

Onderwerp

Beslissingen op bezwaar omgevingsvergunning Bosweg

Opsteller

Walter Bloemena

Programma

Openbare Ruimte

Portefeuillehouder

Noël Vergunst

Behandeldatum

5 oktober 2021

Status

Embargo tot 8 oktober 2021

Advies

1. Bezwaarschriften gegrond te verklaren.
2. Het verzoek om proceskosten af te wijzen.
3. De beslissingen op bezwaar aan belanghebbenden vast te stellen.

Aanleiding

Voorgeschiedenis

Aan vergunninghouders hebben wij bij beschikking van 14 mei 2017 een niet-permanente bewoonde beheerderswoning vergund met een logiesfunctie van 5 personen. Voorts hebben wij een gastenaccommodatie vergund met een bijeenkomstfunctie alsmede een standplaats voor een camper en twee tenten. Ter verduidelijking verwijzen wij naar bijgevoegde tekening.

In de verleende omgevingsvergunning staat vermeld:

(...) *Het bouwdeel met de niet-permanent bewoonde beheerderswoning is aangemerkt als een gebruiksfunctie van een logiesfunctie vanwege het recreatief of tijdelijk onderdak aan personen. Dit bouwdeel is derhalve niet beoordeeld aan de voorschriften van een Woonfunctie (...) en (...) Ten aanzien van de niet-permanent bewoonde beheerderswoning wijzen wij u op het volgende. Op grond van het geldende bestemmingsplan "Nijmegen Groenewoud Kwakkenberg" is **wonen hier niet toegestaan**. De geldende bestemming Recreatie voorziet niet in een (dienst) woning. De beheerder van deze woning mag bijvoorbeeld geen woonadres op het recreatiepark hebben. Dit bouwdeel is ook niet beoordeeld aan de technische voorschriften van een Woonfunctie.*

Deze vergunning is onherroepelijk.

Tot zover de omgevingsvergunning van 14 mei 2017.

De aangevraagde omgevingsvergunning

Op 4 april 2019 heeft vergunninghouder een aanvraag omgevingsvergunning ingediend om de aanwezige (niet-permanent) bewoonde beheerderswoning permanent te mogen bewonen.

Omdat de wettelijke beslistermijn niet in acht is genomen is de omgevingsvergunning van rechtswege verleend. Omwonenden aan de Bosweg hebben hiertegen tijdig een bezwaarschrift ingediend.

Bij beslissing op bezwaar van 3 december 2019 hebben wij de bezwaren van de omwonenden gegrond verklaard. De vergunning die van rechtswege is verleend hebben wij herroepen omdat twee functies in dezelfde beheerderwoning niet met elkaar verenigbaar zijn. De beheerderswoning is slechts voorzien van één slaapkamer. De logiesfunctie (het aanbieden van recreatieve slaapplekken) kan planologisch gezien enkel geëxploiteerd worden indien de beheerderswoning niet wordt bewoond door de beheerder. Andersom geldt dat indien de beheerderswoning permanent wordt bewoond door de beheerder de logiesfunctie komt te vervallen en dan valt er feitelijk niets te beheren behoudens twee tenten en een camper.

De vergunninghouder heeft beroep ingesteld tegen deze beslissing op bezwaar.

De rechtbank Gelderland heeft in haar uitspraak van 7 juli 2021 het beroep gegrond verklaard en ons opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Wij hebben hiertegen hoger beroep aangetekend omdat zoals hierboven staat vermeld permanente bewoning zich niet verdraagt met de logiesfunctie. Onder het kopje kanttekeningen is dit nader uitgewerkt.

De rechtbank overweegt in haar uitspraak dat wij bij de nieuwe beslissing op bezwaar dienen te onderzoeken of de omgevingsvergunning kan worden verleend en te motiveren waarom dit al dan niet kan. Daarbij dienen wij te betrekken hoe permanente bewoning van de beheerderswoning zich verhoudt tot een goede ruimtelijke ordening. Alleen ruimtelijk relevante aspecten spelen hierbij een rol.

