



Van: Het college van B&W
Aan: De gemeenteraad
Zaaknummer: WABO-2022-0051
Datum: 18 januari 2023
Betreft: Bouw van twee woontorens op bedrijventerrein Fivelpoort
Adres: Buxzijlweg 1 te Appingedam

Aanleiding:

Initiatiefnemer heeft een aanvraag ingediend voor het bouwen van twee gebouwen met in totaal 60 verblijfseenheden op het perceel aan de Buxzijlweg 1 te Appingedam. De aanvraag is ingediend op 16 januari 2022. De aanvraag kwalificeert als een aanvraag voor bouwen en afwijkend gebruik. Uit de stukken volgt niet dat enkel shortstay of extended stay is aangevraagd. Een maximale duur voor verblijf ter plaatse is niet aangevraagd. Qua gebruik is niet gespecificeerd dat het gaat om tijdelijke werknemers of arbeidsmigranten en er is ook geen bepaalde tijd voor het gebruik aangevraagd. Er is strijd met het vigerende bestemmingsplan Stad Appingedam. Medewerking kan worden verleend op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wabo indien er geen strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Planologisch kader:

Op de aangevraagde locatie aan de Buxzijlweg 1 geldt een enkelbestemming 'Bedrijventerrein – 4' in het vigerende bestemmingsplan Stad Appingedam (vastgesteld 30 september 2020). De voor 'Bedrijventerrein – 4' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. Bedrijven die zijn genoemd in Bijlage 2 van het bestemmingsplan onder categorieën 1, 2 en 3.1, met uitzondering van geluidszoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven;
- b. [...]
- c. Volumineuze detailhandel in auto's, boten, caravans en grove bouwmaterialen.

Tot een strijdig gebruik met de bestemming wordt in ieder geval het gebruik van gebouwen voor bewoning gerekend. Binnenplans zijn er geen mogelijkheden om van het strijdige gebruik af te wijken.

Er mogen slechts gebouwen worden gebouwd ten behoeve van bedrijven, alsmede voor volumineuze detailhandel in auto's, boten, caravans en grove bouwmaterialen (artikel 15.2.1). Voor bouwen geldt dat een gebouw binnen een bouwvlak dient te worden gebouwd en dat de in de aanduiding aangehouden maatvoering dient te worden aangehouden (artikel 15.2.2). Op het perceel geldt een bouwvlak, met een maximum bouw- en goothoogte van 10 meter. Binnenplans zijn er slechts mogelijkheden om af te wijken, voor zo ver het gedeeltelijk bouwen buiten het bouwvlak betreft.

Strijdigheid en procedure

Het aangevraagde gebruik valt niet binnen de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Het gebruik voor 'wonen' is specifiek als strijdig gebruik aangemerkt. Ook het bouwen is strijdig met de vigerende



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

bestemming. Er mag slechts worden gebouwd ten behoeve van toegestane bedrijvigheid. Ook de voorziene bouwhoogte (ruim 13 meter) wijkt af van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

Binnenplannen zijn er geen mogelijkheden om met toepassing van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1 af te wijken van het bestemmingsplan. Er zijn ook geen mogelijkheden om met een kleine buitenplanse afwijking medewerking te verlenen op grond van artikel 4 van Bijlage II van het Bor in combinatie met artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 van de Wabo.

Medewerking kan slechts worden verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wabo, mits er geen strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Planologische toets

In de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing is getoetst aan rijksbeleid, provinciaal beleid en gemeentelijk beleid. Daarnaast is getoetst aan de (planologische) relevante milieuaspecten.

Aanvraag gebruik

- *Aanvraagformulier*

In het initiële aanvraagformulier van 16 januari 2022 staat in de projectomschrijving genoemd dat het een verzoek voor uitbreiding van de capaciteit voor tijdelijke huisvesting betreft. In een later stadium is hier de term 'longstay hotel' aan toegevoegd. De aanvraag betreft een tijdelijk bouwwerk voor een termijn van 15 jaren. Het aangegeven gebruik in het aanvraagformulier betreft 'logies'. In de initiële aanvraag is aangegeven dat het gaat om 56 huurwoningen. Dit is in een later stadium aangepast.

