

Raad van de gemeente Leeuwarden
Postbus 21000
8900 JA LEEUWARDEN

Datum
3 juli 2019

Ons nummer
201802095/1/R3

Uw kenmerk
2018-Z72260 (t.a.v. dhr. A. den Herder)

Inlichtingen
J.A. Frans
070-4264771

Onderwerp
Leeuwarden
BP Grou - Yn 'e Lijte

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

New Port Leisure Groep B.V., gevestigd te Grou, gemeente Leeuwarden,
appellante,

en

de raad van de gemeente Leeuwarden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Grou – Yn 'e Lijte" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft New Port Leisure Groep B.V. beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben een aantal bewoners van recreatiepark Yn 'e Lijte een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 april 2019, waar New Port Leisure Groep B.V., vertegenwoordigd door J.J. Brouwer en bijgestaan door mr. F. Postma, advocaat te Leeuwarden, en de raad, vertegenwoordigd door A.M. den Herder, zijn verschenen. Voorts is ter zitting een aantal bewoners van recreatiepark Yn 'e Lijte als partij gehoord. Een deel van hen is ter zitting bijgestaan door mr. J.J. Hengst, advocaat te Heerenveen, onderscheidenlijk mr. G.G. Kranendonk, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor het recreatiepark Yn 'e Lijte. Met het plan wordt een persoonsgebonden overgangsregeling getroffen voor de bewoners van de recreatiewoningen die op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan volgens de basisregistratie personen van de gemeente Leeuwarden als hoofdbewoner en diens partner stonden ingeschreven op het desbetreffende adres. Als gevolg van deze persoonsgebonden overgangsregeling mag de permanente bewoning van 35 recreatiewoningen op het recreatiepark worden voortgezet.
2. New Port Leisure Groep B.V. is exploitante van een deel van het recreatiepark, dat zij in eigendom en beheer heeft. Zij vreest voor aantasting van het karakter van het recreatiepark en voor inkomensderving als gevolg van de in het plan opgenomen persoonsgebonden overgangsregeling.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Verordening Romte Fryslân 2014

4. New Port Leisure Groep B.V. betoogt dat het plan voor zover het betreft de persoonsgebonden overgangsregeling als bedoeld in artikel 19, lid 19.3, in combinatie met bijlage 3, van de planregels in strijd is met de Verordening Romte Fryslân 2014. Volgens New Port Leisure Groep B.V. wordt er, gelet op het aantal recreatiewoningen waarvan de permanente bewoning als gevolg van de persoonsgebonden overgangsregeling mag worden voortgezet, feitelijk een woonwijk gecreëerd.

4.1. De raad stelt dat er op ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de provincie. Volgens de raad is er in het bestuurlijk overleg van 22 december 2016 overeenstemming bereikt over het eenmalig toepassen van persoonsgebonden overgangsrecht voor bewoners die de recreatiewoning op 11 februari 2016 permanent bewoonden en bij de basisregistratie personen van de gemeente Leeuwarden als hoofdbewoner en diens partner stonden ingeschreven op het adres van de recreatiewoning.

4.2. Artikel 5, lid 5.8.1, van de Verordening Romte Fryslân 2014, zoals deze gold ten tijde van de vaststelling van het plan, luidt:
"In een ruimtelijk plan kan de bestemming voor verblijfsrecreatief gebruik van recreatiewoningen die buiten het bestaand stedelijk gebied liggen en die primair als recreatiewoningen zijn gebouwd, niet worden omgezet in een woonbestemming voor permanente bewoning."

Artikel 5, lid 5.8.2, luidt:

"In afwijking van artikel 5.8.1 kan een ruimtelijk plan voorzien in de omzetting van de bestemming van recreatiewoningen naar een woonbestemming voor permanente bewoning, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de recreatiewoningen sluiten aan op bestaand stedelijk gebied;
- b. de recreatiewoningen liggen buiten de ecologische hoofdstructuur;
- c. de recreatiewoningen voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- d. aard en schaal van de bestemmingswijziging passen bij de kern, en de woningen zijn als nieuwe woningen voorzien in het woonplan als bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid;
- e. de recreatiewoningen worden sinds 1 november 2003 onafgebroken permanent bewoond;
- f. in geval van een complex van recreatiewoningen is sinds 1 november 2003 minimaal 50% van de recreatiewoningen permanent bewoond en wordt het complex niet bedrijfsmatig geëxploiteerd."