Beoogde impact

Het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak.

Argumenten

1.1 De aangevraagde activiteit – permanente bewoning van een beheerderswoning - is in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Met dit criterium wordt onder meer beoogd een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen.

In het bestemmingsplan wordt onder permanente bewoning verstaan: bewoning van een ruimte als hoofdverblijf door dezelfde personen (artikel 1.67).

Vergunninghouder en zijn gezinsleden dienen dus hun hoofdverblijf elders te hebben; het perceel heeft immers een recreatieve bestemming en geen woonbestemming. In het sociale zekerheidsrecht is veel jurisprudentie te vinden omtrent het begrip hoofdverblijf (zie bijvoorbeeld ECLI:N L:CRVB :2015:1995, ECLI:N L:CRVB:2019:3185, ECLI :N L:CRVB:2019:2944, ECLI:N L:CRVB:2018:1994).

Uit deze jurisprudentie volgt dat hoofdverblijf wordt bepaald aan de hand van concrete feiten en omstandigheden. Bepalend is in ieder geval waar iemand het merendeel van de nachten/dagen verblijft. In geval van vergunninghouder betekent dit dat hij het merendeel van de dagen/nachten elders moet verblijven.

Door het permanent bewonen van de beheerderswoning wordt het hoofdverblijf van vergunninghouder (en zijn gezinsleden) verplaatst en dit heeft uiteraard ruimtelijke gevolgen omdat vergunninghouder (en zijn gezinsleden) de beheerderswoning 24 uur per dag/365 dagen per jaar mogen bewonen.

Deze intensivering van bewoning heeft ruimtelijke gevolgen zoals meer verkeersbewegingen als gevolg van eventuele schoolgaande kinderen, familie- en/of vriendenbezoek, pakket- en/of bezorgdiensten, boodschappen halen, sport- en hobbyactiviteiten etc.

Voorts leidt een permanente bewoonde beheerderswoning tot verminderde privacy en meer geluidhinder- zeker bij mooi weer - alsmede lichthinder voor bezwaarmakers en in ieder geval voor de bewoner aan de Bosweg 34, welk perceel slechts op een afstand van 23 meter ligt ten opzichte van het perceel van vergunninghouder. Waar voorheen slechts een beperkte aanwezigheid werd toegestaan is deze beperking in de aangevraagde situatie in het geheel niet aanwezig.

1.2 *Wij hebben geen bevoegdheid gelet op het bepaalde in artikel 4, aanhef lid 10 Besluit omgevingsrecht (Bor)*

Voorzover de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening overwegen wij het navolgende.

Artikel 4, aanhef lid 10 Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt:

*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: (...) het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
(...) c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont (...)*

In materieel opzicht onderscheidt een recreatiewoning zich niet van een 'niet permanent bewoonde beheerderswoning'. Alleen de kwalificatie luidt anders. Of er verblijven gasten/recreanten in de beheerderswoning óf vergunninghouder verblijft in de beheerderswoning. Tegelijkertijd kan niet.

Vergunninghouder voldoet niet aan bovenvermelde voorwaarde onder c van de besluitgever zodat ons geen bevoegdheid toekomt om hiervan af te wijken. De woning is eerst opgericht in 2018.

1.3 *De aangevraagde activiteit voldoet niet aan de beleidsregels die wij hebben vastgesteld voor grondgebonden woningen (Gemeentebld 2019 nr. 141792 11 juni 2019).*

Wij hebben beleidsregels vastgesteld om te mogen afwijken van de planologische gebruiksmogelijkheden.

Voor zover ons niettemin toch de bevoegdheid toekomt om van de Bor af te wijken zijn wij gebonden aan deze beleidsregels. En dat betekent het volgende.

In ons beleid is bepaald dat degene die de aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten uitvoert, tevens bewoner van de woning dient te zijn.

