



Raadsbrief

Datum: 19 februari 2021
Behandeld door: Sjieuwe Borger
Zaak:

Verzenddatum:
Mailadres: Sjieuwe.borger@midden-groningen.nl
Portefeuillehouder: Jan Jakob Boersma

Onderwerp: Initiatiefvoorstel Bungalowpark de Leine

Geachte leden van de raad,

Op 15 februari 2021 ontvingen wij het initiatiefvoorstel van de fracties van Groenlinks, VVD en Gemeente Belangen Midden-Groningen waarbij deze partijen voorstellen het raadsbesluit van 1 mei 2017 in te trekken met de opdracht te komen tot een zogenaamde dubbelbestemming t.w. recreatie en permanent wonen. Met het voorstel wordt beoogd duidelijkheid te creëren voor belanghebbenden met als bijkomende voordelen onder andere extra inkomsten voor de gemeente, minder handhavingskosten, aanwas van leerlingen voor scholen in Kropswolde en voorkomen dat mensen uit de gemeente vertrekken. Conform artikel 30 van het Reglement van Orde van uw raad maken wij hierbij onze wensen en bedenkingen over dit initiatiefvoorstel kenbaar.

In het initiatiefvoorstel staat als randvoorwaarde dat de inzet van het college in alle opzichten gericht is op het wijzigen van het vigerende bestemmingsplan van Bungalowpark de Leine zodat op het park zowel gerecreëerd als permanent gewoond kan worden. Dubbelbestemming op alle woningen. Sinds de oprichting van Bungalowpark de Leine in 1995/1996 is het uitgangspunt altijd geweest uitsluitend recreatief bewonen van de vakantiewoningen. Gebaseerd op ruimtelijke afwegingen op het gebied van natuur en recreatie is dit planologisch vanaf die tijd geregeld in het bestemmingsplan door permanente bewoning als strijdig gebruik aan te merken. Hoewel in 2016 een onderzoek heeft plaatsgevonden naar juridische inbedding van de functie horeca- en recreatieve bedrijven gezamenlijk met de functie wonen, is planologisch nooit afgeweken van de lijn die sinds de jaren 90 is gevolgd. Wij zien op planologische gronden geen reden om af te wijken van deze gevolgde lijn. Daarnaast vinden wij de effecten van dit voorstel op het ondernemerschap in het gebied onaanvaardbaar en wijzen wij op de precedentwerking die hiervan uitgaat naar andere recreatieparken maar ook losse recreatiewoningen in onze gemeente.

Een dubbele woonbestemming leidt tot een beperking van de geluidsrechten van (toekomstige)

ondernemers.

Ondernemers in het gebied dienen zich te houden aan de geluidsvoorschriften in het Activiteitenbesluit milieubeheer vanwege de aanwezigheid van panden waarin wordt gewoond. Wanneer op de panden uitsluitend de bestemming recreatiewoning van toepassing is, gelden voor (huidige dan wel toekomstige) ondernemers in het gebied hogere geluidswaarden. Het wijzigen van het bestemmingsplan als voorzien in het initiatiefvoorstel door permanente bewoning toe te staan, leidt tot een beperking van de geluidsrechten van de ondernemers in het gebied. Voor woningen is bepaald dat de geluidsbelasting op de gevel niet meer dan 50 dB(A) mag zijn. Voor recreatiewoningen geldt geen wettelijke bepaling inzake de geluidsbelasting op de gevel. Wijziging van het bestemmingsplan leidt tot een beperking van het ondernemerschap in het gebied wat ook zijn weerslag kan hebben op het toerisme in het gebied. Indien het bestemmingsplan wel wordt gewijzigd, dan kan dit betekenen dat de gemeente gehouden is tot het vergoeden van planschade aan de ondernemers in het gebied.

Wijziging van het bestemmingsplan leidt tot precedentwerking

Zoals gezegd zien wij geen planologische gronden om af te wijken van het huidige standpunt. In het initiatiefvoorstel ontbreken ruimtelijke argumenten voor de voorgestelde wijziging van het bestemmingsplan. Ruimtelijke argumentatie is een vereiste bij het vaststellen van een bestemmingsplan en is van belang om precedentwerking te voorkomen.

Binnen de gemeente kennen wij losse recreatiewoningen maar ook recreatiewoningen op andere recreatieparken: de Borgmeren, de Otter en Villapark Schildmeer. Recreatiepark de Leine onderscheidt zich ten opzichte van de andere recreatieparken enigszins op het kenmerk van volledig particulier eigenaarschap, maar het ontbreken van particulier eigendom is ruimtelijk gezien niet relevant bij de beoordeling van een verzoek om een bestemmingsplanwijziging van recreatieve bewoning naar een dubbelbestemming. Daarbij dienen immers alle ruimtelijke aspecten te worden meegewogen.

