

Mercado,

een kruimel van bijna 30 meter

Het conflict over Mercado, een nieuw appartementencomplex annex overdekte markthal in hartje Groningen, lijkt misschien iets voor bestuursrechtelijke fijnproevers. Maar het gaat niet echt om die paar meter meer of minder. De vraag is: wie bepaalt hoe de stad eruitziet?

THEREZA LAngELER

In de door corona stilgelegde binnenstad van Groningen broemt het bouwverkeer in de Rode Weeshuisstraat gewoon verder. De stalen wapening piept naar buiten door het beton van een half gesloopt pand. Op het hekwerk rond de bouwput tonen artist's impressions een appartementencomplex vol glas en groen en bewoners die glimmen van geluk. Dit wordt Mercado.

Niemand zal het oude slooppand erg gaan missen. Er is ook niemand echt tegen de komst van appartementen voor gelukkige mensen. Sterker nog: de omwonenden zijn uitgesproken enthousiast over de bouwplannen, die de toch wat donkere Rode Weeshuisstraat in een woon- en winkelstraat met nieuw elan veranderen.

Toch is er iets raars aan de hand met het gebouw.

Dat rare bracht de Stichting Vrienden van de Stad Groningen ertoe bezwaar te maken tegen de vergunning voor Mercado. „We hebben moeite met het buitensporige ingrijpen in het beeld van de binnenstad”, verklaart bestuurslid Pieter Bootsma, „en met de gang van zaken bij het geven van de vergunning.”

Mercado krijgt een vertrapte dakopbouw; lager aan de straatkant, hoger naar binnen toe. Op z'n hoogste punt is het gebouw 28,4 meter. Dat is aanzienlijk hoger dan de omliggende panden, die slechts 16 tot 18 meter hoog zijn – uitgezonderd het oude V&D-pand.

Nieuwbouw in de binnenstad mag volgens het bestemmingsplan eigenlijk niet hoger zijn dan die 18 meter. Toch stond de gemeente dit plan in het najaar van 2019 toe. Niet dat daarbij over één nacht ijs is gegaan: Stadsontwikkeling onderzocht of Mercado past bij de visie van de gemeente op de binnenstad, de bouwverleide uitgebreid met de buurt. Een eerder ontwerp, dat nog hoger zou worden en geen verspringende dakhoogte had, werd afgekeurd.

Maar, en dat is de gang van zaken waar de Vrienden zo verbolgen over zijn, de gemeenteraad bleef helemaal buiten die besluitvorming. „Bouwplannen zijn steeds vaker een soort een-twee-tussen ambtenaren en ontwikkelaars”, zegt Bootsma. Hij weet dat omwonenden wel zijn geraadpleegd, maar vindt dat niet genoeg.

„Mercado betekent een stevige ingreep in de binnenstad en heeft impact op de Grote Markt, die vaak de huiskamer van de stad wordt genoemd. Die is van alle Groningers, niet alleen van de direct omwonenden.” Als de bouwplannen in de gemeenteraad waren behandeld, hadden stadsbewoners daarbij kunnen inspreken – maar dat is dus niet gebeurd.

Waarom niet? Dat heeft te maken met de Crisis- en Herstelwet, een pakket maatregelen uit 2010 om bouwaanvragen sneller en gemak-

kelijker te maken. De achterliggende gedachte komt hierop neer: het is voor niemand handig als voor iedere dakkapel de gemeenteraad eerst toestemming moet geven. Daarom zijn bouwplannen onderverdeeld in drie categorieën, van groot via me-dium naar klein.

Iets als het Forum of een nieuwe woonwijk moet de gemeenteraad altijd eerst bespreken. Minder ingrijpende projecten komen alleen op de raadsagenda als iemand daar expliciet om vraagt. De raadsleden krijgen informatie over zulke projecten in een zogenoemde piepmail. Als niemand 'piept', mag het college aannemen dat de gemeenteraad geen probleem heeft met de plannen.

