

Onderwerp: Voorstel tot weigering van een vrijstelling voor drie recreatiewoningen Philadelphia

Schiermonnikoog, 5 november 2009

Aan de Gemeenteraad

Inleiding

Door de Rechtbank Leeuwarden, sector Bestuursrecht, is uitspraak gedaan in de beroepen van de Stichting Philadelphia Zorg en de Stichting Philadelphia Egbertsduin tegen de besluiten van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders om geen medewerking te verlenen aan de bouw van 3 recreatiewoningen op een perceel grond aan de Badweg 67, i.c. het terrein van Hotel Egbertsduin.

De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd. Tevens is bepaald dat de raad en het college met inachtneming van de uitspraak opnieuw op het bezwaar beslissen.

Onderstaand geven wij een weergave van de feiten; daarna een samenvatting van de overwegingen van de rechtbank en vervolgens doen wij, met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank opnieuw een voorstel.

Weergave van de feiten

Verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan

Op 24 mei 2007 heeft de Stichting Philadelphia Zorg een bouwvergunning aangevraagd voor de bouw van drie recreatiewoningen op het perceel Badweg 67 te Schiermonnikoog. Op dit perceel staat Hotel Egbertsduin.

Het bouwplan is in strijd met het (destijds) geldende bestemmingsplan Schiermonnikoog voor Gronden nabij de bebouwde Kom. Volgens dit bestemmingsplan is de grond bestemd als Horecabedrijf, categorie C.

Artikel 14 van de planvoorschriften bepaalt dat deze gronden uitsluitend bestemd zijn voor hotels, cafés, restaurant met daarbij behorende dienstwoningen, bijgebouwen, andere bouwwerken, andere werken, erven en tuinen.

Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan omdat van een hotelbestemming geen sprake is; het zijn zelfstandige recreatiewoningen.

Door eerder genoemd stichting is de medewerking gevraagd in de vorm van een vrijstelling van het bestemmingsplan om de beoogde bouw alsmede het gebruik daarvan te kunnen realiseren.

Raadsbesluit

Op 22 oktober 2007 heeft de gemeenteraad besloten om de gevraagde vrijstelling van het bestemmingsplan te weigeren.

Het besluit is (samengevat) gebaseerd op de overweging dat de voorgestelde bouw niet past bij de aard en de structuur van de aanwezige functies en bebouwing.

Ook heeft de raad aangegeven het niet wenselijk te vinden dat de hotelcapaciteit van een bestaand hotel wordt verminderd ten gunste van recreatiewoningen.

Ook doet het plan afbreuk aan de doelstellingen uit het structuurplan waarin is aangegeven dat er mogelijkheden moeten zijn voor kwalitatieve verbeteringen van bestaande accommodaties en dat moet worden gestreefd naar het in stand houden van een gevarieerd aanbod, naar klasse en prijs van verblijfsaccommodaties.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar dit raadsbesluit dat ter inzage ligt bij de stukken.

Bezwaar

Door de Stichting Philadelphia Zorg en de Stichting Philadelphia Egbertsduin Schiermonnikoog is een bezwaarschrift ingediend tegen het weigeringsbesluit. Het bezwaar is ingediend binnen de wettelijk voorgeschreven termijn zodat dit ontvankelijk is.

Na een hoorzitting en advies van de commissie voor de bezwaarschriften heeft de raad besloten om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het weigeringsbesluit te handhaven.

Voor de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen wordt verwezen naar het raadsbesluit van 15 april 2008.

Uitspraak van de Rechtbank

Na een openbare behandeling van de zaak, waarbij partijen hun standpunten nader hebben toegelicht, heeft de rechtbank uitspraak gedaan op 9 april 2009.

De bezwaren van de stichting zijn gegrond verklaard en de besluiten van de raad en het college vernietigd. Ook heeft de rechtbank bepaald dat opnieuw op het bezwaar moet worden beslist.

De kern van de uitspraak van de Rechtbank komt (samengevat) op het volgende neer:

De rechtbank heeft vastgesteld, dat stedenbouwkundige belangen in dit geval geen rol kunnen spelen omdat het bestemmingsplan op zichzelf bebouwing op het achterterrein toestaat.

