

MEMO

Aan	De gemeenteraad van de Gemeente Groningen
Van	College van B&W gemeente Groningen
Directie	SO
CC	
Datum	22 mei 2025
Onderwerp	Bijlage aanvullende overweging en motivering bestemmingsplan Brandenburgerstraat 7 - 11

Aanleiding

Op 28 september 2022 heeft uw raad van de gemeente Groningen het bestemmingsplan ‘Brandenburgerstraat 7-11’ vastgesteld. Bij dat bestemmingsplan heeft de onderhavige locatie de bestemming ‘Bedrijf’ gekregen, met als bestemmingsomschrijving een “overdekte autostalling” en de daarbij behorende additionele voorzieningen.

In de toelichting op het bestemmingsplan is daarvoor onder meer de volgende motivering gegeven:

“Gebleken is dat op het binnenterrein geen beperkende voorwaarden zijn verbonden voor het bouwen van zelfstandige wooneenheden. Dit had middels het bestemmingsplan Herziening bestemmingsregels wonen wel moeten. Door de huidige regeling is het mogelijk dat de bestaande bebouwing plaats maakt voor zelfstandige wooneenheden. Ondanks de relatief beperkte maatvoering is woningbouw op deze locatie een ongewenste ontwikkeling.”

Om te voorkomen dat medewerking zou moeten worden verleend aan woningbouw op deze locatie heeft de gemeenteraad op 7 juli 2021, vooruitlopend op voorliggend bestemmingsplan, een voorbereidingsbesluit genomen. Met voorliggend bestemmingsplan wordt de ommissie verholpen en het huidige gebruik van het binnenterrein juridisch-planologisch geborgd.”

In het onderdeel ‘Gemeentelijk beleid’ van de toelichting op het bestemmingsplan is een beschouwing gegeven op de achtergrond voor de bedoelde beperkende maatregelen uit de bedoelde herziening bestemmingsregels wonen (HBW). Voorts is ingegaan op de ruimtelijk functionele structuur van deze locatie, die de functie wonen op de onderhavige locatie ongewenst maken. Het gaat daarbij onder meer om aspecten met betrekking tot parkeren en geluid, alsmede om de beperkte toegankelijkheid van die locatie.

Uit de tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1735) volgt dat uw raad in die toelichting op het bestemmingsplan nog geen aandacht heeft besteed aan het bestaan van voornemens om binnen de voorheen geldende bestemming woningen te realiseren. Het had, volgens de tussenuitspraak, op de weg van uw raad gelegen om het belang van appellant bij het behoud van de bestemming “Wonen” uitdrukkelijk af te wegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Bij een zodanige ingreep als het weghalen van de bestemming “wonen”, is volgens hen een uitgebreidere motivering noodzakelijk. Uw raad krijgt daarbij de gelegenheid geboden dat gebrek in de motivering te herstellen.

Naar aanleiding van deze tussenuitspraak wordt u alsnog uitdrukkelijk geïnformeerd over betreffende voornemens van de perceeleigenaren. Het gaat daarbij, zo volgt uit de tussenuitspraak, om de eerste verkenning van een haalbaarheidsstudie van 29 januari 2021, waarin een aantal “modellen” schetsmatig wordt beschreven.

In die verkenning wordt een vijftal modellen geschetst waarbij sprake is van woningbouw en één met “alternatieve invulling” waarbij sprake is van 26 overdekte parkeerplaatsen. Deze laatste invulling is op dit binnenterrein op het eerste oog goed inpasbaar waarbij de gronden zijn bestemd voor ‘bedrijf’ met de bestemmingsomschrijving ‘een overdekte autostalling met additionele voorzieningen’, mede in relatie tot een eerder uitgevoerde planschade-analyse en een mogelijke realistische planexploitatie.

