich meebrengen valide.

Tijdens de hoorzitting is nadrukkelijk van uw zijde aangegeven dat de strijd met het bestemmingsplan alleen de bouwhoogte van de brug betreft. Bij de afweging van de betrokken belangen dient u alleen rekening te houden met belangen die verband houden met dit aspect. In zoverre is de commissie het met u eens. U hebt echter eveneens betoogd dat de bezwaren geen betrekking hebben op de bouwhoogte en dat de aangevoerde belangen mitsdien niet in het gedrang komen ten gevolge van het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve de bouwhoogte van de brug. Dit standpunt deelt de commissie niet onverkort. Van de zijde van bezwaarde is ingegaan op het zicht dat vanaf de brug ontstaat op zijn tuin en in zijn woning. In dit verband is de hoogte van de brug benoemd en mogelijk een factor die een rol speelt. Verder hebt u de afwijking van het bestemmingsplan in die zin beperkt dat de doorvaarthoogte slechts 2.73 meter bedraagt. De doorvaarthoogte van meer dan 2.00 meter acht de commissie gerelateerd aan de afwijking ten behoeve van de bouwhoogte. Een aantal boten dat bruggen met een doorvaarthoogte van 3.00 meter wel kan passeren, moet bij de onderhavige brug wachten tot de brug opengedaan wordt. Bezwaarde is nadrukkelijk ingegaan op de invloed daarvan op zijn woonsituatie. Zijn argumenten raken mitsdien wel de afwijking voor de bouwhoogte. Het bezwaar van de Watersportvereniging heeft zelfs alleen betrekking op de doorvaarthoogte en mitsdien ook op het afwijken ten behoeve van de bouwhoogte. U hebt aangegeven dat het constructief niet mogelijk is om een doorvaarthoogte van 3 meter, waardoor aangesloten wordt bij de doorvaarthoogtes op de Lits-Lauwersroute, te realiseren. De commissie mist echter een nadere uitleg ter zake. Zij adviseert u om in de beslissing op bezwaar de afwijking van het bestemmingsplan nader te motiveren en in dat kader nader in te gaan op de aan de orde gestelde belangen. De commissie tekent overigens ter zijde aan dat zij het argument van het gevaarlijk zijn van de situatie, omdat er geen rekening wordt gehouden met een doorvaarthoogte van minder dan 3 meter niet sterk acht. Het is mogelijk voor de afwijkende hoogte te waarschuwen.

Resumerend is de commissie van oordeel dat u in redelijkheid hebt kunnen besluiten om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat de gevolgen van realisering van het bouwplan niet zodanig zijn dat bezwaarde en de Watersportvereniging hierdoor onevenredig in hun belangen worden geschaad. De commissie adviseert u wel in de beslissing op bezwaar nader in te gaan op de afwegingen betreffende het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van de bouwhoogte alsmede op de gekozen doorvaarthoogte.

**Advies**

Onder verwijzing naar het bovenstaande adviseert de commissie u:

* de bezwaren van de heer Folkertsma en de Watersportvereniging Dokkum gegrond te verklaren voor wat betreft de motivering van het bestreden besluit en voor het overige ongegrond. Een vergoeding van kosten van rechtsbijstand acht de commissie niet aan de orde;
* de bezwaren van de heer Van der Bij, twee onbekende watersporters en de heer en mevrouw Raap niet-ontvankelijk te verklaren.

 

Dhr. H. Schukking, voorzitter. Mevr. H. Pel, secretaris.

Verzonden aan belanghebbenden en het bestuursorgaan d.d. 10 oktober 2017