Ruimtelijk gezien onderscheidt de Leine zich niet van de andere recreatieparken.

Bestemmingswijziging van recreatiebungalowpark de Leine leidt in ruimtelijke opzicht onvermijdelijk tot precedentwerking. Als wordt overgegaan tot bestemmingswijziging van de Leine zijn er geen redenen meer om niet mee te werken aan soortgelijke wijzigingen voor de overige recreatieparken.

Naast het ontbreken van planologische argumenten, het beperken van het ondernemerschap en de precedentwerking is het initiatiefvoorstel juridisch niet uitvoerbaar om de volgende redenen:

Het initiatiefvoorstel is in strijd met de Provinciale omgevingsverordening Groningen (Hierna:Pov)

Het is juridisch niet mogelijk om het ter plaatse geldende bestemmingsplan Woongebieden 2013 te wijzigen in een dubbelbestemming wonen en recreëren. Dat is in strijd met artikel 2.33 van de Provinciale omgevingsverordening Groningen. Daarin is het volgende geregeld:

Artikel 2.33 Permanente bewoning van recreatieverblijven

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het buitengebied voorziet niet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen, recreatiechalets en stacaravans.

De Provinciale omgevingsverordening Groningen biedt de gemeente geen mogelijkheid om af te wijken van artikel. 2.33. Het uitgangspunt is dat niet wordt afgeweken van artikel 2.33 Pov middels ontheffingverlening. Dit is ook bevestigd tijdens het gesprek dat wethouder Boersma heeft gevoerd op 18 januari 2021 met gedeputeerde Wulfse.

Doormiddel van een anterieure overeenkomst kan de strijdigheid met de Pov niet worden opgeheven. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tot verhaal van de kosten van grondexploitatie ten behoeve van een bestemmingsplanwijziging (artikel 6.23 e.v. Wet ruimtelijke ordening). Als er overeenstemming is over het wijzigen van een bestemmingsplan waartoe de raad beslissingsbevoegd is, dan kan er ter uitvoering van dat bestemmingsplan een anterieure overeenkomst worden gesloten met de uitvoerder van het bestemmingsplan. Zoals eerder aangegeven staat de Pov het wijzigen van het bestemmingsplan in de weg.

Concept-wetgeving

In het ontwerp Omgevingsverordening provincie Groningen 2022, die vooruitloopt op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is in artikel 3.34 Permanente bewoning van recreatieverblijven het volgende geregeld:

Een omgevingsplan dat betrekking heeft op het buitengebied voorziet niet in de mogelijkheid van gebruik als feitelijk hoofdverblijf van verblijfsruimten waaraan een recreatieve functie is toegedeeld.

Ten aanzien van gedogen en het overdragen van gedoogbeschikkingen benadrukken wij dat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en uitspraken daarover niet met zekerheid kunnen worden gedaan. Gedogen onder de concept Omgevingswet heeft betrekking op het opleggen van wettelijke gedoogplichten. Daaronder wordt verstaan dat de burger een wettelijke gedoogplicht kan worden opgelegd om in het kader van het algemeen belang bepaalde activiteiten op zijn grond toe te staan. De wettelijke gedoogplicht kan dus het eigendomsrecht van een individu op een onroerende zaak terzijde stellen om redenen van algemeen belang, maar biedt geen grondslag voor het toestaan van buitenplanse activiteiten middels gedoogbeschikkingen. De wettelijke gedoogplicht betreft dus geen mogelijkheid om in het bestemmingsplan de dubbelbestemming wonen en recreëren toe te staan. Ook anderszins biedt de concept Omgevingswet geen mogelijkheid voor verlening van een gedoogbeschikking dan wel de overdracht daarvan.

Concept-Omgevingswet

In de concept-Omgevingswet is wel vergunningverlening voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit opgenomen. Vergunningverlening is echter niet mogelijk als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit in strijd is met instructieregels van de provincie of het Rijk, tenzij daarvoor een ontheffing door de Provincie of het Rijk is verleend. Gedeputeerde staten hebben in door hen aangewezen gevallen het recht van advies en instemming bij beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In het hiervoor aangehaalde artikel 3.34 Permanente bewoning van recreatieverblijven is als instructieregel opgenomen dat een omgevingsplan niet voorziet in de mogelijkheid van gebruik als feitelijk hoofdverblijf van verblijfsruimten waaraan een recreatieve functie is toegedeeld. Gelet hierop biedt ook vergunningverlening voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (zijnde een dubbelbestemming voor het recreatiepark) zoals beoogd in de concept-Omgevingswet geen

oplossing.

Concept wijziging Bor

De concept wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) biedt mogelijkheden voor objectgebonden vergunning en het overdragen daarvan. In de Nota van toelichting op de concept wijziging Bor wordt overwogen dat vergunningverlening op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo een discretionaire bevoegdheid betreft. Dit betekent dat gemeenten beleidsruimte hebben om de omgevingsvergunning al dan niet te verlenen. Gemeenten kunnen omtrent de permanente bewoning van recreatiewoningen beleidsregels opstellen, hetgeen inwoners duidelijkheid kan verschaffen over de wijze waarop de betreffende gemeente omgaat met deze bevoegdheid.