- *Ruimtelijke onderbouwing*

In de ruimtelijke onderbouwing (gedateerd 14 november 2022) wordt aangegeven dat initiatiefnemer ter plaatse van het plangebied aan de Buxzijlweg 1 te Appingedam een longstay hotel wil ontwikkelen. Deze ontwikkeling bestaat uit 2 gebouwen met in totaal 60 "hotelkamers" bestemd voor het tijdelijke verblijf van expats. [...] Op dit moment is de logiesfunctie ter plaatse van het plangebied niet toegestaan. (p. 1)

Op pagina 5 wordt aangegeven dat het beoogde programma aansluit bij de aangrenzende bebouwing dat tevens in gebruik is als longstayhotel. [...] Het beoogde longstayhotel heeft als doelstelling om expats een zorgeloze, veilige en comfortabele omgeving te bieden. Er wordt invulling gegeven door uitgebreide faciliteiten en optionele services waar gasten uit kunnen kiezen, zoals:

- Gemeenschappelijke huiskamers met smart-tv's;
- Coffee corners;
- Fitness-faciliteiten;
- Inrichting van de buitenruimte met ruimte voor sport, spel en recreatie;
- Aanwezigheid van gastheer/dame;
- Wasruimte met wasmachines en -drogers;
- Cleaning en transport service.



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

In de ruimtelijke onderbouwing wordt aangegeven dat de ontwikkeling geen betrekking heeft op een woonfunctie. Binnen de woonvisie is ruimschoots aandacht voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Aangegeven wordt dat het planvoornemen past binnen de uitgangspunten van de Woonvisie Eemsdelta (p. 11).

- *Bestektekening*

Op de tekeningen, zoals aangeleverd bij de aanvraag, zijn zelfstandige appartementen en zelfstandige studio's ingetekend.

Beoordeling gebruik

Gelet op bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat de aanvraag niet ziet op het gebruik als 'logies', maar op het gebruik als 'wonen'. Wonen is in artikel 1.168 van het vigerende bestemmingsplan omschreven als het gehuisvest zijn van een huishouden in een woning/wooneenheid of ander daartoe bedoeld object. Om gebruik aan te merken als 'wonen' dient er sprake te zijn van duurzaam verblijf. Hierbij zijn een aantal indicatoren van belang. Onder meer de duur van het verblijf, de inrichting van de verblijfseenheid, de mate van zelfstandigheid van het verblijf (het voorzieningenniveau), inschrijving in het BRP, de intensiteit van het gebruik.

Bij toetsing van dit project aan het bestemmingsplan wordt niet alleen gezien of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar moet ook worden beoordeeld of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt opgericht.

Dit houdt in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moet worden geoordeeld als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. Het concrete, beoogde gebruik van het bouwwerk vormt op voorhand een reden om een omgevingsvergunning te weigeren als redelijkerwijs valt aan te nemen dat dit gebruik uitsluitend of mede betrekking heeft op andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet.

Op basis van de stukken behorende bij de aanvraag valt redelijkerwijs aan te nemen dat de bouwwerken zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarin de bestemming voorziet. Uit de voornoemde en onderstaande bevindingen ten aanzien van de stukken bij de aanvraag volgt dat het beoogde gebruik "Wonen" is.

Op de tekeningen zijn zelfstandige appartementen en zelfstandige studio's ingetekend, die kwalificeren als een woning (artikel 1.169 van de planregels) en ook kunnen voldoen aan de bouwtechnische vereisten die gelden. Er is geen logiesfunctie aangevraagd. Dit volgt uit het feit dat de aanvrager in de procedure tot vergunningverlening niet duidelijk heeft aangegeven dat hij ter plaatse logies gaat verstrekken voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld van maximaal drie maanden aan personen die elders hun hoofdverblijf hebben (ECLI:NL:RVS:2020:937). Ook hieruit is redelijkerwijs aan te nemen dat het bouwwerk wordt gebruikt voor wonen, hetgeen anders is dan het gebruik dat beoogd is in de bestaande toren. Het begrip longstay, zoals dat in de aanvulling op de aanvraag is benoemd, is ook niet nader gedefinieerd.

Op de tekeningen zijn zelfstandige appartementen en zelfstandige studio's ingetekend. Er zijn keukens aanwezig en in de ruimtelijke onderbouwing wordt gesproken over afzonderlijke faciliteiten om te kunnen wassen. De voorzieningen en faciliteiten zijn gericht op een grote mate van zelfstandigheid.



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

Constructief kan op grond van de documenten die aangeleverd zijn bij de aanvraag geconcludeerd worden dat de bouwwerken geschikt zijn voor gebruik als woning.