Dan is er nog een lijst met 'kruimels': bouwprojecten van zo geringe impact dat het stadsbestuur de raad überhaupt niet betreft bij het geven van een vergunning. Een dakkapel is bijvoorbeeld een 'kruimel'. Maar Mercado ook.

Dat komt door artikel 4.1 uit Bijlage II bij het Besluit Omgevingsrecht (BOR), waarin staat dat een 'bijbehorend bouwwerk' niet hoeft te voldoen aan alle voorwaarden uit het bestemmingsplan. De definitie van zo'n bijbehorend bouwwerk is 'een uitbreiding van het hoofdgebouw'. Het maakt verder niet uit of die uitbreiding naast, achter of bovenop het hoofdgebouw komt.

„Ze hadden met dat wetsartikel in theorie zelfs een gebouw van 100 meter kunnen neerzetten”, denkt Bootsma, „Zolang RO/EZ (de gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken, red.) maar roept dat het zo goed bij de visie op de stad past.”

Als een meerderheid van de gemeenteraad zo'n wolkenkrabber zou wensen: prima. Bootsma zou er nog steeds niet gelukkig mee zijn, maar dan zou hij in elk geval bij de volgende verkiezingen iets met z'n onvrede kunnen doen. „Deze gang van zaken is gewoon ondemocratisch.”

Dat vindt wethouder Roeland van der Schaaf (PvdA) te kort door de bocht. „Het college is óók gekozen”, zegt hij, „Wij moeten besturen volgens democratisch vastgestelde kaders, de gemeenteraad moet daar vertrouwen in hebben. Is dat vertrouwen er niet, dan heb je een conflict. Maar ik durf wel te zeggen dat wij hier helemaal in lijn gehandeld hebben met wat de raad wil.”

De controverse rond Mercado verraste Van der Schaaf volledig. „Ik had geen moment het idee dat dit gevoelig lag. We hebben nadrukkelijk tegen de ontwikkelaar gezegd: we gaan pas akkoord als je intensief overlegt met de omwonenden. Die zagen Mercado als een grote verbetering.”

Waarom zei Van der Schaaf niet: we gaan pas akkoord als de gemeenteraad dat ook is? Omdat hij dat niet kon, al had hij geweld. „Ik mag niet kiezen welke vergunningsprocedure

ik volg”, legt de wethouder uit. „Als we te licht inzetten, worden we op de vingers getikt, maar dat gebeurt ook bij een te zware procedure.”

Bij dit kaliber afwijking van het bestemmingsplan – een 'bijgebouw' bovenop een 'hoofdgebouw' – hoort een kruimelgevalprocedure. „Dan kunnen we de raad hooguit informeren”, zegt Van der Schaaf. „En dat is ook gebeurd.”

Dat is gebeurd, erkent gemeenteraadslid Herman Pieter Ubbens (CDA), zij het wat summier. „We kregen bericht dat Mercado in ontwerp was, en in 2018 zagen we een eerste artist's impression. Goh, dacht ik toen, goed dat ze daar iets moois terugbouwen.” Na het bewaar van de Vrienden van de Stad Groningen begon hij zich meer in de gevolge van gang van zaken te verdiepen. Ook hij trekt er nu zijn wenkbrauwen over op.

„Ik vertrouw de wethouder als hij zegt dat de afwegingen zorgvuldig zijn, dat dit plan goed bij de visie op de binnenstad past”,

“
BOUWPLANNEN
ZIJN STEEDS VAKER
EEN SOORT
EEN-TWEEJJE
TUSSEN
AMBTENAREN EN
ONTWIKKELAARS

verklaart Ubbens. „Maar het komt mij vreemd voor dat je van een gebouw mag zeggen: verdieping 1 tot en met 3 is hoofdgebouw, 4 tot en met 6 is bijgebouw. En dat je dan 10 meter boven het bestemmingsplan uit mag bouwen, zonder de gemeenteraad daarin te kennen. Wat is dat bestemmingsplan dan nog waard?”