Bij de beoordeling van de vraag of vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verleend dient een afweging te worden gemaakt of de beoogde functiewijziging aanvaardbaar is.

Ook heeft de rechtbank overwogen dat onvoldoende blijkt wat voor invloed het verlies aan uitbreidingsmogelijkheden heeft op de mogelijkheid om ter plaatse nu en in de toekomst doelmatig een hotel te exploiteren, gelet op het feit dat het hotel recentelijk is gerenoveerd, het reeds een van de grootste hotels op het eiland is en het verlies aan uitbreidingsmogelijkheden beperkt is. Ook is volgens de rechtbank onduidelijk in welke mate de totale hotelcapaciteit op het eiland door het verlies aan uitbreidingsmogelijkheden wordt geschaad, nu het aantal hotelbedden de laatste 10 jaar aanmerkelijk is toegenomen.

Het besluit van de gemeenteraad is vernietigd vanwege een ontoereikende motivering.

Dit betekent dat een nieuw besluit moet worden genomen.

Nieuw besluit

De uitspraak van de bestuursrechter hebben wij voorgelegd aan onze adviseur. Deze heeft op 9 juni 2009 advies uitgebracht. Het advies is voor u ter inzage gelegd bij de stukken.

De adviseur acht het zeer wel mogelijk om een nieuw besluit te nemen met een andere motivering.

Nieuwe motivering

Onderstaand gaan wij in op de bezwaren zoals deze zijn vermeld in het bezwaarschrift.

1. Uitbreiding zomerhuizencomplex

Gesteld wordt dat de raad – ongemotiveerd – heeft besloten tot weigering. Er zou onvoldoende aangegeven zijn waarom het besluit is geweigerd. De gemeenteraad stelt dat de elf woningen destijds positief zijn gewaardeerd onder meer vanwege de eigentijdse bouwstijl. Volgens de stichting kan daarom niet redelijkerwijs worden gesteld dat toevoeging van de drie woningen van hetzelfde type - en dus met dezelfde uitstraling – vanwege stedenbouwkundige motieven niet zou passen.

Commentaar van het college

Wij zijn het met dit standpunt niet eens. Wij vinden dat er sprake is van een andere situatie dan het terrein waarop de 11 recreatiewoningen van Hotel de Ville zijn gesitueerd.

Daartoe wordt het volgende overwogen.

Het terrein van Hotel de Ville, thans genaamd Kapenglop BV, ligt op een perceel grond ten noorden van de r.-k. kapel aan de Badweg op het perceel Badweg 71. Oorspronkelijk maakte dit deel uit van de grond die bij Hotel Egbertsduin hoorde. Later is dit uitgesplitst.

Op dit perceel waren geen hotelvoorzieningen gebouwd, met uitzondering van een dienstwoning en enkele personeelsverblijven.

Het kerkje snijdt als het ware het oorspronkelijke perceel door midden. Hierdoor staat het complex van 11 recreatiewoningen op ruime afstand van de horecabestemmingen. Conflicterende belangen worden hiermee uitgesloten.

Het perceel ten zuiden van het kerkje heeft een heel ander karakter dan het perceel ten noorden daarvan. De gemeenteraad heeft na, ampel beraad besloten om toe te staan dat op het perceel ten noorden van het kerkje, een kleinschalig complex van recreatiewoningen (11 stuks) kon worden gerealiseerd. Het terrein leende zich daar goed voor omdat de recreatiewoningen goed aansloten bij de bebouwing ten noorden van dit perceel dat bestaat uit vrijstaande en verspreid liggende recreatiewoningen. Ten zuiden van dit perceel bevindt zich Hotel Egbertsduin en een appartementencomplex (Kolonyhus), dat grotendeels bestaat uit aaneengesloten bebouwing. In het raadsbesluit van 22 oktober 2007 is door de raad aangegeven dat het plan van Kapenglop BV (11 recreatiewoningen) als een afgerond geheel werd beschouwd. Hiermee is expliciet aangegeven dat een verdere uitbouw van recreatiewoningen uitgesloten moest worden geacht.

