

Leeuwarden, 6 augustus 2020

Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften, Algemene Kamer,
aan burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden

Samenstelling van de commissie:

De heer drs. H. Schukking (voorzitter)
De heer mr. H.J. Bos (lid)
Mevrouw mr. J. Wiersma-Veenhoven (lid)

De heer drs. J.J. Bouwmeester, secretaris

Bezwaarschriftnummer:

BZW.1.20.0176.01

Indieners:

Bezwaarden:
Vereniging van Eigenaren Suder Burd te Grou
De heer G.L. Mulder uit Amsterdam
De heer J.S.B. Schram uit Zeist
De heer D. Sluijmer uit Zeist
De heer S.M. de Vries uit Grou
De heer E.P. van de List uit Wassenaar

Gemachtigde:
De heer mr. W.R. van der Velde van PlasBossinade advocaten en notarissen

Onderwerp:

Bezwaar tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou.

Datum van de hoorzitting:

29 juni 2020

Advies van de commissie:

De commissie adviseert burgemeester en wethouders om:

1. het bezwaarschrift gegrond te verklaren;
2. het bestreden besluit te herroepen, en;
3. alsnog een besluit te nemen op de aanvraag voor een omgevingsvergunning middels toepassing van de procedure behorende bij artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten derde, Wabo.

Bijlage: verslag van de hoorzitting

1. Inleiding

De Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: commissie) brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift d.d. 24 maart 2020, aangevuld bij schrijven d.d. 18 juni 2020, van de heer mr. W.R. van der Velde, namens de Vereniging van Eigenaren Suder Burd te Grou, de heer G.L. Mulder, de heer J.S.B. Schram, de heer D. Sluijmer, de heer S.M. de Vries en de heer E.P. van de List.

Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van burgemeester en wethouders d.d. 11 maart 2020 waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou.

De commissie heeft op 29 juni 2020 een openbare hoorzitting gehouden. Het verslag van de hoorzitting is als bijlage bij dit advies gevoegd.

In dit advies zal de commissie eerst aangeven wat de relevante regels zijn. Vervolgens worden de feiten kort weergegeven. Daarna geeft zij mede aan de hand van de wettelijke bepalingen een beoordeling van de bezwaren en het bestreden besluit. Tot slot formuleert de commissie het advies aan burgemeester en wethouders.

2. Regelgeving en beleid

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
 - a. het bouwen van een bouwwerk,
 - b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,
 - c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,
 - d. (...),
- (...).

Artikel 2.10

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
 - a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;
 - b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;
 - c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

- d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;
 - e. de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.
2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.11

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, waaromtrent regels zijn gesteld in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien het werk of de werkzaamheid daarmee in strijd is of in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening.
2. Indien sprake is van strijd met de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:
 - a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 1. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
 2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
 3. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;
 - b. (...)
- (...).

Artikel 2.23

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van activiteiten als bedoeld in het eerste lid categorieën gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan ten aanzien van die termijn worden bepaald:
 - a. een maximum gedurende welke deze kan gelden, of
 - b. in welke categorieën gevallen deze kan worden verlengd.

Artikel 3.10

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:
 - a. een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan of een beheersverordening en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°;
 - b. (...);
- (...).

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.7. Planologische gebruiksactiviteiten

Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Bijlage II Besluit omgevingsrecht

Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. (...);

(...);

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Bestemmingsplan Buitengebied 2008 (Boarnsterhim)

Artikel 7 Natuurgebied met waterrecreatief medegebruik

1. Bestemmingsomschrijving

De op de plankaart voor “natuurgebied met waterrecreatief medegebruik” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. herstel, onderhoud en ontwikkeling van natuurlijke waarden verbonden aan vaarten, oevers, rietlanden, meren en eilanden;
- b. water- en dagrecreatief medegebruik, uitsluitend in de vorm van recreatieve vaarroutes, picknickvoorzieningen, visplaatsen, recreatieve aanlegplaatsen en naar de aard daarmee gelijk te stellen kleinschalige voorzieningen;
- c. het behoud en herstel van de cultuurhistorische herkenbaarheid van de gronden die op de plankaart zijn aangeduid met “gaaf gebied”;
- d. het behoud en herstel van natuurlijke en landschappelijke waarden zoals deze op de landschapskaart zijn opgenomen en zoals die in bijlage 1 van deze voorschriften zijn beschreven,

met daaraan ondergeschikt:

- e. openbare nutsvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;
 - f. de inrichting en het beheer van vaarwegen voor zover de gronden zijn gelegen binnen de in artikel 28, onder b aangegeven beheersgrenzen;
 - g. bestaande aanlegsteigers ten behoeve van het aanleggen van vaartuigen;
- en voor zover de gronden op de plankaart zijn aangegeven met:
- h. “ligoever recreatief woonschip” tevens voor het innemen van een ligoevers van een recreatief woonschip;
 - i. “molen” tevens voor een windwatermolen;
 - j. “botenhuys” tevens voor de stalling van boten;
 - k. “steiger” tevens voor een aanlegsteiger.

Voor zover de gronden zijn aangeduid met “ligoever recreatief woonschip” is het bestaande, dan wel een reeds vergund woonschip in de bestemming begrepen met inbegrip van de bijbehorende gronden en water overeenkomstig de bestaande indeling, verharding, beschoeiing, (aanleg)steiger en met inbegrip van eventuele bijgebouwen.

2. Bouwvoorschriften

- a. Voor het bouwen van gebouwen ten behoeve van windwatermolens op de gronden op de plankaart aangegeven met “molen” gelden de volgende bepalingen:
 - (...).
- b. Voor het bouwen ten behoeve van een botenhuys op de gronden op de plankaart aangeduid met “botenhuys” geldt de volgende bepaling:
 - (...).
- c. Voor de overige doeleinden mogen geen gebouwen worden gebouwd.

- d. Voor het bouwen van bouwwerken geen gebouwen zijnde gelden de volgende bepalingen:
1. (...).
 2. er mogen geen steigers en walbeschoeiingen worden gebouwd.
4. *Gebruiksvoorschriften*
- a. Het is verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken dan wel te laten gebruiken in strijd met de in lid 1 geven bestemmingsomschrijving.
- b. Tot een verboden gebruik als bedoeld in sub a wordt in ieder geval aangemerkt:
1. het uitvoeren van exploratie- en exploitatieboringen en het doen van seismologisch onderzoek;
 2. het gebruiken dan wel laten gebruiken van een ligoever voor een recreatief woonschip afwijkend van het bepaalde in lid 1.
6. *Aanlegvergunning*
- a. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning (aanlegvergunning) van Burgemeester en Wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:
1. binnen de gronden op de plankaart aangeduid met “gaaf gebied”:
 - het ophogen, afgraven of afschuiven van gronden;
 - het graven, verbreden en/of dempen van watergangen;
 2. het aanleggen van voet- en fietspaden;
 3. het realiseren van aanleggelegenheid;
 4. het aanbrengen van walbeschoeiing en het aanleggen van verhardingen;
 5. het ontgraven van gronden met een diepte van ten hoogste 2 meter.
- b. (...).
- c. De onder a bedoelde vergunning wordt uitsluitend verleend indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:
- het ruimtelijk beeld van een op de landschapskaart aangegeven en in bijlage 1 van de voorschriften beschreven gebied;
 - de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden;
 - de verkeersveiligheid.
- d. De in sub a onder 5 bedoelde vergunning wordt niet eerder verleend dan nadat een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten is ontvangen.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. (...).
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 2:4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

3. Feiten

Bij aanvraag d.d. 2 maart 2020, ingekomen 2 maart 2020, heeft de heer R.J. Kuperus uit Grou een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou.