Vergunninghouder is geen bewoner van de beheerderswoning. Vergunninghouder is beheerder maar geen bewoner. Voorts is er geen sprake van aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten. Vergunninghouder woont er immers niet; dat is niet toegestaan volgens ons bestemmingsplan.

Voorts wordt niet voldaan aan het bepaalde in ons beleid dat maximaal 35% van het vloeroppervlak van de woning met bijbehorende aan- en uitbouwen mag worden gebruikt voor een aan huis verbonden beroeps- en/of bedrijfsactiviteit. De gastenaccommodatie – die verbonden is met de beheerderswoning – beslaat al 48% van het vloeroppervlak.

Verder wordt niet voldaan aan het gestelde in ons beleid dat het totale vloeroppervlak van de woning, aan- en uitbouwen en bijgebouwen tezamen dat wordt gebruikt voor een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, per woning niet meer dan 50 m² mag bedragen.

De gastenaccommodatie – die verbonden is met de beheerderswoning – overschrijdt ruimschoots de limiet van 50m².

Ons beleid is uitputtend voor aan-huis-verbonden beroeps- en/of bedrijfsactiviteiten. Als hier niet aan wordt voldaan, wordt de toestemming geweigerd.

Gelet op bovenstaande staan onze beleidsregels geen gebruikswijziging toe in casu permanente bewoning van een beheerderswoning in plaats van niet permanente bewoning van een beheerderswoning.

2 Het primaire besluit was niet onrechtmatig

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, eerste volzin van Awb worden de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Hiervan is geen sprake

3 Bekendmaking brieven aan belanghebbenden

De beslissingen op bezwaar moeten bekend worden gemaakt aan belanghebbenden en vergunninghouder. Om betrokkenen als eerste te kunnen informeren rust er een embargo op dit voorstel.

Kanttekeningen

Wij alsmede de vergunninghouder hebben hoger beroep aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland. Ter toelichting het volgende.

In ECLI:NL:RVS:2020:1080 rechtsoverweging 7.1 overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende: *Een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002). Deze rechtspraak is van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het wijzigen van het gebruik van gronden en bouwwerken (...)*”.

De aangevraagde functiewijziging betreft permanente bewoning van een bestaande beheerderswoning in plaats van niet-permanente bewoning van een bestaande beheerderswoning zoals deze in 2017 is vergund.

De rechtbank heeft miskend dat de beheerderswoning een logiesfunctie heeft.

Aan vergunninghouder is immers in 2017 een niet-permanent bewoonde beheerderswoning vergund met een logiesfunctie van 5 personen. Indien vergunninghouder zijn beheerderswoning het gehele jaar door continue verhuurt aan recreanten heeft zijn aanvraag weinig zin – vergunninghouder kan er immers niet verblijven. En indien vergunninghouder permanent wil wonen in de beheerderwoning vervalt de logiesfunctie.

Dat zou betekenen dat de permanent bewoonde beheerderswoning er enkel is voor twee tenten en een camper. Feitelijk is er dan sprake van verkapt wonen en dat is niet toegestaan volgens ons bestemmingsplan.

De aangevraagde functiewijziging kan derhalve niet worden verwezenlijkt vanwege de vergunde logiesfunctie en derhalve is er volgens vaste rechtspraak van de Raad van State sprake van niet belanghebbendheid. Ook in de nieuwe aanvraag staat de logiesfunctie van 5 personen vermeld. De aanvraag had buiten behandeling moeten worden gesteld.

Collegevoorstel

De te nemen beslissing op bezwaar wordt van rechtswege behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is een acceptabel risico en vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

Financiën

Het aspect financiën is niet van toepassing.

Vervolg

Het besluit is openbaar nadat belanghebbenden en vergunninghouder zijn geïnformeerd conform bijgaande brief (artikel 10 lid 2, sub f Wet openbaarheid van bestuur).

Bijlage(n)

Tekening
Uitspraak Rechtbank Gelderland d.d. 7 juli 2021
Beslissingen op bezwaar