Voor zover het betreft de bouwkundige aspecten kan worden vastgesteld, zulks mede gelet op de uitspraak van de Bestuursrechter, de stichting gelijk heeft.

Qua bebouwingsvoorschriften past het plan binnen de bouwkundige bepalingen van het bestemmingsplan.

Qua gebruik past het evenwel niet. In feite past deze functie niet binnen de bestemming Horeca omdat het gebruik "recreatiewoning" is.

De stichting gaat er aan voorbij dat de drie woningen op een andere plek liggen dan de reeds gebouwde recreatiewoningen..

De locatie maakt deel uit van de grond die hoort bij Hotel Egbertsduin en die de bestemming Horeca heeft. De hele bestemming is georiënteerd op de Badweg ten zuiden van de r.k. kapel.

Het verzoek om op het achterste deel van het terrein een totaal andere bestemming te realiseren is niet gewenst omdat deze geen relatie heeft met de activiteiten en de bestemming op het voorterrein. Het achter bestaande functie (horeca) plaatsen van andere functie (recreatiewoning) vinden wij niet logisch en ook niet wenselijk. Het ligt voor de hand dat dit dezelfde functie is als op het voorterrein. Wij overwegen daartoe het volgende:

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt worden de drie recreatiewoningen gesitueerd binnen een bouwvlak van een horecabestemming op het achterterrein daarvan.

De toekomstige eigenaars/gebruikers van de recreatiewoningen hebben, op korte afstand rechtstreeks uitzicht op de achterzijde van een horecabestemming. Daarnaast kunnen ze geconfronteerd worden met activiteiten die doorgaans aan de achterzijde van een horecabedrijf kunnen plaatsvinden en die als storend zullen worden ervaren.

Deze effecten moeten niet worden onderschat want het gaat, volgens de stichting zelf, om het grootste hotel van het eiland. De gasten in de recreatiewoningen komen juist voor de rust naar het eiland.

Als gevolg van de bouw van de recreatiewoningen moet het niet uitgesloten worden geacht dat dit beperkingen kan opleveren voor de mogelijke ontwikkeling en veranderingen aan de horecabestemming.

Om deze reden is in het nieuwe bestemmingsplan, dat inmiddels in werking is getreden, een duidelijke scheiding aangebracht in bestemmingen van het gebied ten zuiden en ten noorden van de r.k. kapel. De grond waarop de 11 recreatiewoningen staan hebben een recreatieve woonbestemming gekregen en de grond ten zuiden van de r.k.kapel een horecabestemming.

Tegen deze bestemming is overigens door de stichting geen zienswijze ingebracht hetgeen erop duidt dat men zich hiermee kan verenigen.

Ook de ontsluiting van het perceel vinden wij niet erg gelukkig omdat deze via een aangrenzend terrein moet plaatsvinden en dus tot aantasting van privacy en woongenot van de bewoners van het aangrenzende recreatiecomplex van 11 woningen zal leiden.

2. Omzetten Hotelcapaciteit

Door de stichting wordt gesteld dat er geen sprake is van het feit dat hotelbedden worden ingeruild voor slaapplekken in recreatiewoningen. De negen zorgappartementen zijn geen horeca en er is dus geen sprake van vermindering van de hotelcapaciteit.

Volgens de stichting past de bouw van de recreatiewoningen in het Meerjarenplan Recreatie omdat de bouw van de woningen bijdraagt aan een gevarieerd aanbod naar klasse en prijs van verblijfsaccommodaties. Uit de evaluatie van het Meerjarenplan Recreatie zou blijken dat het aantal slaapplekken in hotels is toegenomen, terwijl het aantal slaapplekken in recreatiewoningen zou zijn teruggelopen.

In de pleitaantekening van de Stichting wordt dit concreet gemaakt. Geconstateerd wordt dat het aantal hotelbedden van 1995 tot 2006 is toegenomen van 982 tot 1288 en dat het aantal slaapplekken in recreatiewoningen is afgenomen van 2145 naar 1755.