4.3. Met het plan is aan de recreatiewoningen op het recreatiepark Yn 'e Lijte de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" en de aanduiding "recreatiewoning" toegekend. Ingevolge artikel 7, lid 7.4, van de planregels wordt het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning tot strijdig gebruik gerekend. Ingevolge artikel 19, lid 19.3, in combinatie met bijlage 3, van de planregels mag de permanente bewoning van de 35 recreatiewoningen die staan opgenomen op de lijst in bijlage 3 worden voortgezet door diegene die het gebouw gebruiken ten behoeve van

permanente bewoning ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan. Zodra de permanente bewoning door de bestaande gebruikers wordt beëindigd, vervalt het recht op gebruik van deze gebouwen ten behoeve van permanente bewoning. In artikel 19, lid 19.3, van de planregels wordt onder bestaande gebruiker verstaan: "de persoon/personen die op het moment van de terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan volgens de basisregistratie personen van de gemeente Leeuwarden als hoofdbewoner en diens partner staan ingeschreven op het betreffende adres."

4.4. In hetgeen New Port Leisure Groep B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met de Verordening Romte Fryslân 2014 is vastgesteld. Daarbij betreft de Afdeling dat in artikel 5, lid 5.8.1, van de Verordening Romte Fryslân 2014 staat dat de bestemming van recreatiewoningen niet mag worden omgezet in een woonbestemming en het onderhavige plan, gelet op de aan de woningen toegekende bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" met de aanduiding "recreatiewoning", niet in een dergelijke omzetting van de bestemming in een woonbestemming voor permanente bewoning voorziet. Het betoog faalt.

Artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening

5. New Port Leisure Groep B.V. betoogt dat de raad bij het opnemen van de persoonsgebonden overgangsregeling als bedoeld in artikel 19, lid 19.3, in combinatie met bijlage 3, van de planregels onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen. Daartoe voert New Port Leisure Groep B.V. aan dat zij als gevolg van de persoonsgebonden overgangsregeling schade lijdt in de vorm van inkomensderving. In dat kader acht zij van belang dat permanente bewoning ten koste gaat van het karakter van het recreatiepark en dat permanente bewoners van recreatiewoningen onder meer hun dagelijkse boodschappen elders doen, geen gebruik maken van de mogelijkheid om onder meer beddengoed en fietsen te huren en zelf zorgdragen voor de schoonmaak en het onderhoud van de woning. Ter zitting heeft New Port Leisure Groep B.V. hieraan toegevoegd dat volgens haar niet is gebleken dat het niet voorzien in een persoonsgebonden overgangsregeling voor alle bewoners leidt tot relatief ernstige schade. Gelet hierop heeft de raad volgens New Port Leisure Groep B.V. ten onrechte meer gewicht toegekend aan het belang van de bewoners die met het permanent bewonen van recreatiewoningen willens en wetens de regels overtreden. In dat verband wijst zij op paragraaf 3.1 van de "Kadernota Handhaving, Fysieke leefomgeving en veiligheid" (hierna: de Kadernota), waarin staat dat daar waar normen gelden, die het verdienen te worden nageleefd.

5.1. De raad stelt dat hij alle betrokken belangen heeft afgewogen. Volgens de raad hebben alle eigenaren en exploitanten op recreatiepark Yn 'e Lijte belang bij een eenduidig en helder beleid. De raad beoogt met het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht een beleid te voeren dat is gericht op het tegengaan en op termijn beëindigen van permanente bewoning van recreatiewoningen, hetgeen volgens de raad in het belang is

van New Port Leisure Groep B.V., zonder daarbij de belangen van de huidige permanente bewoners uit het oog te verliezen die ervan zijn uitgegaan dat de gemeente permanente bewoning niet als problematisch beschouwt.

De raad acht het alsnog handhavend optreden tegen de permanente bewoning van de recreatiewoningen die zijn opgenomen op de lijst in bijlage 3 van de planregels, zoals New Port Leisure Groep B.V. wenst, onevenredig en niet proportioneel. In hoofdstuk 3 van de plantoelichting staat hierover dat handhavend optreden tot financiële problemen leidt voor gezinnen die al jaren op het park wonen. Het gaat over het algemeen om oudere personen die moeilijkheden zullen ondervinden bij het vinden van andere geschikte huisvesting, aldus de plantoelichting. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat er weliswaar geen specifiek onderzoek naar de leeftijden van de bewoners is verricht, maar dat het algemeen bekend is dat de betrokken bewoners al op meer gevorderde leeftijd zijn. Ook heeft in de beslissing om niet alsnog over te gaan tot handhavend optreden meegespeeld dat de gemeente Boarnsterhim tot 1 januari 2014 bevoegd was eventueel handhavend op te treden tegen de permanente bewoning van de recreatiewoningen op het park maar hiertoe nooit is overgegaan, aldus de raad.

