

Collegeadvies



Zaaknummer	111774 en 112360
Portefeuillehouder	A.C. Sneevliet
Advies van	A. Haja/G. Rooks
I.o.m.	A. Post
Beslissing d.d.	1 juni 2021 Nummer
Conform voorstel.	
Besluit	Openbaar

Onderwerp

Besluit op bezwaarschriften, ingediend tegen de verleende omgevingsvergunning voor het tijdelijk, gedurende 1 jaar, huisvesten van arbeidsmigranten op het perceel Berkenweg 13 in Doornspijk.

Te nemen besluit

1. De heer L. Vlijm en de overige 14 mede-bezwaarmakers als belanghebbenden aan te merken en ontvankelijk te verklaren in hun bezwaren.
2. Het bezwaarschrift van de heer L. Vlijm en de overige 14 mede-bezwaarmakers ongegrond te verklaren.
3. Het bezwaarschrift van Harry Frens Vastgoed B.V. ontvankelijk te verklaren en vervolgens gegrond te verklaren voor zover dit betrekking heeft op het zogeheten 'stelletjes-voorschrift' en voor het overige ongegrond te verklaren.
4. De (motivering van de) omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 aan te passen ten aanzien van het zogeheten 'stelletjes-voorschrift' (voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning) en dit voorschrift in de omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 te schrappen (opmerking: dit betekent dat de volgende passage in voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning wordt geschrapt: "*waarvan 2 stellen*").
5. De omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 voor het tijdelijk, gedurende 1 jaar, huisvesten van arbeidsmigranten op het perceel Berkenweg 13 te Doornspijk, kadastraal bekend gemeente Doornspijk, sectie D, nummer 4883, voor het overige in stand te laten.

Inleiding

Op 20 mei 2020 heeft Harry Frens Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning aangevraagd voor het huisvesten van arbeidsmigranten op het perceel Berkenweg 13 te Doornspijk. Er is een vergunning nodig, omdat huisvesting van arbeidsmigranten niet past in het geldende bestemmingsplan. Er kan in afwijking van een bestemmingsplan een vergunning met toepassing van het zogenaamde kruimelgeval worden verleend, als er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. In het besluit van 7 oktober 2020 heeft uw college overwogen dat de gevraagde omgevingsvergunning verleend kan worden, omdat er geen strijd is met 'een goede ruimtelijke ordening'. Dit is mede onderbouwd aan de hand van de Beleidsregels Planologische Afwijkmogelijkheden, het Beleidsplan Vitale Vakantieparken en de op 25 mei 2020 door de gemeenteraad vastgestelde (geamendeerde) Notitie Doelgroepenbeleid. In het Doelgroepenbeleid zijn nadere uitgangspunten voor de huisvesting van arbeidsmigranten opgenomen, waaraan de ingediende aanvraag is getoetst en op basis waarvan is

geconcludeerd dat de vergunning verleend kan worden. Wel is de aanvrager verzocht om de ingediende aanvraag omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd aan te passen naar een omgevingsvergunning voor een bepaalde tijd, namelijk 1 jaar. Dit vanwege de in het Beleidsplan Vitale Vakantieparken opgenomen maximale termijn van 1 jaar. De aanvrager heeft de aanvraag omgevingsvergunning op 25 september 2020 conform het verzoek gewijzigd. Op 7 oktober 2020 is de omgevingsvergunning verleend voor het tijdelijk, gedurende maximaal 1 jaar, huisvesten van arbeidsmigranten.

Tegen dit besluit zijn twee bezwaarschriften ingediend: één door mr. drs. H. Doornhof namens Harry Frens Vastgoed B.V., en één door de heer L. Vlijm mede namens 14 omonenden van Berkenweg 13.

De bezwaarschriften zijn voor advies voorgelegd aan de onafhankelijke bezwarencommissie Elburg-Nunspeet. Deze commissie heeft op 2 maart 2021 een hoorzitting gehouden.

Beoogd effect

Het op 7 oktober 2020 genomen besluit naar aanleiding van de ingediende bezwaren te heroverwegen, het geconstateerde motiveringsgebrek te herstellen en een besluit op deze bezwaren te nemen.