Bij besluit d.d. 11 maart 2020, verzonden 12 maart 2020, kenmerk 11039066, hebben burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verleend voor de volgende activiteiten:

- Bouwen (artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo)
- Aanleggen (artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wabo)
- Strijd gebruik gronden/bouwwerken met RO (artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo)

Tegen dit besluit heeft de heer mr. W.R. van der Velde, namens de Vereniging van Eigenaren Suder Burd te Grou, de heer G.L. Mulder uit Amsterdam, de heer J.S.B. Schram uit Zeist, de heer D. Sluijmer uit Zeist, de heer S.M. de Vries uit Grou en de heer E.P. van de List uit Wassenaar (hierna: bezwaarden), een bezwaarschrift d.d. 24 maart 2020, aangevuld bij schrijven d.d. 18 juni 2020, ingediend.

Tevens hebben bezwaarden de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Op 14 april 2020 heeft de voorzieningenrechter, zonder behandeling ter zitting, het verzoek om voorlopige voorziening (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard, omdat niet voldaan is aan het vereiste van onverwijlde spoed.

Bij brief d.d. 18 juni 2020 heeft de heer mr. J.A. Vos, namens de heer F.J. Kuperus, een schriftelijke reactie op het bezwaarschrift en nadere stukken ingediend.

Naar aanleiding van dit bezwaarschrift heeft op 29 juni 2020 een openbare hoorzitting plaatsgevonden. Ter hoorzitting zijn verschenen:

- De heer J.N. de Blécourt (voorzitter VvE Suder Burd te Grou - bezwaarde)
- De heer G.L. Mulder (bezwaarde)
- De heer S.M. de Vries (bezwaarde)
- De heer mr. W.R. van der Velde (gemachtigde van bezwaarden)
- Mevrouw M. Vreeswijk (namens burgemeester en wethouders)
- De heer mr. J.A. Vos van Stirling nieuwe advocatuur (gemachtigde van de heer R.J. Kuperus)

De heer R.J. Kuperus (vergunninghouder) was met kennisgeving afwezig.

4. Bezwaren

Samengevat zijn de volgende bezwaargronden naar voren gebracht:

1. Er is niets tijdelijks aan de situatie; vergunninghouder wil de ark permanent naar de Burd verplaatsen.
2. Vaststaat dat de ark na drie jaar niet zal worden verwijderd, zodat geen toepassing mag worden gegeven aan artikel 4, aanhef en onder 11, Bijlage II Bor.
3. Verweerder maakt zich schuldig aan détournement de pouvoir, door een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor een project waarvan - onder meer op basis van eerdere besluitvorming van verweerder - vaststaat dat het op deze locatie helemaal niet tijdelijk is.
4. Het is in strijd met een goede ruimtelijke ordening om een omgevingsvergunning-afwijkend-gebruik te verlenen voor een bouwwerk waarvan op voorhand vaststaat dat het niet kan voldoen aan de welstandseisen van de gemeente.
5. Er is geen sprake van een goede ruimtelijke ordening. Verweerder stelt slechts dat een aanlegvergunning en gebruiksvrijstelling kan worden verleend, omdat ter plaatse reeds een verplaatste aanleggelegenheid aanwezig was en dat er daarom geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het ruimtelijk beeld. Echter,
 - het bestemmingsplan voorziet in zijn algemeenheid niet in de aanwezigheid van recreatiearken langs de boorden van het meer;
 - de ruimtelijke impact van de recreatie-ark met een oppervlakte van 203 m² is groot;

- de recreatie-ark ligt volledig in EHS-gebied;
 - in tegenstelling tot de oude situatie mag de recreatie-ark nu het gehele jaar hier liggen;
 - bewijs van het permanente karakter is dat de recreatie-ark wordt aangesloten op nutsvoorzieningen.
6. In strijd met artikel 5.16, eerste lid, Bor is in de omgevingsvergunning niet opgenomen dat vergunninghouder na het verstrijken van de vergunde termijn verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande situatie te herstellen.
 7. Het vergunde bouwplan betekent een forse inbreuk op de voorschriften en waarden van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Ter plaatse geldt de bestemming 'Natuurgebied met waterrecreatief medegebruik' waarin de natuurfunctie voorop staat. Bebouwing is niet toegestaan.
 8. Het bouwplan is in strijd met een goede ruimtelijke ordening.
 9. Het bouwplan is in strijd met het ontwerpbestemmingsplan Leeuwarden - Arken en woonschepen, de nota Welstand op het water (thans Welstandsnota ligplaatsen), met de Beleidsregel recreatiewoningen Leeuwarden, met de beleidsnotitie Het innemen van een ligplaats voor recreatieve woonschepen, zoals:
 - strijdige afmetingen van de recreatie-ark
 - strijdige locatie
 - strijdige terrassen en balkons
 10. Het bouwplan is voorts in strijd met de Verordening Romte Fryslân en de EHS.
 11. Er was en is voor vergunninghouder geen enkele noodzaak om de ark te verplaatsen en voor burgemeester en wethouders geen enkele noodzaak om daaraan medewerking te verlenen.

Bezwaarden verzoeken de kosten van juridische bijstand die zij in deze procedure hebben moeten maken, te vergoeden.

5. Beoordeling van de bezwaren en het bestreden besluit

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de Vereniging van Eigenaren Suder Burd te Grou (hierna: vereniging) overweegt de commissie het volgende.

De vereniging is een vereniging van eigenaren van recreatiewoningen op de Suder Burd te Grou. De vereniging is op 14 augustus 1997 middels een notariële akte opgericht, waarbij tegelijkertijd de statuten van de vereniging zijn vastgesteld. Ingevolge artikel 3 van deze statuten heeft de vereniging ten doel het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van eigenaren van woonhuizen en grond behorende tot de Suder Burd te Grou, gemeente Boarnsterhim, meer in het bijzonder het beheer van de onroerende zaken die in mandelige eigendom toebehoren aan de eigenaren, alles in de ruimste zin.

De commissie is van oordeel dat de statutaire doelstelling van de vereniging functioneel voldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen constateren dat het belang van de vereniging rechtstreeks betrokken is bij de verleende omgevingsvergunning. Aangezien een groot deel van de recreatiewoningen binnen 300 meter ligt van de tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark, en er vanuit een deel van deze woningen rechtstreeks zicht bestaat op de recreatie-ark, valt dan ook op voorhand niet uit te sluiten dat de eigenaren van deze recreatiewoningen gevolgen van enige betekenis van de recreatie-ark zullen ondervinden.

Naast het statutaire doel van de vereniging is, om te kunnen bepalen of het belang van de vereniging rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, van belang of de vereniging feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van haar doelstelling. De commissie is van oordeel dat de vereniging diverse feitelijke werkzaamheden, zoals het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures, verricht met betrekking tot haar statutaire doelstelling.