Commentaar van het college

Wij zijn het met dit bezwaar niet eens. Hotel Egbertsduin valt onder een horecabestemming en dat betekent dat deze grond is bestemd voor hotel, café en restaurant. De bouwvergunning voor de zorgappartementen is verleend omdat deze in overeenstemming is met de bestemming.

De te bouwen appartementen worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf van gasten van het hotel. Het maakt hierdoor een integrerend onderdeel uit van het hotel. Dat is niet het geval wanneer het gaat om afzonderlijke recreatiewoningen die individueel gebruikt kunnen worden. In het Meerjarenplan Recreatie (dat inmiddels is uitgewerkt in een structuurplan en een bestemmingsplan) is aangegeven dat voor bestaande bedrijven uitbreidingsmogelijkheden zullen worden gegeven om kwaliteitsverbetering mogelijk te maken. Wij zijn van mening dat deze mogelijkheden voor de betreffende bedrijven moeten worden gehandhaafd. Daarom is er wel degelijk sprake van een vermindering van de capaciteit van het bestaande hotel. Wordt de uitbreidingsmogelijkheid gebruikt voor recreatiewoningen dan kan deze niet meer worden benut worden voor het hotel.

3. Algemene beschouwing over het recreatiebeleid

In het licht van de opmerking over de ontwikkeling van het aantal slaapplekken vinden wij het gewenst om in een kort overzicht een beschouwing te geven over het recreatiebeleid.

De aanzet daartoe werd gegeven in 1974 toen bestemmingsplannen voor het dorp en het buitengebied zijn opgesteld. Bij deze bestemmingsplannen ontstond een discussie in de gemeenteraad over de vraag hoever het met de ontwikkeling van de recreatie zou moeten gaan. Dit mede naar aanleiding van plannen om nog een nieuw hotel en een zomerhuizerterrein te realiseren.

Het resultaat van deze discussie was dat besloten werd om de omvang van de recreatieve verblijfsvoorzieningen te stabiliseren. Ruimtelijk vertaald leidde dit tot het besluit om geen nieuwe locaties aan te wijzen voor de bouw van hotels of zomerhuizerterreinen.

Wel werden bij bestaande bedrijven uitbreidingsmogelijkheden aangegeven teneinde kwaliteitsverbetering mogelijk te maken. Kwaliteitsverbetering gaat altijd ten koste van ruimte, vandaar de uitbreidingsmogelijkheden.

Soms leidde dit wel tot verzoeken om het bestemmingsplan aan te passen om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Soms was het onduidelijk wat wel en niet binnen het stabilisatiebeleid paste.

Om deze reden is besloten om een Meerjarenplan Recreatie op te stellen dat in 1995 is vastgesteld. Dit plan bevat een overzicht van het gevoerde beleid en aanbevelingen voor nieuw beleid.

Het plan is inmiddels uitgewerkt in het structuurplan en het bestemmingsplan dat op 24 maart 2009 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Het Meerjarenplan Recreatie gaat ervan uit dat binnen de bestaande accommodaties het aantal slaapplekken met enkele honderden zou kunnen toenemen. Er is geen expliciet plafond gesteld aan het aantal omdat zulks niet mogelijk en ook niet wenselijk is. Veranderingen in het aantal slaapplekken mogen best plaatsvinden als deze maar binnen bestaande bedrijven en mogelijkheden van het bestemmingsplan blijven.

Om de ontwikkelingen ten aanzien van de recreatie te meten worden gegevens bijgehouden over bezoekersaantallen en slaapplekken.

De ontwikkeling en inventarisatie van het aantal slaapplekken moet niet als een doel op zich worden gezien. Het vormt een indicatie over een ontwikkeling.

Met een systematische inventarisatie is op 1 januari 1995 een aanvang gemaakt. Periodiek wordt deze tegen het licht gehouden en geactualiseerd.

In verband met de opmerking van de stichting over de veranderingen in de ontwikkelingen van het aantal slaapplekken heeft een grondige inventarisatie plaatsgevonden naar de situatie op 1 januari 2009.