Argumenten

De commissie heeft op 6 april 2021 advies uitgebracht over de ingediende bezwaren, waarin zij het volgende adviseert:

1. De belanghebbendheid van een aantal omwonenden te bepalen en hen ontvankelijk te verklaren in hun bezwaren

Het was de commissie niet duidelijk of een aantal omwonenden van de Berkenweg 13 rechtstreeks feitelijke gevolgen zullen ondervinden van de aangevraagde activiteit. Aangezien de heer Vlijm wel als belanghebbende aangemerkt kan worden en omdat zijn bezwaren door de commissie inhoudelijk zijn beoordeeld, bestaat er geen reden om de overige omwonenden als niet belanghebbend aan te merken. De heer L. Vlijm en de overige 14 mede-bezwaarmakers worden dan ook als belanghebbenden aangemerkt en zij worden ontvankelijk in hun bezwaren verklaard.

2. Het bezwaarschrift van de heer L. Vlijm en de overige 14 mede-bezwaarmakers ongegrond te verklaren

De heer Vlijm heeft in het bezwaarschrift een aantal bezwaargronden naar voren gebracht, zoals o.a. de stelling dat de kruimelgevallen-regeling op een onjuiste wijze is toegepast, dat bij het verlenen van de omgevingsvergunning de afspraken uit paragrafen 4.3 en 4.4.1 van de Notitie Doelgroepenbeleid van gemeente Elburg niet zijn nagekomen en dat de communicatie rondom het vergunningtraject slecht is geweest.

De commissie is van mening dat deze bezwaren ongegrond dienen te worden verklaard. De commissie is van mening dat de kruimelgevallen-regeling op een juiste wijze is toegepast en dat de verleende omgevingsvergunning niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Ook is de commissie van mening dat wij in het bestreden besluit de relevante onderdelen van de Notitie Doelgroepenbeleid, inclusief het (in casu relevante) aangenomen amendement van CDA en SGP, 'keurig' hebben uitgeschreven en – voor zover in casu relevant en nodig – van een beoordeling voorzien. Voor zover in het bestreden besluit niet alle punten van paragrafen 4.3 en 4.4.1 afzonderlijk zijn 'langsgelopen' geeft de commissie aan dat dit nog niet betekent dat het bestreden besluit op dit punt onvoldoende is geweest. De commissie wijst erop dat veel normen uit de Notitie Doelgroepenbeleid beoordelingsruimte laten aan het college en zelfs ruimte om tot een andere uitkomst te komen. Dit doet zich met name voor in paragraaf 4.3, waarin over een '*passende schaal en omvang*' wordt gesproken. Ook de zin '*voorkom een te grote concentratie, streef naar een goede huisvesting*' wijst volgens de commissie in de richting van een streven, maar laat tegelijkertijd ruimte voor het college om tot een andere uitkomst (maatwerk) te komen. In dat licht bezien acht de commissie tijdelijke huisvesting van maximaal 96 arbeidsmigranten op een bestaand recreatiepark van 15 recreatiewoningen en een

dienstwoning, mede gelet op de situering ervan in het buitengebied en de door Harry Vastgoed B.V. overgelegde onderzoeksrapportages, niet op voorhand onaanvaardbaar of anderszins onhoudbaar. De in paragraaf 4.4.1 gestelde uitgangspunten dat de arbeidsmigranten zoveel mogelijk op korte afstand van de werklocatie worden gehuisvest, is volgens de commissie geen absolute eis. In paragraaf 4.4.1 worden volgens de commissie verder uitgangspunten genoemd die een uitvoerend karakter hebben, zoals het aanwezig zijn van een beheerder en het in leven roepen van een klankbordgroep. De commissie is dan ook van mening dat wij terecht een voorwaarde aan de omgevingsvergunning hebben verbonden, waarin de vergunninghouder verplicht wordt om *'te allen tijde te voldoen aan de algemene en specifieke uitgangspunten van de Notitie Doelgroepenbeleid'*.

Wat de communicatie-bepalingen in de paragrafen 4.3 en 4.4.1 van de Notitie betreft, waarin onder andere is bepaald dat initiatieven voor locaties van meer dan 9 personen worden gehuisvest in een vroeg stadium voor kennisgeving aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd, en dat bij gebruik van de zogenaamde kruimelgevallenregeling of bij gebruik van een zogenaamde buitenplanse vrijstelling, het college de aanvraag met de raadscommissies bespreekt alvorens een besluit te nemen, stelt de commissie vast dat wij aan deze punten voldaan hebben door de aanvragen van Harry Frens Vastgoed B.V. in een raadscommissie van 27 juli 2020 te bespreken.