Uw raad word gevraagd, gelet op de tussenuitspraak, vervolgens in te gaan op de modellen voor woningbouw. De vijf relevante modellen gaan uit van zeven¹ tot tien wooneenheden op het binnenterrein. Het gaat daarbij om kleine tot zeer kleine zelfstandige woningen van in de meeste gevallen net iets meer dan 50m². Met uitzondering van model 1, waar ook woningen voorkomen tot 68 en één woning van 75 m² gaat het steeds om woningen die op de minimumoppervlakte voor zelfstandige woningen liggen.²

Hoewel de Afdeling daar niet over spreekt, is er in deze beroepsfase ook een haalbaarheidsstudie van augustus 2021 overgelegd. Die studie betreft een nog veel groter bouwplan, dat gedeeltelijk verdiept en over meerdere verdiepingen wordt aangelegd. Ook hierbij gaat het om studio's van de geringst mogelijke afmetingen, verdeeld over een drietal bouwlagen. De eerste bouwlaag is verdiept aangelegd en de bouwplannen voorzien daar in zeven studio's. Op de begane grond wordt voorzien in 11 studio's van 50 m² en ten slotte worden op de eerste verdieping nog vier studio's en twee appartementen voorzien en op de tweede verdieping nog één studio. Dit betekent dat de plannen op deze locatie voorzien in 24 zelfstandige wooneenheden van minimale omvang. Overigens wordt vastgesteld dat deze plannen niet verenigbaar zijn met de voorafgaande bestemming, onder meer vanwege de hoogte (want hoger dan 4 meter, artikel 15.2.2 onder b) en de verdiepte ligging (artikel 15.1, onder a, onder 2), zodat deze dus ook onder het voorafgaande regime niet bij recht konden worden gerealiseerd.

Het zijn dit soort plannen dat uw raad eerder wilde voorkomen door het nemen van een voorbereidingsbesluit en het vervolgens vaststellen van dit bestemmingsplan. De huidige bouwregels op het perceel – een bouwvlak op het gehele perceel, bouwmogelijkheden tot 4 meter hoog en woningen vanaf 50 m² – faciliteren immers initiatieven die uw raad uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening al zeker een decennium onaanvaardbaar acht. Met een doorkijk naar de inmiddels inwerking getreden Omgevingswet wordt beoogd verdichtingsopgaven en mogelijkheden in de stad voor bijvoorbeeld de thema's wonen, werken, mobiliteit, woon- en leefklimaat integraal, bij voorkeur op basis van participatie, door te ontwikkelen. Uit overlegde stukken blijkt op dit perceel geen ander passend alternatief mogelijk en wordt slechts beroep ingesteld op een eventueel bestaand oud planologisch recht uit 2013 waarvan is geconstateerd dat deze overlegde verkenningen niet inpasbaar zijn.

Uit de toelichting op het bestemmingsplan (en de toelichtingen op HBW 1, 2 en 2A) volgt dat het ruimtelijk beleid van uw raad in algemene zin is gericht op het bewaken van het woon- en leefklimaat in de binnenstad. De Woonvisie uit 2015 verwoordt reeds, het sindsdien geldende, en in 2020 bevestigde beleidsvoornemen om te zorgen voor een woningaanbod in de stad dat aansluit op de vraag, betaalbaar en duurzaam is en zorgt voor evenwicht in de wijken. Op het gebied van jongerenhuisvesting wil uw raad kwalitatief goede woonmogelijkheden bieden, zowel in de bestaande woningvoorraad als in nieuwbouw. Door de grote druk op de particuliere woningvoorraad om te voorzien in jongerenhuisvesting is in een aantal wijken het evenwicht zoek geraakt in het samenleven van jongeren en andere stadigers. Door toevoeging van 7 tot 10 (laat staan: 24) wooneenheden voor zelfstandige bewoning (die door meerdere personen tegelijk kunnen bewoond), die vanwege de relatief kleine grootte gericht zullen zijn op jongeren, raakt dat bedoelde en noodzakelijke evenwicht in de onmiddellijke omgeving zoek. Zoals uit de toelichting (beschreven ruimtelijke - functionele structuur) van het bestemmingsplan kan blijken gaat het hier om een wijk die, in de periode 1890-1910, is opgezet als woonwijk voor arbeidersbevolking.