- *Conclusie*

Er is in de aanvraag geen termijn verbonden aan het verblijf, er zijn zelfstandige appartementen/studio's ingetekend, de voorzieningen zijn gericht om een ruime mate van zelfstandig verblijf, constructief zijn de bouwwerken geschikt voor de functie wonen en er is geen nadere duiding van de personen die zullen verblijven in de torens. Gelet op bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er met de aanvraag sprake is van gebruik als woning.

Ruimtelijke beoordeling gebruik wonen

Woonvisie

Het betreft een aanvraag voor toevoeging van 60 wooneenheden. Per woontoren gaat het om 14 studio's en 16 appartementen. Gelet op de aanvraag wordt er verblijf van 184 personen mogelijk gemaakt.

In 2022 is de Woonvisie Eemsdelta 2022-2032 'met vertrouwen aan de slag' door de raad vastgesteld. Als uitgangspunt voor de Woonvisie geldt het Woningmarktonderzoek Eemsdelta. De Woonvisie is een document op hoofdlijnen, maar deze geeft per gebied prioriteit, uitvoering en afspraken aan. Op basis van het Woningmarktonderzoek is geconstateerd dat er tot 2032 circa 600 huishoudens bij komen. Er is overal in de gemeente ruimte voor iets nieuws, en in het algemeen geldt: hoe dichterbij de stad Groningen, hoe meer vraag er is. In de middenhuur is een kleine vraag naar extra vrijhuurwoningen met een prijs in het middenhuursegment, tussen € 750 en 1.000. Het gaat dan om moderne, ruime en goed afgewerkte woningen, bij voorkeur op A-locaties. Een deel daarvan moet ook gelijkvloers zijn. De totale behoefte voor vrije en middenhuurwoningen komt uit op zo'n 35 woningen tot 2032.

Programma-indicaties	Sociale huur				Vrije sector huur			
CLUSTER	BEHOEFTE 2022-2032	EGZ	APP	'PATIO'***	BEHOEFTE 2022-2032	EGZ	APP	'PATIO'***
Appingedam	60 - 75	+	+ / ++	++	20 - 25	0	+	++
- Centrum		0	++	0		0	+	0
- Opwierde		+	+	+		0	0	+
- West		0	0	+		0	0	+

Als er gekeken wordt naar de uitkomsten van het woningmarktonderzoek is er verdeeld over 10 jaar behoefte aan circa 20 tot 25 appartementen en patiowoningen in de vrije sector huur voor geheel Appingedam. Een patio-woning wordt omschreven als woningen die levensloopbestendig zijn (ruime plattegrond, bad- en slaapkamer beneden) of dat met kleine ingrepen te maken zijn. De woningen zoals voorzien in de aanvraag aan de Buxzijlweg vallen hier niet onder, gelet op de beperkte grootte van zowel leefruimte als slaapkamers. Toevoeging van appartementen is op basis van het woningmarktonderzoek slechts voorzien in het centrum van Appingedam. Buiten de woonwijken is sowieso geen toevoeging voorzien.

De Woonvisie geeft wel aan dat het gaat om indicaties die een leidraad vormen. In realiteit kunnen er redenen zijn om af te wijken zoals beschikbaarheid van plekken, haalbaarheid, actuele vraagontwikkeling,



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

stedenbouwkundige overwegingen en wettelijke eisen. Wanneer op de ene plek een groep niet te bedienen is, is het raadzaam om op andere plekken dit te compenseren.

Toetsingskader woonvisie

In de Woonvisie staat een toetsingskader op hoofdlijnen opgenomen voor woonplannen. Op basis van het toetsingskader geldt het volgende voor het initiatief aan de Buxzijlweg 1:

- *Het bedient een vraag van doelgroepen die onvoldoende aan bod komen, en concrete andere plannen voorzien er nog onvoldoende in:*
 - Op basis van het Woningmarktonderzoek kan worden gesteld dat er geen vraag is voor het woonaanbod op deze locatie. De totale behoefte voor appartementen in Appingedam is slechts maximaal 25 (inclusief patiowoningen) en voorzien bij het centrum. Onderhavig initiatief ziet op de bouw van 60 appartementen op een bedrijventerrein buiten de woonkern. Dit strookt niet met de vraag.
- *Het is langdurig gewild of het is tijdelijk van aard;*
 - De aanvraag geldt voor 15 jaar. Uit de vorige vraag blijkt dat er op dit moment geen behoefte is. Dit kan ook worden afgeleid uit de 1^e fase die reeds is gebouwd en voorziet in een vergelijkbaar aanbod, maar waar op dit moment nog geen gebruik van wordt gemaakt voor het beoogde doel.
- *Het leidt tot (een keten van) doorstroming:*
 - Omdat de behoefte niet blijkt uit het woningmarktonderzoek, is nog maar de vraag of de woningen gevuld kunnen gaan worden.
- *Het is een innovatieve woonvorm:*
 - Het betreft geen innovatieve woonvorm. Het betreft een woonvorm waar op deze locatie geen behoefte aan is, maar bijvoorbeeld wel nabij het centrum van Appingedam, mede gelet op de voorzieningen die daar aanwezig zijn. De afstand van bedrijventerrein Fivelpoort tot het centrum zal ook van invloed zijn op de vraag.
- *Het brengt welkome instroom van nieuwe groepen:*
 - De bedoeling van de ontwikkeling is om arbeidsmigranten te huisvesten.
- *Het is duurzaam (energie, circulair, klimaatadaptief):*
 - Het betreft een aanvraag voor de bouw van twee torens voor een periode van 15 jaar. Het betreft geen duurzaam initiatief.
- *Het versterkt de woonomgeving – de directe omgeving en kijkend naar grotere ruimtelijke structuren:*
 - De woonomgeving wordt niet versterkt, omdat het een initiatief betreft op een bedrijventerrein, op afstand van de woonkern Appingedam. De directe omgeving wordt ook niet versterkt. Een bedrijventerrein wordt primair niet versterkt, maar eerder verzwakt door de toevoeging van woonfuncties, door de beperkingen die het kan hebben voor bedrijvigheid.
- *Het gaat bij voorkeur om inbreiding, niet uitbreiding:*
 - Het betreft een uitbreidingslocatie. Op het bedrijventerrein zijn planologisch geen woonfuncties beoogd bij vaststelling van het vigerende bestemmingsplan Stad Appingedam. Slechts bedrijfswoningen zijn onder voorwaarden toegestaan.
- *Het lost een (dreigend) probleem op:*
 - Gelet op de 1^e fase, waar geen gebruik wordt gemaakt van hetgeen beoogd is op de locatie, is er geen probleem waar een oplossing voor benodigd is. De omzetting van het huidige CVW-gebouw heeft niet direct geleid tot het gebruiken van het gebouw voor het beoogde



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

doel. Er is druk op de woonomgeving in de bestaande kernen en ook behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten. De vraag is echter of dit in de vorm van kortdurend verblijf, zoals planologisch geschikt op een bedrijventerrein of duurzame woonvormen verwezenlijkt zou moeten worden.

- *Het plan draagt bij aan de sociale kwaliteit:*
 - Er is geen zicht op of de sociale kwaliteit verbeterd door toevoeging van de woontorens, omdat er niet duidelijk is of de bouw van de woontorens een verschuiving te weeg brengt, die ook de druk op de woonomgeving op andere plekken wegneemt.
- *Er zijn geen betere alternatieven, anders dan wonen:*
 - Er zijn een aantal beleidskaders vastgesteld om geleidelijke verplaatsing van arbeidsmigranten die kortstondig in de gemeente verblijven te bewerkstelligen. Dit heeft nog niet geleid tot een vraag die een dergelijke ontwikkeling als onderhavige rechtvaardigt.
- *Het is aannemelijk dat het binnen redelijke termijnen realiseerbaar is (financieel, procedureel):*
 - De realisatie is op korte termijn haalbaar.
- *Omwonenden zijn positief over de ontwikkeling:*
 - De omgeving is eerder meegenomen in het proces, waarbij ook is gesproken over de fasering. Daarbij is aangegeven dat fase 2 een logische ontwikkeling is indien fase 1 goed loopt. Vanuit de bedrijvigheid is het gewenst dat de ontwikkeling geen beperkingen geeft. Het als wonen realiseren van de aangevraagde gebouwen op de locatie op bedrijventerrein Fivelpoort, geeft beperkingen in de mogelijkheden van de omliggende percelen.
- *Er zijn goede ervaringen met de initiatiefnemers:*
 - Deze vraag is niet relevant voor beantwoording van de behoeftevraag.

Conclusie

Op basis van het woningmarktonderzoek is er geen behoefte. Het initiatief bevindt zich daarnaast op een bedrijventerrein en er is niet gekeken naar mogelijkheden voor wonen binnen de woonkern van Appingedam. Vanwege de aanvraag voor 15 jaar betreft het ook geen duurzaam initiatief. Op termijn zou een alternatief voor wonen mogelijk een wenselijke ontwikkeling zijn op deze locatie, maar met het huidige woningmarktonderzoek en op basis van de woonvisie kan dit initiatief nu geen doorgang vinden.