Onder verwijzing naar de jurisprudentie concludeert de commissie verder dat de randvoorwaarde in paragraaf 4.3 dat alleen medewerking wordt verleend aan een initiatief als er sprake is van een redelijke mate van draagvlak in de omgeving van het initiatief, blijkend uit een meerderheid in de buurt die niet tegen het initiatief is, in strijd is met de wet. Van een initiatiefnemer kunnen wel (specifieke) inspanningen vereist worden die gericht zijn op het informeren van de omwonenden en het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het initiatief, het zogenaamde inspanningsverplichting. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan een reden zijn om de gewenste medewerking niet te verlenen. De commissie is van oordeel dat Harry Frens Vastgoed B.V. aan de inspanningsverplichting heeft voldaan door op 24 juni, 1 en 2 juli 2019 informatieavonden voor omwonenden te organiseren. Verder stelt de commissie vast dat wij ook op diverse momenten brieven hebben geschreven naar de omwonenden en hen hebben geïnformeerd over de stand van zaken. Er heeft dus wel op diverse manieren communicatie met de omwonenden plaatsgevonden.

3. Het bezwaarschrift van Harry Frens Vastgoed B.V. ontvankelijk te verklaren en vervolgens gegrond te verklaren voor zover dit betrekking heeft op het zogeheten 'stelletjes-voorschrift' en voor het overige ongegrond te verklaren

De commissie is van mening dat het in de Notitie Doelgroepenbeleid gemeente Elburg en in de omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 opgenomen voorschrift dat er per slaapvertrek maximaal 1 persoon per kamer gehuisvest mag worden, tenzij het gaat om 2 partners die in een duurzame verhouding leven (al dan niet getrouwd) – het zogenaamde 'stelletjes-voorschrift' – ruimtelijk niet relevant is.

De commissie is van oordeel dat een voorschrift met betrekking tot het maximum aantal personen per vertrek op zichzelf gezien niet onaanvaardbaar hoeft te zijn, zolang deze maar te relateren is aan de goede ruimtelijke ordening en gebaseerd is op ruimtelijke motieven en afwegingen. De eis om maximaal 1 persoon of 2 personen per kamer toe te laten kan – naar oordeel van de commissie – aanvaardbaar zijn, zolang dit te relateren is aan bijvoorbeeld het beperken van overbewoning (te intensieve bewoning) en overlast en de ruimtelijke uitstraling van de bewoning. Dan is er sprake van een raakvlak met een goed woon- en leefklimaat voor zowel de arbeidsmigranten als de omwonenden. In het door de gemeenteraad aangenomen amendement is aangegeven dat – in afwijking van de hoofdregel van 1 persoon per kamer – in een slaapvertrek ook 2 personen mogen worden gehuisvest, maar dan alleen als het gaat om 2 partners die in een duurzame verhouding leven (al dan niet gehuwd). Deze toevoeging/aanvulling is volgens de commissie ruimtelijk niet relevant en leidt er toe dat betwijfeld kan worden of de eis van maximaal 1 persoon per kamer (de hoofdregel) wel noodzakelijk is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

De commissie acht de Notitie Doelgroepenbeleid gemeente Elburg op dit punt dus niet deugdelijk gemotiveerd. De consequentie daarvan is dat ook voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning van

7 oktober 2020, die immers rechtstreeks voortvloeit uit die Notitie Doelgroepenbeleid gemeente Elburg, niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. De commissie is dan ook van mening dat het bezwaar van Harry Frens Vastgoed B.V. ten aanzien van het 'stelletjes-voorschrift' gegrond dient te worden verklaard.

De commissie is verder van mening dat de overige bezwaren van Harry Frens Vastgoed B.V., zoals onder andere het punt dat de omgevingsvergunning ten onrechte voor een bepaalde tijd (1 jaar) in plaats van voor onbepaalde tijd is verleend, de stelling dat de omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd impliciet is geweigerd en het beroep op het vertrouwensbeginsel geen doel treffen. De commissie adviseert daarom ook om het bezwaarschrift op deze punten ongegrond te verklaren.