Gelet op het doel van de vereniging in samenhang met de omstandigheid dat de vereniging feitelijke werkzaamheden verricht met betrekking tot haar statutaire doelstelling, is de commissie van mening dat het belang van de vereniging rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Dat de heer Kuperus stelt dat van alle eigenaren van het recreatiepark Suder Burd er slechts vijf ook op persoonlijke titel een bezwaarschrift hebben ingediend en de vereniging daarom geen collectief belang, maar slechts het belang van deze vijf leden vertegenwoordigt/behartigt, treft in de ogen van de commissie geen doel. Dat de overige leden niet ook zelfstandig bezwaar hebben gemaakt, wil niet zeggen dat zij daarmee niet tegen het afmeren van de recreatie-ark op de betreffende locatie zijn. De vereniging kan naar het inzien van de commissie dan ook worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de heren G.L. Mulder, J.S.B. Schram, D. Sluijmer, S.M. de Vries en E.P. van de List blijkt dat zij als eigenaar dan wel vruchtgebruiker vanuit hun woningen op een afstand van minder dan 300 meter direct zicht hebben op de recreatie-ark, zodat op voorhand niet valt uit te sluiten dat - anders dan de heer Kuperus stelt - zij gevolgen van enige betekenis van de recreatie-ark zullen ondervinden. De commissie is dan ook van mening dat hun belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Bovenvermelde personen kunnen naar het inzien van de commissie dan ook worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb.

Het bestreden besluit is een besluit in de zin van de Awb en is voor bezwaar vatbaar. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook voor het overige aan de te stellen eisen (artikelen 6:5 en 6:7 Awb). De commissie acht zowel de vereniging als de individuele bezwaarden derhalve ontvankelijk in hun bezwaren.

Nu alle bezwaarden ontvankelijk zijn in hun bezwaren ziet de commissie zich voor de vraag gesteld of burgemeester en wethouders (hierna: verweerder) terecht en op juiste gronden hebben besloten tot het verlenen van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou voor de activiteiten bouwen, aanleggen en het gebruiken van gronden/bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Uitgaande van een volledige heroverweging op de grondslag van de ingediende bezwaren overweegt zij het volgende.

Ten aanzien van de verleende omgevingsvergunning

Bestemmingsplan Buitengebied 2008

De commissie stelt vast dat de betreffende aanlegplek voor de recreatie-ark (hierna: locatie) is gelegen binnen het gebied waarvoor het bestemmingsplan Buitengebied 2008 vastgesteld door de raad van de toenmalige gemeente Boarnsterhim op 10 maart 2009 (hierna: bestemmingsplan) van toepassing is. Op grond van dit bestemmingsplan heeft de locatie de bestemming Natuurgebied met waterrecreatief medegebruik, met de aanduiding 'gaaf gebied'. Voorts is op de plankaart op deze locatie een steiger ingetekend. Het begrip steiger staat evenwel niet in de legenda als aanduiding vermeld.

Voor wat betreft de bestemming Natuurgebied met waterrecreatief medegebruik overweegt de commissie dat in artikel 7, eerste lid (Bestemmingsomschrijving), van de (bestemmings)planregels is bepaald dat de voor Natuurgebied met waterrecreatief medegebruik aangewezen gronden in hoofdzaak zijn bestemd voor behoud en herstel van natuurlijke en landschappelijke waarden en daarnaast ook voor onder meer water- en dagrecreatief medegebruik, uitsluitend in de vorm van recreatieve vaarroutes, picknickvoorzieningen, visplaatsen, recreatieve aanlegplaatsen en naar de aard daarmee gelijk te stellen kleinschalige voorzieningen. Voor zover de gronden op de plankaart zijn aangeduid met 'gaaf gebied' zijn de gronden bestemd voor het behoud en herstel van de cultuurhistorische herkenbaarheid van de gronden.

De commissie overweegt voorts dat in artikel 7, tweede lid (Bouwvoorschriften), onder c, van de planregels is bepaald dat er geen gebouwen mogen worden gebouwd en in artikel 7, vierde lid (Gebruiksvoorschriften), onder b, aanhef en ten tweede, dat het verboden is een ligoever te gebruiken dan wel te laten gebruiken voor een recreatief woonschip afwijkend van het bepaalde in

het eerste lid. Nu er én een recreatie-ark wordt afgemeerd én de locatie slechts voorziet in dagrecreatieve voorzieningen/aanlegplaatsen voor vaartuigen en niet in een aanlegplaats voor een permanent aanwezige recreatie-ark, is de commissie van mening dat het bouwplan op deze punten in strijd is met de planregels. Het bouwplan is dus in strijd met zowel de bouwvoorschriften als de gebruiksvoorschriften van artikel 7 van de planregels.

De commissie stelt vast dat het bestemmingsplan voor deze strijdigheid geen toereikende afwijkmogelijkheid kent, zodat moet worden geconcludeerd dat voor dit bouwplan niet middels artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten eerste, Wabo van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Verweerder heeft de aanvraag d.d. 2 maart 2020 van de heer Kuperus op grond van artikel 2.10, tweede lid, Wabo gelet op het voorgaande derhalve terecht ook aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor de activiteit 'Gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan'.

Besluit omgevingsrecht / kruimelgevallenregeling

In artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo wordt verwezen naar in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

Verweerder heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo, juncto artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor medewerking verleend aan het bouwplan door een omgevingsvergunning voor de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan' te verlenen.

De commissie overweegt dat toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo een zogenoemde discretionaire bevoegdheid van verweerder is. Dit houdt in dat verweerder beleidsvrijheid heeft. Bij de toetsing van het besluit omtrent de verlening van de omgevingsvergunning in het kader van de heroverweging naar aanleiding van het ingekomen bezwaarschrift komen derhalve de belangen van bezwaarden aan de orde. Pas als gezegd kan worden dat verweerder in redelijkheid niet tot het bestreden besluit heeft kunnen komen, is die beleidsvrijheid overschreden.

De commissie is van mening dat verweerder slechts toepassing aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo kan geven, mits wordt voldaan aan een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in de aanhef van het eerste lid van dit artikel. Daarnaast is de commissie van mening dat bij een omgevingsvergunning voor de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan' ook de belangen van derden moeten worden betrokken.

Artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor bepaalt dat voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, in aanmerking komen: ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

De vraag die nu moet worden beantwoord, is of verweerder dientengevolge terecht en op juiste gronden gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid van het bestemmingsplan af te wijken op grond van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo (de zogenaamde kruimelgevallenregeling). Hiertoe overweegt de commissie het volgende.

Zoals de commissie hierboven al heeft geconstateerd, is het bouwplan in strijd met zowel de bouwvoorschriften als de gebruiksvoorschriften van artikel 7 van de planregels. De commissie is met bezwaarden van mening dat het vergunde bouwplan, zowel wat betreft de afmetingen van de recreatie-ark als wat betreft de gekozen locatie, een forse inbreuk op de voorschriften en waarden van het ter plaatse geldende bestemmingsplan betekent. De omgeving van de locatie kenmerkt zich door een open en landelijk natuurgebied.

De recreatie-ark van de heer Kuperus heeft de volgende afmetingen: lengte ± 29 meter, breedte ± 7 meter en hoogte ± 6 meter; de recreatie-ark heeft daarmee een oppervlakte van 203 m². De recreatie-ark heeft twee etages en is voorzien van terrassen.

De commissie volgt de heer Kuperus niet wanneer hij stelt dat de ark wegvalt in het landschap en harmonieert met het ruimtelijk beeld nu de ark is voorzien van een duurzame houten betimmering en het dak een bijpassende kleurstelling heeft gekregen. Gelet op de afmetingen van de ark en de overgelegde foto's vindt de commissie dat de ark desondanks fors aanwezig is in het open landschap. Dat de ark van de heer Kuperus in waterrecreatiegebied ligt, maakt dit niet anders. Dat niemand ooit aanstoot heeft genomen dat de recreatie-ark decennia lang aan de Minne Finne heeft gelegen, zoals de heer Kuperus stelt, wil niet zeggen dat datzelfde zal gelden voor de thans ingenomen locatie aan de Burd. De locaties zijn niet vergelijkbaar.