Milieueffecten

De aangevraagde locatie is gesitueerd op bedrijventerrein Fivelpoort. Fivelpoort heeft niet alleen een functie voor Appingedam, maar ook voor Delfzijl en het gehele Eemsmondgebied. Het terrein is gezamenlijk ontwikkeld door Groningen Seaports en de voormalige gemeenten Appingedam en Delfzijl. Fivelpoort richt zich op dienstverlening in kantoorachtige setting (segment hoogwaardig, zuidelijke strook), lichte productie, handel en bouwnijverheid (segment modern gemengd, middenstrook) en transport en distributie (segment logistiek, noordelijke strook). De in het bestemmingsplan Bedrijvenpark Fivelpoort opgenomen ambities en regelingen zijn integraal opgenomen in dit nieuwe bestemmingsplan. Fivelpoort biedt aan de zuid- en de zuidwestzijde ruimte aan kantoren. Andere bedrijven kunnen worden gevestigd op de andere delen van Fivelpoort. Op het bedrijvenpark zijn verschillende bedrijven gevestigd.

Aan de westkant van het bedrijventerrein zijn bedrijven tot en met categorie 3.1 toegestaan en volumineuze detailhandel. Ten zuiden van de locatie is een verkooppunt voor motorbrandstoffen zonder lpg toegestaan.



ONDERWERP procedure ruimtelijk plan

Op circa 550 meter, aan de oostkant van bedrijventerrein Fivelpoort zijn ook bedrijven van categorie 3.2 toegestaan. Op circa 250 meter, aan de noordkant van de aangevraagde locatie geldt een bestemming 'Bedrijf – 3'. Hier is een bedrijf van milieucategorie 4.2 toegestaan voor laad-, los- en overslagbedrijvigheid.

Conclusie en beoordeling per milieuaspect

Geluid

In de ruimtelijke onderbouwing is in paragraaf 4.6 beschreven dat er sprake is van een logiesfunctie en dat op grond van de Wet geluidhinder het niet als een geluidgevoelige functie wordt aangemerkt. Het uitvoeren van een akoestisch onderzoek is daarom, volgens de ruimtelijke onderbouwing, niet benodigd. Hierboven is reeds omschreven dat de aanvraag niet ziet op een logiesfunctie. Het is niet in redelijkheid aan te nemen dat het aspect geluid geen strijd oplevert met het goede woon- en leefklimaat ter plaatse. Enkel aansluiten bij de geluidkaart van het RIVM is onvoldoende.

Bedrijf en milieuzonering

Volgens het bestemmingsplan mag het dichtstbijzijnde bedrijf een milieucategorie 3.1 zijn. Volgens de editie "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de VNG geldt alsdan een richtafstand (bij gemengd gebied) van 30 meter. Die afstand is *in casu* 17 meter. Het is niet aannemelijk dat het nabije bedrijf niet wordt belemmerd. Zo is het geluidsniveau van bedrijven op de twee woongebouwen niet inzichtelijk. Er kan redelijkerwijs niet aangenomen worden dat een goed woon- en leefklimaat geborgd is.

Geur en lucht

Aan het Eemskanaal is een overslagbedrijf van granen gevestigd. Op grond van de ter plaatse geldende bestemming is daar, zoals gezegd, bovendien een milieucategorie 4.2 bedrijf toegestaan voor laad-, los- en overslagbedrijvigheid. Volgens de richtlijnenafstand van de VNG uit 2009 dient er voor dergelijke bedrijven een minimale afstand worden aangehouden voor het aspect stof, namelijk 500 meter of 250 meter in gemengd gebied. Gezien de afstand van het projectgebied tot aan dit bedrijf – circo 230 meter – is niet aannemelijk dat een goed woon- en leefklimaat geborgd is. Ook ten aanzien van geur, bijvoorbeeld als gevolg van de nabijgelegen agrarische bedrijven kan dat niet redelijkerwijs worden geborgd.

Externe veiligheid

Het projectgebied ligt binnen de invloedsgebieden van de N33 en de Corridor Amsterdam-Noord-Nederland en is gelegen in bedrijventerrein Fivelpoort. Op basis van de stukken bij de aanvraag kan er niet in redelijkheid van uit worden gegaan dat het goede woon- en leefklimaat voor wat betreft het aspect externe veiligheid is geborgd.