Volgens de raad volgt uit de Kadernota dat de gemeente kiest voor programmatisch handhaven. In het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2018 wordt volgens de raad gewezen op het persoonsgebonden overgangsrecht van recreatiepark Yn 'e Lijte. Omdat in het vervolg tegen nieuwe permanente bewoning van recreatiewoningen op het recreatiepark zal worden opgetreden, is volgens de raad geen sprake van strijd met de Kadernota.

5.2. Artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) luidt: "Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen."

5.3. Met het plan wordt voor de bewoners van 35 van de in totaal ruim 200 recreatiewoningen op het recreatiepark Yn 'e Lijte een persoonsgebonden overgangsregeling getroffen. Ter zitting is gebleken dat de 35 recreatiewoningen in particulier eigendom zijn en dat voor de eigenaren van deze recreatiewoningen geen verplichting bestaat om bij New Port Leisure Groep B.V. diensten af te nemen.

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5400, biedt artikel 3.2.3 van het Bro de raad de mogelijkheid om voor een of meer natuurlijke personen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen. Daartoe kan de raad overgaan in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op artikel 3.2.2, vierde lid, van het Bro, niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een onbillijkheid van

overwegende aard als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro zou leiden.

De Afdeling ziet in hetgeen New Port Leisure Groep B.V. heeft aangevoerd over de Kadernota geen aanleiding voor het oordeel dat de raad als gevolg van deze Kadernota niet in redelijkheid een persoonsgebonden overgangsregeling in het plan heeft kunnen opnemen. De in de Kadernota opgenomen visie dat normen het verdienen te worden nageleefd – wat daar ook van zij – staat niet aan het opnemen van een persoonsgebonden overgangsregeling in de weg.

5.5. De raad heeft beoordelingsruimte bij de beoordeling van de vraag of aan de voorwaarde uit artikel 3.2.3 van het Bro wordt voldaan dat handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden en beleidsruimte bij de keuze om, indien aan de voorwaarden van artikel 3.2.3 van het Bro wordt voldaan, ten aanzien van gebruik van grond en opstallen al dan niet persoonsgebonden overgangsrecht toe te kennen.

Hoewel de raad de omstandigheden genoemd onder 5.1, naast andere persoonlijke omstandigheden, bij zijn afweging mag betrekken, kan de raad gelet op artikel 3.2.3 van het Bro niet volstaan met een algemene beoordeling van de gehele situatie. In plaats daarvan dient de raad voor alle bewoners van de 35 adressen op de lijst in bijlage 3 van de planregels, afzonderlijk inzichtelijk te maken waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en dus wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 3.2.3 van het Bro. Dit heeft de raad niet gedaan. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb onvoldoende gemotiveerd. Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Gelet op hetgeen in 5.5 is overwogen, is het beroep van New Port Leisure Groep B.V. gegrond. Het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 19, lid 19.3, en bijlage 3, van de planregels dient wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd. Dit betekent dat de persoonsgebonden overgangsregeling in het plan is komen te vervallen. Indien de raad het gebrek dat in deze uitspraak is geconstateerd wenst te herstellen, dient hij hetgeen is vermeld onder 5.5 bij de besluitvorming in acht te nemen.

7. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.



Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Leeuwarden van 18 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Grou – Yn 'e Lijte" voor zover het betreft artikel 19, lid 19.3, en bijlage 3, van de planregels;
- III. draagt de raad van de gemeente Leeuwarden op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Leeuwarden tot vergoeding van bij New Port Leisure Groep B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Leeuwarden aan New Port Leisure Groep B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Kramer
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Plambeck
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2019

159-896.

Verzonden: 3 juli 2019

Nummer 1557
RO

DE RAAD DER GEMEENTE LEEUWARDEN;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 september 2017
(kenmerk 411463);

BESLUIT:

1. de in bijlage 1 opgenomen "Reactie- en antwoordnota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan Grou - Yn 'e Lijte" vast te stellen;
2. de in bijlage 2 opgenomen "Ambtshalve ingebrachte wijzigingsvoorstellen" vast te stellen;
3. bestemmingsplan "Grou - Yn 'e Lijte" gewijzigd vast te stellen onder toekenning van het nummer NL.IMRO.0080. 12004BP00-VG01;
4. geen exploitatieplan vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 18 december 2017,

voorzitter,



griffier.



Vaststelling bestemmingsplan Grou - Yn 'e Lijte

Kenmerk 411463

Aan de gemeenteraad.