Beleidsregel recreatiewoningen Leeuwarden 2016

In de geldende bestemmingsplannen binnen de gemeente Leeuwarden wordt voor recreatiewoningen (waaronder ook recreatie-arken vallen) doorgaans een oppervlaktemaat van ten hoogste 70 m² aangehouden. In de Beleidsregel recreatiewoningen Leeuwarden 2016 heeft verweerder vastgelegd dat kan worden afgeweken van de geldende bestemmingsplannen ten behoeve van het vergroten van de oppervlakte van recreatiewoningen tot een oppervlakte van ten hoogste 120 m², met een goothoogte van ten hoogste 3 meter en een bouwhoogte van ten hoogste 7 meter. De commissie stelt vast dat de recreatie-ark van de heer Kuperus met een oppervlakte van 203 m² deze maximaal toegestane oppervlakte van 120 m² ruimschoots overschrijdt. Er is op dit punt dan ook strijd met deze beleidsregel.

Notitie 'Het innemen van een ligplaats voor recreatieve woonschepen'

In het onderhavige bestemmingsplan is in Bijlage 3 de notitie 'Het innemen van een ligplaats voor recreatieve woonschepen' opgenomen. Deze notitie mag dan zijn ingetrokken, feit is dat de notitie als Bijlage 3 nog steeds onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan. Deze notitie geeft het algemene beleidskader met betrekking tot recreatieve woonschepen. Op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan is ook deze beleidsnotitie vastgesteld.

In deze notitie leest de commissie dat het gemeentelijk beleid gericht was (en is) op het continueren van de bestaande situatie; nieuwe ligplaatsen kunnen niet worden ingenomen. Al jaren wordt het vigerende beleid, eerst van de provincie en daarna van de gemeente Boarnsterhim, onverkort gecontinueerd. Dit betekent tevens dat de gemeente geen medewerking verleent aan een uitbreiding van het aantal recreatieve woonschepen. De gemeente zal daarnaast geen nieuwe mogelijkheid voor het innemen van een ligplaats bieden, indien een bestaande ligplaats wordt 'ingeleverd.'

Op dit beleid zijn twee uitzonderingen mogelijk, namelijk wanneer sprake is van vervanging/modernisering van bestaande woonschepen of wanneer sprake is van een kleine verplaatsing van een woonschip, min of meer aan de bestaande ligplaats. Voor de recreatieve woonschepen gelden maximale buitenwerkse maten, waarbij wordt uitgegaan van een maximale oppervlakte van het hele schip van 65 m² en waarbij een maximale breedte is toegestaan van 6 meter en een maximale lengte van 17 meter. Het woonschip dient één bouwlaag te hebben met een maximale goothoogte vanaf de waterlijn van 2,75 meter en een bouwhoogte van 3 meter. Met dit laatste kan worden voorkomen dat een woonschip twee bouwlagen kan krijgen. De commissie stelt vast dat het bouwplan op al deze punten strijdig is met de notitie.

Redelijke eisen van welstand

Ten aanzien van de redelijke eisen van welstand overweegt de commissie dat bij een tijdelijk bouwwerk (zoals hier aan de orde) op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, Wabo de (preventieve) toetsing aan redelijke eisen van welstand bij tijdelijke bouwwerken achterwege kan blijven. Voor zover bezwaarden zich beroepen op de nota Welstand op het water (thans Welstandsnota ligplaatsen) merkt de commissie op dat deze alleen criteria bevat voor historische schepen die langere tijd stilliggen, maar waarmee af en toe ook gevaren wordt. Het gaat hierbij om (historische) varende schepen en vaartuigen waarop wordt verbleven. Deze schepen worden niet als bouwwerk aangemerkt. Woonarken vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze nota. Dit

geldt ook voor schepen en vaartuigen die bedoeld zijn om mee te varen en waarvan de primaire functie varen is (zie hoofdstuk 3 Reikwijdte). Nu in dezen sprake is van een recreatie-ark is de Welstandsnota ligplaatsen niet van toepassing.

Ontwerpbestemmingsplan Leeuwarden - Arken en woonschepen

In de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan Leeuwarden - Arken en woonschepen - dat van 16 april 2020 tot en met 27 mei 2020 ter inzage heeft gelegen - leest de commissie dat het welstandkader voor zowel woonschepen als arken tot voor kort in de beleidsregel Welstand op het water stond. Voor woonschepen geldt per 1 december 2019 de Welstandsnota ligplaatsen. Voor arken, die voorheen ook onder die beleidsregel vielen, wordt een aanvulling gemaakt op de welstandsnota van de gemeente; tegelijk met het vaststellen van het bestemmingsplan Leeuwarden - Arken en woonschepen wordt een welstandkader vastgesteld.

Het ontwerpbestemmingsplan Leeuwarden - Arken en woonschepen moet - omdat in de (meeste) geldende bestemmingsplannen geen bouwregels voor een woon- of recreatie-ark zijn opgenomen - voorzien in deze bouwregels.

Voor recreatie-arken gaan de volgende bouwregels gelden: maximale lengte 17 meter, maximale breedte 6 meter, maximale hoogte 3 meter en maximale oppervlakte 65 m². Omdat ook woonarken met twee verdiepingen worden gebruikt (waarbij de onderverdieping zich dan in de onderbouw bevindt), is voor deze 'splitlevel-arken' een afwijkingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om de bouwhoogte te vergroten tot 4,50 m. Deze afwijkingsbevoegdheid geldt volgens de commissie dus uitdrukkelijk niet voor recreatie-arken. De commissie stelt vast dat het bouwplan ook strijdig is met de bouwregels van dit ontwerpbestemmingsplan. Immers, de recreatie-ark van de heer Kuperus is te lang, te hoog, te breed en heeft een te grote oppervlakte én een tweede verdieping.

Namens verweerder is terecht gesteld dat het bouwplan niet hoeft te worden getoetst aan toekomstig beleid; getoetst moet worden aan de wet- en regelgeving die op het moment van indienen van de aanvraag omgevingsvergunning geldt. De commissie bespreekt het ontwerpbestemmingsplan hier wel, omdat het laat zien dat ook in dit toekomstige beleid de recreatie-ark van de heer Kuperus qua afmetingen en tweede verdieping niet zal voldoen aan de bouwregels.

Voor zover de heer Kuperus stelt dat er op grond van artikel 4:84 Awb van beleidsregels kan worden afgeweken, merkt de commissie op dat dat op zich juist is, maar dat dit enkel kan als handelen overeenkomstig de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. De tussen verweerder en GVM overeengekomen verplaatsing van drie aan de Minne Finne in Grou gelegen recreatie-/woonarken is naar de mening van de commissie geen bijzondere omstandigheid als bedoeld in dit artikel, die het (tijdelijk) afmeren van de recreatie-ark van de heer Kuperus op de locatie aan de Burd rechtvaardigt.

Verordening Romte Fryslân 2014 / Ecologische hoofdstructuur

Bezwaarden beroepen zich ook op de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: Verordening Romte) en de hierin opgenomen Ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS). De Verordening Romte regelt de provinciale belangen die op voorhand door moeten werken naar gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het gaat dan om belangen die niet doelmatig of doeltreffend op gemeentelijk niveau kunnen worden afgewogen en behartigd, omdat de effecten het lokale niveau overstijgen. De Verordening Romte heeft betrekking op het hele grondgebied van de provincie Fryslân.