4. De (motivering van de) omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 aan te passen ten aanzien van het zogeheten 'stelletjes-voorschrift' (voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning)

De commissie geeft vervolgens aan op welke wijze het geconstateerde motiveringsgebrek in het bestreden besluit kan worden hersteld, namelijk door bij de beslissing op bezwaar:

- a. beter te motiveren dat het betreffende uitgangspunt in de Notitie Doelgroepenbeleid gemeente Elburg en daarmee voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning wel een goede ruimtelijke ordening dient, dan wel
- b. de voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning aanpassen aan de nieuwe, gewijzigde Notitie Doelgroepenbeleid, waarin het 'stelletjes-voorschrift' komt te vervallen en waarbij 'gewoon' wordt aangesloten bij de normering van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) (enkel het stellen van een minimale gebruiksoppervlakte per arbeidsmigrant). De gemeenteraad moet hier nog een besluit over nemen. Indien de gemeenteraad met het voorstel meegaat, dan kunnen wij volgens de commissie de voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning aanpassen. Mocht de gemeenteraad niet in het voorstel meegaan, maar vasthouden aan het eerder gestelde uitgangspunt, zoals verwoord in het aangenomen amendement van CDA en SGP, dan kunnen wij bij de beslissing op bezwaar of beter motiveren dat het betreffende uitgangspunt in de Notitie Doelgroepenbeleid gemeente Elburg en daarmee voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning wel een goede ruimtelijke ordening dient, of, indien deze optie niet tot de mogelijkheden behoort, voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning schrappen op het onderdeel van de 'stelletjes-eis' en de onderbouwing van de omgevingsvergunning hierop aanpassen. Uit de wet vloeit immers voort dat er aan de betreffende omgevingsvergunning alleen voorschriften mogen worden verbonden die nodig zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De voorschriften moeten dus ruimtelijk relevant zijn.

Aangezien de commissie bezwaarschriften de door onze huisadvocaat tijdens de hoorzitting gegeven nadere motivering dat het 'stelletjes-voorschrift' wel een goede ruimtelijke ordening dient, niet voldoende en niet overtuigend genoeg vindt, en het feit dat de gemeenteraad op dit moment nog steeds geen definitief besluit heeft genomen over de door ons voorgestelde wijzigingen van de Notitie Doelgroepenbeleid, kunnen wij in de beslissing op het voorliggend bezwaar het 'stelletjes-voorschrift' uit voorwaarde 1 van de omgevingsvergunning alleen maar schrappen. Door het schrappen van het 'stelletjes-voorschrift' kan de motiveringsgebrek in de omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 hersteld worden en kan dit besluit voor het overige wel overeind blijven.

Kanttekeningen

Bezwaarmakers hebben de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de besluiten op bezwaar. De besluiten zijn dus nog niet onherroepelijk. Dit houdt concreet in dat de rechter, indien beroep wordt ingesteld, mogelijk nog tot een ander oordeel kan komen.

Financiën

Aangezien de omgevingsvergunning van 7 oktober 2020 wordt aangepast en het 'stelletjes-voorschrift', zoals opgenomen in voorwaarde 1 van deze omgevingsvergunning wordt geschrapt, is er sprake van een heroverweging van dit besluit en bestaat er grond om vergoeding in de proceskosten toe te kennen van in totaal € 1.068,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen op

de hoorzitting, wegingsfactor 1 = gemiddeld, en waarde per punt is € 534,-; één en ander gebaseerd op het Besluit proceskosten bestuursrecht).

Daarnaast is er een dwangsom van € 299,00 verbeurd wegens het niet tijdig nemen van een besluit (13 dagen te laat).

Communicatie/burgerparticipatie

Bezwaarmakers zullen door toezending van de besluiten op de hoogte worden gesteld.

De portefeuillehouder zal Harry Frens voorafgaand aan de verzending van het besluit op bezwaar telefonisch in kennis stellen.

Verder zal een persbericht worden uitgebracht.

Vervolg

Zoals aangegeven onder kanttekeningen, kan tegen het besluit op bezwaar beroep worden ingediend bij de bestuursrecht.

Bijlage(n)

1. Pro-forma bezwaarschrift van 13 september 2020 van advocaat van Harry Frens Vastgoed B.V.,
2. Aanvullend bezwaarschrift van 24 december 2020 van advocaat van Harry Frens Vastgoed B.V.,
3. Bezwaarschrift van 11 september 2020 van de heer L Vlijm en 14 andere omwonenden,
4. Verslag van de commissie bezwaarschriften,
5. Advies van de commissie bezwaarschriften,
6. Conceptbrief aan advocaat van Harry Frens Vastgoed B.V. met het besluit op bezwaar,
7. Conceptbrieven aan de heer L. Vlijm, de heer R. Polinder en de heer B. Lankman als aanspreekpersonen van de omwonenden.