Het gaat dus om relatief kleine behuizingen en tuinen ingebed in smalle straatjes, met nu reeds een vrij hoge bevolkingsdichtheid. Ter illustratie: de gemeten parkeerdruk in de onmiddellijke omgeving bedraagt reeds 97%. Dat is eens te meer het geval als in aanmerking wordt genomen dat het hier gaat om wooneenheden geprojecteerd op een klein (circa 730 m²) binnenterrein, dat alzijdig is omgeven door een gesloten gevel van woonbebouwing. Het project zou aan alle zijden direct grenzen aan de achtertuinten van de omliggende woningen. Het woon- en leefklimaat komt hiermee in het gedrang en is in dit geval onaanvaardbaar op deze locatie, zowel voor de huidige omwonenden als zeker ook voor de beoogd toekomstige bewoners. Deze aantasting volgt uit privacyaspecten zoals inkijk, verminderd uitzicht, overlast door bewoning op korte afstand, verhoging van de al aanwezige (hoge) parkeerdruk en schaduwwerking die het gevolg is van een overvol bebouwingsbeeld. Daarnaast zal de woonkwaliteit van de te realiseren woningen ook om andere redenen niet op het niveau komen zoals dat uw raad voor ogen staat. Daarbij kan gedacht worden aan een zeer beperkt uitzicht, weinig zonlicht en geen herkenning van de eigen woonplek. Specifiek in onderhavige context speelt ook een rol de vraag of de locatie voldoende bereikbaar is voor brandweer en andere hulpdiensten.

¹ Bij model 1 wordt gesproken van “zes tot zeven geschakelde units” maar op de tekening staan er zeven.
² Zoals volgt uit artikel 15.1 onder a van het voorgaande plan Oosterpoort (geconsolideerde versie)

Er zijn vergelijkbare situaties in vergelijkbare wijken in Groningen waar in het verleden woningbouwprojecten op binnenterreinen vanwege de onevenredige gevolgen voor het woon- en leefklimaat niet aanvaardbaar bleken. Bijvoorbeeld het project voor zelfstandige wooneenheden op het binnenterrein van Baliestraat 6, voor het Pythagorascomplex en, bijvoorbeeld, het plan voor wooneenheden aan de Oosterweg 83.³ Het zijn deze en dergelijke projecten die uw raad destijds tot de ruimtelijke overtuiging hebben gebracht dat het bij recht toevoegen van dergelijke initiatieven op binnenterreinen als regel onaanvaardbaar moet worden geacht. Dit sluit aan bij de argumentatie om op deze locatie aan de Brandenburgerstraat geen woningbouw toe te staan.

Uw raad heeft daarnaast, in de toelichting op het bestemmingsplan, een beschrijving gegeven van de waarden van de stedenbouwkundige structuur van het gebied. Woningbouw op het binnenterrein past niet in die structuur, zeker als het gaat om de zojuist beschreven voornemens die de initiatiefnemer heeft voorgelegd.

Woningbouw in een aanvaardbare omvang, mede gelet op de financiële uitvoerbaarheid, is op deze locatie op dit moment niet goed voorstelbaar vanwege de bodemverontreiniging die zich ter plaatse bevindt als gevolg van de eerdere (garage)activiteiten.

Uit het voorgaande volgt dat woningbouw op deze locatie vanwege ruimtelijk redenen onwenselijk is. Door het weg bestemmen van de bestemming “Wonen” worden echter de ontwikkelmogelijkheden voor het perceel beperkt, hetgeen nadelige (financiële) consequenties zal kunnen hebben voor de perceeleigenaar. Wat die consequenties precies zijn is niet vast te stellen. Dit onder meer er geen zicht is op ontwikkelkosten van de locatie, waaronder ook de sloop- en saneringskosten. Mede gelet op de economische mogelijkheden binnen de huidige bestemming worden die nadelen niet onoverkomelijk groot geacht. Die financiële belangen, hoe dan ook, wegen minder zwaar dan de ruimtelijke belangen gemoeid met het tegengaan van die mogelijkheden. De gemeente Groningen hecht veel waarde aan het bewaken van een goed woon- en leefklimaat van de mensen in de omliggende woningen en ook aan die van de toekomstige bewoners van de geprojecteerde woningen en voor de bescherming en versterking van de historische stedenbouwkundige waarden.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, voor zover sprake zou zijn van financieel nadeel van de ontwikkelaar, de gevolgen daarvan als planschade voor vergoeding in aanmerking kunnen komen, althans voor zover deze redelijkerwijs niet ten laste van de ontwikkelaar dienen te blijven. Zo’n compensatiemogelijkheid bestaat niet voor de blijvende nadelige gevolgen van het wél mogelijk maken van de voornemens van de ontwikkelaar.