De EHS is volgens Hoofdstuk 1 van de Verordening Romte het op de van deze Verordening Romte deel uitmakende kaart Natuur begrensde, samenhangende stelsel van natuurgebieden van internationaal of nationaal belang dat strekt tot de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten.

De commissie is - anders dan verweerder en de heer Kuperus - van mening dat het bouwplan c.q. de recreatie-ark van de heer Kuperus voor het grootste deel - zo niet helemaal - in de EHS ligt. De

commissie baseert zich hierbij op de gewaarmerkte situatietekening zoals die behoort en deel uitmaakt van de bestreden omgevingsvergunning en op Kaart 3 - Natuur en de digitale verbeelding ervan (Kaart 16 - Verbeelding behorende bij regels Artikel 7 - Natuur) die deel uitmaken van de Verordening Romte.

Namens verweerder is ter hoorzitting uitdrukkelijk gesteld dat de locatie van de recreatie-ark niet in de EHS ligt, waaruit de commissie afleidt dat verweerder met het gegeven dat de locatie wél in de EHS is gelegen bij de vergunningverlening dan ook geen rekening heeft gehouden, hetgeen leidt tot een motiveringsgebrek. Het is maar zeer de vraag of de Verordening Romte deze nieuwe ontwikkeling op deze plek toestaat. Verweerder heeft dat niet onderzocht.

De EHS is, zoals namens verweerder terecht is gesteld, er niet ter bescherming van de belangen van de recreant c.q. die van bezwaarden, maar dit laat onverlet dat het bouwplan wel had moeten worden getoetst aan de Verordening Romte en de EHS.

Motivering omgevingsvergunning

De commissie constateert dat verweerder de omgevingsvergunning voor de activiteit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan als volgt heeft gemotiveerd:

*“Gegeven het feit dat op de locatie voorzien was in een, inmiddels verplaatste, aanleggelegenheid, achten wij dat er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het ruimtelijk beeld. De gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden worden niet geraakt door het vergunde. Er is, naast enige lokale vaarbewegingen, geen verkeer ter plaatse.
(...).*

De aanvraag ziet toe op een tijdelijke behoefte een recreatie ark af te meren in afwachting van een definitieve ligplaats. Het bestemmingsplan voorziet in zijn algemeenheid in de aanwezigheid van recreatie arken langs de boorden van het meer. Op deze locatie lag tot kort geleden een steiger die bedoeld was voor afmeren van recreatievaartuigen.

Er zijn dan ook geen zwaarwegende stedenbouwkundige bezwaren tegen de tijdelijke aanwezigheid van de ark en de twee meerpalen ter plaatse. Wij achten dit initiatief goed tijdelijk inpasbaar en er kan dan ook, met toepassen van artikel 4, lid 11 van het Bor, medewerking verleend worden aan dit tijdelijke initiatief.”

De commissie is gelet op het voorgaande dan ook van mening dat deze motivering het bestreden besluit niet kan dragen. De bestreden omgevingsvergunning betekent immers dat de recreatie-ark van de heer Kuperus er nu het gehele jaar door mag liggen, terwijl dat voorheen maximaal drie dagen aaneen mocht. Daarbij komt dat de recreatie-ark veel grotere afmetingen heeft dan de recreatievaartuigen die hier gewoonlijk aan de aanlegsteiger hebben afgemeerd. Er kan dan ook niet zonder meer worden gesteld dat er geen zwaarwegende stedenbouwkundige bezwaren bestaan tegen de tijdelijke aanwezigheid van de ark en de twee meerpalen ter plaatse, alleen omdat op deze locatie tot kort geleden een steiger lag die bedoeld was voor het afmeren van recreatievaartuigen. De commissie kan zich voorstellen dat de ruimtelijk impact van de recreatie-ark van de heer Kuperus op deze locatie juist groter zal zijn.

De commissie volgt verweerder dan ook niet in zijn stelling dat het eerder gunstig dan ongunstig is voor de natuurwaarden dat de locatie door grondverkoop van openbaar gebied is overgegaan naar privé eigendom en dat een enkele ark in die zin minder belastend is dan de aanwezigheid van een wisselend aantal recreatieve vaartuigen met meerdere opvarenden.

Tijdelijk karakter / samenhang met andere omgevingsvergunningen

Voor wat betreft het tijdelijke karakter is het naar het oordeel van de commissie bovendien maar zeer de vraag of er, zoals verweerder stelt, wel sprake zal zijn van tijdelijke aanwezigheid van de recreatie-ark ter plaatse en dat deze tijdelijke voorziening zijn functie zal verliezen als er voor de ark van de heer Kuperus een eigen en permanente ligplaats is ingericht.

De commissie stelt vast dat er met betrekking tot het perceel aan de Burd in Grou, kadastraal bekend GRO00 E 515, waarvan thans de broers F.G. en R.J. Kuperus ieder voor de helft eigenaar zijn, door verweerder meerdere omgevingsvergunningen zijn verleend.

Zo heeft verweerder bij besluit d.d. 16 november 2018 aan Recreatieschap Marrekrite een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen, strijdig gebruik en aanleggen ten behoeve van het aanbrengen van aanlegvoorzieningen op de locatie de Burd te Grou. Deze vergunning is door de Grouster Vastgoed Maatschappij (hierna: GVM) overgenomen.

Bij besluit d.d. 2 mei 2019 heeft verweerder aan GVM een omgevingsvergunning verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan voor het planologisch mogelijk maken van drie recreatie-arken met de daarbij horende tuinen en bouwwerken op de locatie de Burd te Grou.

Bij besluit d.d. 29 augustus 2019 heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend voor het verplaatsen van drie recreatie-arken en het aanleggen van vlonders op de locatie de Burd te Grou.

De commissie is van mening dat bovenstaande omgevingsvergunningen in onderlinge samenhang bezien alle tot doel hebben om op de locatie aan de Burd (drie) permanente ligplaatsen voor recreatie-arken te creëren c.q. mogelijk te maken. Het bestemmingsplan staat op deze locatie slechts recreatieve aanlegplaatsen toe.

De commissie stelt voorts vast dat bovengenoemde omgevingsvergunningen alle door bezwaarden worden bestreden en nu bij de rechtbank liggen om gezamenlijk te worden behandeld. Daarnaast lopen er tussen bezwaarden en de heer Kuperus c.q. GVM een of meerdere zaken op privaatrechtelijk gebied. De verleende omgevingsvergunningen zijn dus nog niet onherroepelijk. Dat is ook de reden dat de commissie de planologische wijziging die met de omgevingsvergunning d.d. 2 mei 2019 wordt beoogd hier buiten beschouwing laat.

De commissie is voorts van mening dat - anders dan verweerder - de thans door bezwaarden bestreden omgevingsvergunning d.d. 11 maart 2020 voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou niet op zichzelf staat en niet los kan worden gezien van de eerder afgegeven omgevingsvergunningen op deze locatie. Daarnaast is het perceel, kadastraal bekend GRO00 E 515, in eigendom van de broers F.G. en R.J. Kuperus. Alles wijst er derhalve op dat het de bedoeling van de heer Kuperus en/of de GVM is om met de recreatie-ark permanent ligplaats op deze locatie op de Burd te kunnen innemen.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit ook de kennelijke bedoeling van verweerder is. In dit licht bezien, is het opmerkelijk dat verweerder slechts 9 à 10 dagen nodig heeft gehad om op de aanvraag van de heer Kuperus te beslissen. Dit terwijl er rond deze locatie maar liefst drie omgevingsvergunningen in beroep op behandeling bij de rechtbank liggen te wachten. De aanvraag dateert van 2 maart 2020 en is ook op 2 maart 2020 op het gemeentehuis ontvangen; verweerder heeft op 11 maart 2020 de omgevingsvergunning al verleend.