Over niet te lange tijd is het antwoord: niets. Het is de bedoeling dat in 2021 in heel Nederland de Omgevingswet ingaat, die tientallen andere ruimtelijke wetten vervangt.

Gemeentes stellen dan geen bestemmingsplannen meer vast, maar maken op hoofdlijnen een omgevingsplan voor hun hele grondgebied. Projectontwikkelaars en bewoners mogen er ook aan bijdragen. Wil een projectontwikkelaar van het omgevingsplan afwijken, dan beslist het college en heeft de raad alleen adviesrecht. „Ik schat dat de positie van de gemeenteraad er niet sterker op wordt”, zegt Pieter Bootsma.

Het bezwaar tegen de vergunning voor

'BEST GEK, MAAR HET MAG', ZEGT RUG-PLANOLOOG OVER MERCADO

Op het eerste gezicht had RUG-docent Ferry van Kann niet verwacht dat Mercado een kruimel zou zijn. Van Kann doceert milieuplanologie aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen en is expert op het gebied van bestemmingsplannen. „Ik had dit eerder ingeschat als het soort afwijking waarvoor de gemeenteraad een verklaring van geen bezwaar moet geven.”

Dat het plan toch een 'echte' kruimel is, op grond van artikel 4.1 uit bijlage II van het BOR, vindt hij merkwaardig. „Een nieuw appartementencomplex lijkt mij één compleet nieuw bouwwerk, niet een hoofdgebouw waar een bijgebouw bijkomt. Kennelijk is het toch als hoofd- en bijgebouw gepresenteerd in de aanvraag. Wat ik daarvan vind? 't Is een beetje gek, en niet zo ziek, maar de wetgever geeft hier bewust alle ruimte voor. Het mag.”

Is het een probleem dat de wet zoveel ruimte laat om af te wijken van bestemmingsplannen? Dat hangt van je politieke voorkeuren af, denkt Van Kann. „De afwijking is altijd: ga je voor regelzekerheid, voor een overheid die heel strak grip heeft op wat er wel en niet mag worden gebouwd, of voor flexibiliteit en ruimte voor ontwikkelaars?”

Lange tijd stond het bestemmingsplan bij uitstek voor die zekerheid – tot in 2010 het gebrek aan flexibiliteit ging knellen. „Na de economische crisis werden besluiten genomen waardoor men snel, nú, van start kon met allerlei bouwprojecten. Tot ongeveer 2008 waren kruimels echt alleen de dakkapellen en de garages. Sinds 2010 kun je veel grootschaliger afwijken.”

Daardoor kan een plan zoals Mercado dus worden afgetikt tussen wethouder en ontwikkelaar, zonder dat de gemeenteraad er iets over zegt.

Wat Van Kann betreft is dat helemaal niet verkeerd. „Volgens mij is het goed dat een lokale bestuurder veel ruimte heeft voor maatwerk. Daarvoor zit zo'n wethouder er ook, vind ik.” Hij wijst erop dat de gemeente vergunningen niet per se hoeft toe te kennen. „Een ontwikkelaar moet altijd beargumenteren waarom een afwijking nodig is, en de gemeente maakt zelf de afwijking of ze het plan wel of niet vindt passen binnen een goede ruimtelijke ordening.” Dat beoordelen bestuurders meestal aan de hand van een structuur- of omgevingsvisie. Zo kent Groningen de omgevingsvisie *The Next City*, die in september 2018 is vastgesteld door de gemeenteraad. „Zo'n visie geeft richting aan het ruimtelijke beleid. Waar bestemmingsplannen vooral gaan over wat niet mag, gaat een structuurvisie over wat je juist wél wilt.”

Van Kann kan zich best voorstellen dat de gemeente Mercado goed vindt passen bij haar visie op de toekomst van de binnenstad. „Het is volgens mij een mooi plan, waar de Rode Weeshuisstraat beter van wordt.”

Impressie met Stapleijn en Stalstraat