Gemeenten zullen bij de vergunningverlening een lokale afweging moeten maken, waarbij de gemeente beoordeelt of het verlenen van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Echter, het verlenen van de omgevingsvergunning mag niet in strijd zijn met de ter plaatse geldende provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), tenzij met toepassing van artikel 4.3 van de Wro een ontheffing van de Pov door de Provincie is verleend. Vergunningverlening voor permanente bewoning is in strijd zijn met artikel 2.33 van de Provinciale omgevingsverordening Groningen. De gemeente zal hiervoor geen ontheffing verkrijgen.

Wij concluderen dat noch naar geldend recht noch naar komend recht (concept wetgeving) permanente bewoning van recreatieverblijven mogelijk is.

Feitelijke onjuistheden

Naast de inhoudelijke bedenkingen willen u wijzen op een aantal feitelijke onjuistheden die in het initiatiefvoorstel staat vermeld:

1. Anders dan in de Inleiding wordt gesteld gebeurde de permanente bewoning op De Leine zonder instemming van de gemeente. Het strijdige gebruik werd vooralsnog stilzwijgend gedoogd en in eerste instantie werd er niet actief tegen opgetreden. Dit veranderde aan het begin van deze eeuw onder druk van de media-aandacht voor illegale bewoning van vakantiehuisen en de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter ten aanzien van gedogen. Gemeenten werden van rijkswege aangespoord om deze problematiek aan te pakken. Dit leidde tot het opstellen van een Plan van aanpak onrechtmatige bewoning recreatieverblijven Gemeente Hoogezand-Sappemeer 2006, als resultaat van discussie die startte met een discussienotitie over de legalisatie van de permanente bewoning van recreatieverblijven in het recreatiegebied Meerwijck in september 2003. In het Plan van Aanpak werd een beleidskader gesteld voor de hele gemeente Hoogezand-Sappemeer. Het Plan van Aanpak voorzag zowel in een regeling voor de verlening van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen als in een regeling voor handhavend optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. In 2006 is ook uitvoering gegeven overeenkomstig het in het Plan uiteengezette toezicht op en de handhaving van het bestemmingsplan.
2. In de historische context staat dat het gezien de vele toezeggingen nu verstandig is om een win-win situatie te creëren. Door de gemeente zijn geen toezeggingen gedaan over het toestaan van permanente bewoning van de recreatiewoningen. In de bijlagen bij het initiatiefvoorstel wordt niet meer gemeld dan dat sprake is van het gebruik als briefadres (bijlage 1) bij een andere persoon en de verwerking van een adreswijziging (bijlage 2). Er blijkt niet uit dat ter plaatse

permanent mocht worden gewoond in een recreatieverblijf.

3. In de laatste alinea onder argumenten staat dat het bestemmingsplan Woongebieden in 2013 geactualiseerd had moeten worden voor het gebied recreatiebungalowpark De Leine. Dit is onjuist. Het bestemmingsplan is op 10 juni 2013 vastgesteld. Op 1 juli 2018 is de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen komen te vervallen.

Tot slot

Alles overwegende hebben wij grote bezwaren tegen het initiatiefvoorstel. De opdracht is onuitvoerbaar vanwege het ontbreken van ruimtelijke argumentatie, de strijdigheid met de Pov, de beperking van het ondernemerschap en de precedentwerking die uitgaat van dit voorstel. Door vast te houden aan de lijn die sinds de jaren 90 wordt gevolgd en die meermaals is herhaald, behouden we duidelijkheid voor de belanghebbenden. Gelet hierop adviseren wij u het voorstel niet aan te nemen.

Wij delen u verder mee dat wij tegelijkertijd voortgaan met de bestemmingsplanprocedure “Partiële herziening Woongebieden”. Dat geldt ook voor het opstellen van beleidsregels met betrekking tot handhavend optreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen. Nadat deze beleidsregels zijn opgesteld zal hierover inspraak worden ingewonnen en zal de uitkomst hiervan met een inspraaknotitie met de raad worden besproken. Naar verwachting zal dit in mei plaatsvinden.

Met nadruk willen wij u erop attenderen dat in de beleidsregels met betrekking tot handhavend optreden de menselijke maat in acht zal worden genomen. Met name zullen wij oog hebben voor personen in kwetsbare posities, mede tegen de achtergrond van de huidige maatschappelijke omstandigheden (corona). Een en ander overeenkomstig de door de minister herhaaldelijk gedane oproep.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen

A. Hoogendoorn
Burgemeester

H.J.W. Mulder
Gemeentesecretaris