Dit klemt te meer nu er naar het oordeel van de commissie - anders dan verweerder - thans (nog) geen enkele noodzaak bestaat/bestond om de recreatie-ark van de heer Kuperus te verplaatsen. En dat dan ook nog eens naar de betreffende locatie op de Burd, waar de ark in strijd met vrijwel alle gemeentelijke regelgeving die op de locatie en de recreatie-ark alhier van toepassing zijn, op grond van de afgegeven omgevingsvergunning nu gedurende drie jaar mag liggen. Deze termijn kan gelet op het bepaalde in artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor tot maximaal tien jaar worden verlengd; daarvoor zal te zijner tijd dan wel weer een appellabel besluit moeten worden genomen. In dit licht bezien, is het dan niet zo vreemd dat verweerder in weerwil van artikel 5:16, eerste lid, Bor in de omgevingsvergunning niet de verplichting heeft opgenomen dat na het verstrijken van de driejaarstermijn de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand moet zijn hersteld.

In het voor de heer Kuperus gunstigste en voor bezwaarden ongunstige geval, zou de recreatie-ark er namelijk gedurende (in totaal) tien jaar kunnen liggen, zelfs al zouden in beroep de drie eerder verleende omgevingsvergunningen stranden. Dat kan in de ogen van de commissie niet de bedoeling zijn van artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor. De commissie vindt dat het daarom in de rede had gelegen dat verweerder in de thans voorliggende omgevingsvergunning in ieder geval het voorschrift zou hebben opgenomen dat de omgevingsvergunning vervalt op het moment dat er door

de rechter definitief uitspraak is gedaan inzake de eerder verleende en bestreden omgevingsvergunningen.

In de exploitatieovereenkomst die de GVM en de gemeente hebben gesloten, is opgenomen dat de gemeente een inspanningsverplichting heeft om planologisch medewerking te verlenen aan verplaatsing van de drie recreatie-arken die gelegen zijn bij de Minne Finne in Grou, maar dat betekent niet dat verweerder medewerking moet verlenen de recreatie-ark(en) te verplaatsen naar juist de locatie op de Burd.

De commissie merkt op dat in de exploitatie-overeenkomst voor GVM de verplichting is opgenomen dat de drie aanwezige recreatie-/woonarken (waaronder die van de heer Kuperus) binnen twee jaar na overdracht van het openbaar gebied op de Minne Finne aan de gemeente moeten zijn verplaatst. Voor zover de commissie bekend, heeft deze overdracht nog niet plaatsgevonden. De ontwikkeling van de Minne Finne in Grou brengt dus nog niet met zich mee dat de recreatie-ark van de heer Kuperus nu al moet/moest worden verplaatst. Wat dit betreft, had de uitspraak van de rechter in de drie beroepszaken best kunnen worden afgewacht.

Verweerder heeft naar het oordeel van de commissie bovendien niet duidelijk gemaakt welk algemeen belang of bijzonder belang - anders dan de verplichting van GVM om de arken te verplaatsen - is gemoeid met het verlenen van de bestreden omgevingsvergunning, voor welk belang de hiervoor aangegeven zwaarwegende belangen zouden moeten wijken. Voor zover de betreffende regelgeving - waaronder ook de Verordening Romte en de EHS - dat laatste überhaupt al zou toelaten.

Conclusie

Alles overziend, is de commissie van oordeel dat het bouwplan zowel wat betreft de locatie als wat betreft de (afmetingen van de) recreatie-ark in strijd is met vrijwel alle hierop van toepassing zijnde regelgeving. Dit betekent naar het oordeel van de commissie dat het bouwplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zoals bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef, Wabo. Verweerder heeft naar de mening van de commissie niet alleen ten onrechte, maar ook op onjuiste gronden gebruik gemaakt van de bevoegdheid middels toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten tweede, Wabo, juncto artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor medewerking te verlenen aan het bouwplan door een omgevingsvergunning voor de activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan' te verlenen. Het voorgaande betekent dat de commissie voor wat betreft de toepasselijkheid van artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II Bor niet meer toekomt aan de vraag of het in dezen feitelijk mogelijk en aannemelijk is dat de vergunde activiteit zonder omkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Naar het oordeel van de commissie bestaat in dezen evenmin mogelijkheid om medewerking te verlenen aan afwijking van het bestemmingsplan middels de overige in artikel 4 van Bijlage II Bor genoemde gevallen.

De commissie is voorts van mening dat dit gebrek niet middels het besluit op bezwaar kan worden hersteld. Dit betekent dat verweerder in de ogen van de commissie in dezen ten onrechte de omgevingsvergunning heeft verleend en dat verweerder alsnog zal moeten onderzoeken of vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten derde, Wabo (de uitgebreide voorbereidingsprocedure) tot de mogelijkheden behoort. De commissie adviseert verweerder de thans ingediende bezwaren in die procedure als zienswijzen mee te nemen.

Het voorgaande leidt er toe dat de bezwaren gegrond moeten worden verklaard.

Vergoeding kosten juridische bijstand

Tot slot merkt de commissie nog op dat zij niet adviseert over de kosten van rechtsbijstand die een bezwaarde in de bezwaarprocedure heeft gemaakt. Daarover beslist verweerder zelf bij het besluit op bezwaar.

6. Advies van de commissie

De commissie adviseert burgemeester en wethouders om:

1. het bezwaarschrift gegrond te verklaren;
2. het bestreden besluit te herroepen, en;
3. alsnog een besluit te nemen op de aanvraag voor een omgevingsvergunning middels toepassing van de procedure behorende bij artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, ten derde, Wabo.

de Adviescommissie bezwaarschriften,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hug', written in a cursive style.

de voorzitter,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Boruwmeester', written in a cursive style.

de secretaris.

Bijlage behorende bij BZW.1.20.0176.01

Verslag hoorzitting 29 juni 2020

Betreft:

Bezwaar tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke aanlegplaats voor een recreatie-ark op de locatie de Burd te Grou.

Aanwezig namens bezwaarden:

De heer J.N. de Blécourt (voorzitter VvE Suder Burd te Grou)

De heer G.L. Mulder

De heer S.M. de Vries

De heer mr. W.R. van der Velde van PlasBossinade advocaten en notarissen (gemachtigde van bovenstaande bezwaarden)

Aanwezig namens verweerder:

Mevrouw M. Vreeswijk

Aanwezig namens vergunninghouder

De heer mr. J.A. Vos van Stirling nieuwe advocatuur (gemachtigde van de heer R.J. Kuperus; met kennisgeving afwezig)

de commissie:

De heer drs. H. Schukking (voorzitter)

De heer mr. H.J. Bos (lid)

Mevrouw mr. J. Wiersma-Veenhoven (lid)

De heer drs. J.J. Bouwmeester (secretaris)

De voorzitter opent de hoorzitting met een woord van welkom, stelt de aanwezigen aan elkaar voor, geeft een uiteenzetting van de te volgen procedure en geeft vervolgens het woord aan de heer Van der Velde.

De heer Van der Velde overlegt een pleitnota, deelt deze uit en leest deze voor. De pleitnota maakt onderdeel uit van dit verslag (aangehecht). De heer Van der Velde voegt hieraan nog toe dat zoals uit alle procedures blijkt, er in dezen overduidelijk geen sprake is van tijdelijkheid.