Inleiding

Het eiland Yn 'e Lijte ligt aan de noordoost kant van het dorp Grou en sluit direct aan op de bebouwde kom. Het grootste deel van het plangebied kent een recreatieve bestemming. Bij de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2014 is een groot deel van de gemeente Boarnsterhim, waaronder Yn 'e Lijte, onderdeel gaan uitmaken van de gemeente Leeuwarden. Gebleken is ondertussen dat een aantal van de aanwezige recreatiewoningen gebruikt wordt om permanent in te wonen. Door de exploitant van de camping op Yn 'e Lijte is een handhavingsverzoek ingediend. Rechtbank Noord-Nederland heeft in haar uitspraak op 11 december 2015 aangegeven dat onze gemeente moet zorgen dat de regels van het bestemmingsplan worden nageleefd. Dit kan door handhavend op te treden of door een regeling op te nemen in het bestemmingsplan om permanente bewoning te reguleren.

Karakter van het plan

Het plan is voor het grootste deel conserverend. Dit betekent dat de nu geldende regels zoveel mogelijk blijven gehandhaafd. Een uitzondering op het conserverende karakter vormt het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht voor het permanent bewonen van recreatiewoningen. De hoofdbewoner en diens partner mogen op grond van het overgangsrecht in de recreatiewoning blijven wonen. Dit geldt voor hoofdbewoners en partners die ingeschreven stonden in de basis registratie personen op 11 februari 2016, de datum dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage werd gelegd. Kinderen van de hoofdbewoner en van partners mogen uiteraard wonen bij hun ouders maar worden niet onder het overgangsrecht geplaatst. Zodra de permanente bewoning door de bestaande gebruikers wordt beëindigd vervalt het recht op gebruik van deze recreatiewoningen ten behoeve van permanente bewoning. De gemeente kiest voor deze regeling om het recreatieve karakter van Yn 'e Lijte te behouden. Tegelijkertijd hoeft op deze manier niet handhavend te worden opgetreden tegen bewoners die soms al decennia lang wonen in hun recreatiewoning.

Inspraak

Door de uitspraak van de rechtbank op 11 december 2015 moest binnen een termijn van 10 weken handelend worden opgetreden. Onze gemeente had daarbij de keuze om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning of te zorgen dat er concreet zicht bestaat op legalisatie van de situatie. Concreet zicht op legalisatie kan worden gecreëerd door een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Het ter inzage leggen van een voorontwerpbestemmingsplan in het kader van een inspraakprocedure geldt niet als concreet zicht op legalisatie. Om deze reden is bij dit bestemmingsplan afgezien van het verlenen van inspraak.

Het bestemmingsplan is grotendeels conserverend van aard en staat geen nieuwe ontwikkelingen toe. Ook om die reden is het niet noodzakelijk geacht om inspraak op dit bestemmingsplan te verlenen.



Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan heeft met ingang van 11 februari 2016 gedurende een periode van zes weken voor een ieder ter inzage gelegen. Gedurende deze periode kon een ieder zijn of haar zienswijze kenbaar maken. Ook was het ontwerpbestemmingsplan integraal raadpleegbaar via de gemeentelijke viewer www.leeuwarden.nl/ruimtelijke-plannen en via de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl. Er zijn zienswijzen kenbaar gemaakt door 7 verschillende partijen. Voor de behandeling van deze zienswijzen wordt hier kortheidshalve verwezen naar Bijlage 1: Reactie- en antwoordnota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan Grou - Yn 'e Lijte.

Overleg

Naar aanleiding van de door de provincie ingebrachte zienswijze heeft uitgebreid ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden. Voor de behandeling van deze zienswijze wordt hier kortheidshalve verwezen naar Bijlage 1: Reactie- en antwoordnota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan Grou - Yn 'e Lijte.

Ambtshalve wijzigingen

De lijst met namen die als bijlage 3: Bewoners Yn 'e Lijte onderdeel uitmaakt van de regels van het bestemmingsplan, is ambtshalve gewijzigd. Kortheidshalve wordt hier verder verwezen naar Bijlage 2: Ambtshalve ingebracht wijzigingsvoorstel.

Exploitatieplan

Door middel van de grondexploitatie regeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) beschikken gemeenten over mogelijkheden voor het verhalen van kosten. Hierbij valt te denken aan kosten voor het bouw- en woonrijp maken en kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan. Daarnaast hebben gemeenten sturingsmogelijkheden, omdat in het geval van grondexploitatie door derden diverse eisen en regels gesteld kunnen worden. De kosten die gemoeid zijn met dit plan zijn beperkt tot de kosten voor het opstellen van het plan zelf. Deze kosten worden gedekt uit het reguliere budget voor het opstellen van bestemmingsplannen. Hiermee zijn de kosten anderszins verzekerd en hoeft er geen exploitatieplan vastgesteld te worden.

Vaststelling

Gelet op hetgeen hiervoor is vermeld, stellen wij u voor het bestemmingsplan vast te stellen.

Leeuwarden, 19 september 2017

Burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester,

secretaris.