Hieruit blijkt dat het aantal slaapplekken momenteel 6052 bedraagt. Op 1 januari 1995 was dit aantal 5769.

4. In de pleitnotitie van 13 maart 2009 van de Stichting wordt aangegeven dat het aantal slaapplekken in recreatiewoningen zou zijn afgenomen van 2145 naar 1755 in 2006. Ook zou het aantal hotelbedden van 1995 tot 2006 zijn toegenomen van 892 naar 1288.

Commentaar van het college.

Deze aantallen zijn niet juist hetgeen mede het gevolg is van aan andere telmethode.

Op 1 januari 1995 bedroeg het aantal recreatiewoningen/zomerwoningen 429 x 5 slaapplekken ofwel 2145 slaapplekken.

Hierbij moet het volgende worden aangetekend. In dit aantal zijn 85 2^e woningen in het dorp begrepen. De laatste groep is later als een aparte categorie vermeld; tevens zijn de zomerhuizen afzonderlijk vermeld. Per 1 januari 2009 zijn er 363 zomerhuizen en 82 2^e woningen.

Tellen we deze bij elkaar op dan komen we op een aantal van 445 recreatiewoningen x 5 slaapplekken ofwel 2225 slaapplekken. In vergelijking met 1995 is dat een toename van 80 slaapplekken.

Ook binnen de hotelbestemmingen hebben veranderingen plaatsgevonden.

In 1995 is de jeugdherberg als een aparte categorie meegenomen terwijl deze in 2009 bij de hotels is gevoegd.

Ook binnen deze categorie hebben veranderingen plaatsgevonden. Soms leiden deze in individuele gevallen zelfs tot een afname van de capaciteit.

In vergelijking met 2005 is het aantal hotelbedden toegenomen van 892 tot 1078.

Deze toename is voorzien in verband met de aangegeven uitbreidingsmogelijkheden bij bestaande bedrijven.

5. Behoeft hotelbedden en recreatiewoningen

De stichting geeft aan dat er geen behoefte is aan een toename van het aantal hotelbedden omdat het hotel recentelijk is verbouwd. Er zou wel behoefte zijn aan recreatiewoningen.

Commentaar van het college

In het bezwaar wordt aangegeven dat de stichting geen behoefte heeft aan uitbreiding van de hotelcapaciteit. Wij vinden dit in wezen irrelevant omdat dit een tijdgebonden standpunt is.

Wanneer het hotel zou worden verkocht kan de uitbreidingscapaciteit die er nog is wel eens heel belangrijk zijn voor de nieuwe eigenaar. Wij schatten deze uitbreidingscapaciteit op 25 tot 30 slaapplekken.

De vraag kan worden opgeworpen of het omzetten van deze slaapplekken in drie recreatiewoningen een aanzienlijk effect heeft op het totaal aantal slaapplekken binnen de hotelsfeer. Weliswaar gaat het daarbij om slechts 3% van het totaal aantal slaapplekken op het eiland, maar voor de individuele ondernemer van het betreffende hotel ligt dat heel anders. Daar gaat het om ca 15% van zijn slaapplekken. Het gaat dan om heel andere belangen. Dat klemt temeer nu het hotel te koop staat.

6. Procedure

Na overleg met de aanvrager is besloten om af te zien van een nieuwe hoorzitting van de commissie voor de bezwaarschriften. In plaats daarvan is een concept van het nieuwe besluit voorgelegd aan de aanvrager waarbij deze in de gelegenheid is gesteld om hierop een reactie te geven.

De reactie hebben wij voor u ter inzage gelegd bij de stukken.

In bijlage I bij dit raadsvoorstel hebben wij de opmerkingen van de advocaat weergegeven en van ons commentaar voorzien.

De reactie van de advocaat heeft niet geleid tot een ander standpunt.

Voorstel

Op grond van het bovenstaande adviseren wij u het bezwaar tegen de weigering van de vrijstelling van het bestemmingsplan ongegrond te verklaren en het primaire besluit tot weigering van de vrijstelling te handhaven.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,
de secretaris, de burgemeester,

S. Stamhuis.

L.K. Swart.