Mevrouw Vreeswijk zegt dat bezwaarmakers aanspraak maken op de rechten op de gronden om het recreatiepark heen en alles het liefst willen houden zoals het was. Inmiddels zijn er in verschillende procedures uitspraken gedaan die duidelijk hebben gemaakt dat die rechten er niet zijn. De grond is verkocht en is in particulier eigendom. Er zijn niet echt argumenten tegen de ark; bezwaarmakers willen elke beweging op de gronden verhinderen. Op verzoek van de voorzieningenrechter hebben zij uiteindelijk in aanvullende stukken aangegeven dat het om zichthinder gaat. Een motivatie voor een aanvraag is geen toetsingsgrond voor de Wabo; een aanvrager dient belanghebbende te zijn. Die is er, namelijk de eigenaar van een ark. De gemeente vraagt niet waarom iemand iets wil bouwen. Het betreft een tijdelijke aanvraag waarvoor toetsingen zijn voorgeschreven, die zijn uitgevoerd. De AMvB voorziet in een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. De locatie die gekozen is, ligt in het hart van het watersportgebied van Grou. Mevrouw Vreeswijk overlegt twee foto's met daarop het open landschap. De aanvraag gaat over waterrecreatie, zij het in een andere vorm dan voorheen, maar niet in een vorm die wezensvreemd is aan de locatie. Er liggen meer arken. Toekomstig beleid waaraan wordt gerefereerd, is niet van toepassing; er wordt getoetst aan het vigerend beleid. Het bouwplan is strijdig met het beleid en daarom is ervan afgeweken. Het ligplaatsbeleid is niet van toepassing, want er is geen ligplaats vergund. Er is een vergunning verleend voor het tijdelijk afmeren van een ark. Het tijdelijk afmeren van drijvende objecten is een veelvoorkomend verschijnsel, zeker in deze Coronatijd. Een ligplaats is een adresseerbaar object en is gedefinieerd in de BAG. De BAG geeft ook aan wanneer een ligplaats en een adres moeten worden uitgegeven, maar dat is niet van toepassing voor tijdelijke bouwwerken. De ark ligt niet in de EHS.

De EHS wordt door deze vergunning ook niet bebouwd. De EHS is er niet ter bescherming van de recreant. Mevrouw Vreeswijk vindt dat er nog steeds geen echte reden is voor het bezwaar. De aangehaalde argumenten zijn of persoonlijk of zien op bescherming van andere belangen dan die van bezwaarmakers. De voorzieningenrechter heeft in zijn uitspraak al aangegeven dat het uitzichtbelang bij deze tijdelijke situatie niet dermate zwaarwegend is dat de ark moet worden verplaatst. Het belang van de bewoners aan de Minne Finne is door de gemeente afgewogen tegen de belangen van de recreanten. Daarbij vond de gemeente de belangen van de bewoners van de Minne Finne zwaarder wegen dan die van recreanten in casu de bezwaarmakers. De bewoners van de Minne Finne zouden andermans eigendom aan hun eigendom moeten tolereren en recreanten hoeven dat niet.

De heer Vos overlegt eveneens een pleitnota, deelt deze uit en leest deze voor. Ook deze pleitnota maakt onderdeel uit van dit verslag (aangehecht). De heer Vos voegt hieraan met betrekking tot de tijdelijkheid nog toe dat het gaat om de tijdelijkheid van de vergunning en niet om de tijdelijkheid van een bouwwerk. De mogelijkheid van een permanente oplossing wordt door de tijdelijkheid van de omgevingsvergunning niet geblokkeerd.

De voorzitter merkt, kijkend naar de exploitatieovereenkomst, op dat de gemeente op zijn minst een inspanningsverplichting heeft om voor de drie woonarken die er bij de Minne Finne liggen een andere plek voor te zoeken. De gemeente heeft zich via de privaatrechtelijke weg gebonden om de heer Kuperus ter wille te zijn om voor zijn ark een andere plek te zoeken.

Mevrouw Vreeswijk zegt dat er naar een locatie is gezocht en dat de gemeente wacht op een uitspraak van de rechter in hoeverre de huidige oplossing houdbaar is. Mocht de oplossing niet houdbaar zijn, dan zal er een andere oplossing moeten worden gezocht. In de tussentijd moet de ark wel ergens liggen. En dat is nu tijdelijk vergund. Zodra er een permanente ligplaats is voor deze ark zal die daar heen gaan en zal deze tijdelijke situatie beëindigd zijn. Mevrouw Vreeswijk antwoordt desgevraagd dat de gemeente in zijn algemeenheid op het gebied van waterrecreatie zeer behoudend bezig is. Dat houdt in dat in principe dat wat er aanwezig is, wordt vastgelegd. De watersport leek wat op zijn retour te zijn, echter de Coronacrisis veroorzaakt een hausse aan mensen die boten kopen en huren en zich op het water bewegen. Het is van belang dat de gemeente meebeweegt op basis van een aanwezige vraag. Voorts antwoordt mevrouw Vreeswijk desgevraagd dat er voor de andere twee arken nog geen plek is gevonden. Dit is onderdeel van de procedure die ligt te wachten bij de rechter. Mocht de rechter de bestreden beschikking in stand laten, dan is de oplossing gevonden, zo niet, dan zal er een andere oplossing moeten komen. Voor de andere twee arken is de verplaatsing minder urgent. Deze arken komen aan openbaar gebied te liggen. Dat is wat anders dan een ark die straks aan andermans tuin ligt.

De heer Van der Velde stelt, reagerend op de betichting van de heer Vos dat hij de commissie probeert te misleiden, dat in het Natuurbeheerplan de EHS wordt begrensd en op de tekeningen die hij heeft toegestuurd, te zien is dat de recreatie-ark in de EHS ligt. Op de website van de provincie is zowel op tekening als in tekst te zien dat dit het geval is. Ook op de kaart die behoort tot de Verordening Romte is te zien dat het water, en de recreatie-ark ligt nu eenmaal in het water, tot de EHS behoort. De heer Van der Velde antwoordt desgevraagd dat het uitgangspunt van de provincie is dat in de EHS geen bouwwerken worden toegestaan, dus ook geen tijdelijke. In de EHS mag niet worden gebouwd, behalve uitzonderingen. Voorts antwoordt de heer Van der Velde desgevraagd dat de EHS is opgenomen en beschermd in de Verordening Romte van de provincie en daar heeft de gemeente zich aan te houden. De provincie hoeft in onderhavige zaak geen aparte vergunning, vrijstelling of ontheffing te verlenen. Als de commissie vaststelt dat de recreatie-ark wel in de EHS ligt, dan is er sprake van een motiveringsgebrek in het bestreden besluit immers, de gemeente stelt dat de ark niet in de EHS ligt. De heer Van der Velde antwoordt eveneens desgevraagd dat in de aanvraag heel duidelijk staat dat het een tijdelijke ligplaats betreft, het gaat om het tijdelijk afmeren en dat de activiteit eindigt op 13 maart 2023. Het is echt heel bijzonder dat je dat zo invult, als je weet dat het niet zo is, omdat de gemeente op aanvraag van de heer Kuperus vergunningen heeft verleend om die ark daar blijvend neer te leggen. Onlangs hebben zijn cliënten een civielrechtelijk kort geding gevoerd, waarin de Grouster Vastgoed Maatschappij (GVM) een noodweg heeft geclaimd; de heer Kuperus wilde over grond van zijn cliënten naar de openbare weg. Dat wil hij niet als de ark daar tijdelijk ligt; dat wil hij omdat de arken daar permanent

moeten komen te liggen. En daar is de hele besluitvorming van de gemeente op gericht. Op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de jurisprudentie antwoordt de heer Van der Velde dat inderdaad lastig is. Het was inzake de tijdelijkheid altijd zo dat een bouwwerk weggehaald moet kunnen worden en dat het ook aannemelijk moet zijn dat het weggehaald zal worden. De Raad van State heeft nu in de uitspraak inzake de zonneparken gezegd dat als je het bouwwerk kunt weghalen zonder onomkeerbare gevolgen er voldaan is aan de tijdelijkheid. En inderdaad, een ark kun je gemakkelijk wegslepen. Echter, het is in deze kwestie de bedoeling van zowel de aanvrager als de gemeente om de ark daar permanent neer te leggen. Het is overduidelijk dat er in dezen geen sprake is van tijdelijkheid zoals bedoeld in het artikel waarover het gaat.

Mevrouw Vreeswijk stelt dat er een aantal dingen door elkaar worden gehaald. De aanvrager van de tijdelijke vergunning en tevens eigenaar van de ark is de heer Kuperus; zijn broer is betrokken bij de GVM en de GVM maakt aanspraak op privaatrechtelijke faciliteiten (noodweg). Dat staat dus volstrekt los van de aanvraag voor deze ark. *Mevrouw Vreeswijk* antwoordt desgevraagd dat zij niet weet wanneer de andere drie zaken door de rechter zullen worden behandeld; zij hoopt van dit jaar nog.

De heer De Blécourt legt uit dat de GVM de noodweg wenste ten behoeve van de door de GVM inmiddels aan de heer R.J. Kuperus verkochte grond. Het ging er om dat onder meer de tuinman van Kuperus over het terrein van de VVE kon rijden om bij de ark te kunnen komen. Hun bezwaar is dat deze ark buiten alle proporties is.

De heer Vos antwoordt desgevraagd dat de ark is aangesloten op de nutsvoorzieningen, met uitzondering van het riool. Daar is een voorziening voor in de maak. Voorts antwoordt de heer Vos bevestigend dat er bij de ark een zeecontainer staat; die zal er niet blijven staan.

Mevrouw Vreeswijk antwoordt desgevraagd dat als dit een zeecontainer is deze niet in de vergunning is opgenomen. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat een tijdelijke container voor opslag van materiaal bij onderhoudswerkzaamheden vergunningsvrij kan. In alle andere gevallen zal er een vergunning voor moeten worden aangevraagd. Op de vraag of er elders plek is voor de ark als deze moet worden verplaatst als het bezwaarschrift gegrond zou worden verklaard, antwoordt *mevrouw Vreeswijk* dat ze dat nu niet kan zeggen. Als er inderdaad zwaarwegende redenen zijn dat de ark daar weg moet, dan zal er een oplossing voor moeten worden gevonden. Dat is niet zozeer een probleem van de gemeente, maar van de eigenaar van de ark. Er zijn meerdere arken die in verband met werkzaamheden tijdelijk van plaats veranderd zijn. De kwestie van de ark van de heer Kuperus speelt zich af op particulier terrein en niet in openbaar gebied. Op de vraag wat er gebeurt als binnen de drie jaar elders een definitieve ligplaats wordt gevonden, antwoordt *mevrouw Vreeswijk* dat de ark daar dan naar toe zal gaan. Dan vervalt deze vergunning; de vergunning is houdbaar voor drie jaar of tot het moment dat er een ligplaats is gevonden. Mocht de instandhoudingstermijn van deze vergunning langer noodzakelijk zijn dan drie jaar, dan bestaat de mogelijkheid volgens de Wabo om die tijdelijkheid te verlengen tot maximaal tien jaar.

De heer Van der Velde stelt in tweede termijn dat hij de integriteit van de gemeente niet ter discussie heeft gesteld; wel heeft hij het gehad over de schijn van vooringenomenheid. B&W hebben op zijn minst de schijn van vooringenomenheid tegen nu ze én zonder goede motivering contrair zijn gegaan én dat ze binnen twee maanden na toewijzing van een voorlopige voorziening gewoon een tijdelijke vergunning voor hetzelfde project hebben verleend. De heer Van der Velde brengt dit in verband met de inspanningsverplichting die B&W op zich hebben genomen om de ark te verplaatsen. Het is niet correct om de kwestie af te doen als een burenruzie. Natuurlijk zijn het burens, maar zijn cliënten hebben goede redenen waarom zij niet willen dat er gebouwd wordt. Zij hebben woningen gekocht in een landelijk gaaf open natuurgebied. Deze ark, en de arken die er nog bij moeten komen, veranderen dit landschap fundamenteel. Het verzoek om een voorlopige voorziening is enkel en alleen afgewezen op grond van het ontbreken van spoedeisend belang; de voorzieningenrechter heeft helemaal niets gezegd over uitzicht en of dit wel of niet een zwaarwegend belang is. Er was geen spoedeisend belang meer omdat de ark er al lag. De rechter zegt niets over de inhoud van de zaak. B&W doen voorkomen alsof het helemaal niet relevant is waarom iemand wil bouwen of een vergunning aanvraagt. Op het moment dat er een aanvraag binnenkomt om af te wijken van het bestemmingsplan dan behoren B&W belangen af te wegen. En als je belangen gaat afwegen, moet

je ook weten waarom iemand zo'n recreatie-ark wil verplaatsen. Die belangenafweging heeft niet plaatsgevonden. Verder moet er ook getoetst worden aan het gemeentelijk beleid. Het gemeentelijk beleid zoals hij dat in zijn bezwaarschrift heeft genoemd, is - anders dan mevrouw Vreeswijk en de heer Vos stellen - wel degelijk van toepassing. Het gaat over recreatie-arken en/of om deze specifieke plek. Hij vraagt de gemeente één beleidsstuk te laten zien waarin recreatie-arken van meer dan 200 m² op deze plek in de EHS zijn toegestaan. Dat beleid is er gewoon niet. Voor wat betreft de andere plek stelt de heer Van der Velde tot slot dat dat wel degelijk ook in de belangenafweging thuishoort. Het is niet zo dat er nu noodzakelijkerwijs een ligplaats moet worden gevonden juist op de huidige plek; men heeft er zelf voor gekozen de ark te verwijderen, althans de grond te verkopen waardoor de ark verwijderd moest worden. De ark zou ook tijdelijk kunnen worden afgemeerd in een haven.

Mevrouw Vreeswijk zegt dat de vergunning waarbij contrair aan het advies van de commissie is gegaan, een totaal andere vergunning is dan hier nu aan de orde. Voorts zegt mevrouw Vreeswijk dat het zichtcriterium wel degelijk is genoemd in de uitspraak van de voorzieningenrechter en dat B&W wel degelijk een belangenafweging hebben gemaakt. Voorts is mevrouw Vreeswijk van mening dat de ark niet in de EHS ligt en zij zal hiervoor aan de commissie en partijen de correcte kaart doen toekomen. Inzake het beleid dat deze ark hier mag liggen, stelt mevrouw Vreeswijk dat hierover een raadsbesluit is genomen. De ligplaats is een zaak van de aanvrager en niet van de gemeente.

De heer Vos merkt tot slot op dat er twee voorlopige voorzieningenprocedures zijn geweest, dat deze los van elkaar staan en dat alleen de tweede iets te maken heeft met onderhavige bezwarenprocedure.

De voorzitter constateert dat niemand nog iets heeft toe te voegen en sluit vervolgens de zitting.

de Adviescommissie bezwaarschriften,



de voorzitter,



de secretaris.