Gemeente Amsterdam

Advies

Octopus-nummer: JB.23.008460.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie over het bezwaarschrift dat richt zich tegen het besluit van 27 maart 2023 met kenmerk 2022-N003285. Met dat besluit is een omgevingsvergunning geweigerd voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan om een deel van het bedrijfsterrein te gebruiken als kampeerplaats voor maximaal 21 kampeerauto's op de locatie Scheepsbouwkade 3A in Amsterdam.

Aan burgemeester en wethouders,

1. Advies

Wij adviseren als bezwaarschriftencommissie om:
- het bezwaarschrift ongegrond te verklaren;
- het besluit van 27 maart 2023 in stand te laten.

Dat betekent dat de omgevingsvergunning terecht is geweigerd. Hierna leest u waarom wij dit adviseren.

Hierna leest u waarom wij dit adviseren.

2. Aanleiding

Op 23 december 2022 heeft de heer R. Bosman namens de heer S. Rhebergen een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan om een deel van het bedrijfsterrein te gebruiken als kampeerplaats voor maximaal 21 kampeerauto's op de locatie Scheepsbouwkade 3A.

Voor indiening van de aanvraag heeft een vooroverleg plaatsgevonden waarbij het kernteam gebiedsontwikkeling NDSM-werf geen bezwaar had tegen de realisatie van het campercamping.

Op 27 maart 2023 besloot u deze aanvraag te weigeren.

Op 21 april 2023 heeft de heer R. Bosman (hierna: gemachtigde) namens de heer S. Rhebergen (hierna: bezwaarde) een bezwaarschrift ingediend gericht tegen het besluit van 27 maart 2023 (hierna: besluit).

Op 10 augustus heeft er een informeel gesprek op de locatie van Werf Rhebergen plaatsgevonden met de behandelaar van het bezwaarschrift, mevrouw Derby- Vink en uw vertegenwoordiger, mevrouw Ramsoekh. Bij dit gesprek was geen medewerker van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid aanwezig, waardoor vragen over de ruimtelijke passendheid niet direct konden worden beantwoord. Afgesproken was dat uw vertegenwoordiger deze vragen zou uitzetten bij de afdeling Ruimte en Duurzaamheid en deze reactie in te brengen in deze bezwaarprocedure.

Op 21 september 2023 is deze reactie van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid over de ruimtelijke passendheid ontvangen en doorgestuurd aan bezwaarde. De conclusie van het advies is dat het de ontwikkeling in strijd is met het bestemmingsplan. Er wordt geen medewerking aan het afwijken van het bestemmingsplan verleend, omdat de afdeling Ruimte en Duurzaamheid dit ruimtelijk niet passend vindt.

Vervolgens heeft er op 30 oktober 2023 een digitale hoorzitting plaatsgevonden. Door bezwaarde werd aanvullend aangevoerd dat het advies van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid op bezwaren stuit vanuit de visie van Projectbureau NDSM, omdat de wens tot behoud van dit bedrijf zou bestaan. Ook zou er voor bezwaarde een groot financieel economisch belang zijn bij deze camperplaatsen en zou het bedrijf wellicht hier weg moeten als zij geen neveninkomsten kunnen genereren. Uw vertegenwoordiger heeft de opdracht gekregen om hierover bij Projectbureau NDSM navraag te doen en ook deze bevindingen ter aanvulling in te brengen in deze bezwaarprocedure.

Op 9 november 2023 heeft uw vertegenwoordiger de bij Projectbureau NDSM opgehaalde nadere informatie over behoud bedrijf en financieel economisch belang aangeleverd. Deze bevindingen zijn voor ter kennisname en een eventuele reactie hierop doorgestuurd aan bezwaarde.

3. Ontvankelijkheid

Bezwaarmaker is aanvrager van de vergunning en eigenaar van de betreffende werf. Hij ondervindt dus de directe gevolgen van het bestreden besluit. De bezwaren voldoen ook voor het overige aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Wij kunnen daarom de bezwaren inhoudelijk beoordelen.

4. Bezwaren

De door bezwaarde ingediende bezwaren houden, samengevat, het volgende in:

- In een vooroverleg heeft projectmanager NDSM-werf aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de realisatie van een campercamping.
- Er is geen sprake van strijd met het overnachtingsbeleid omdat het terrein betrekking heeft op campers en het niet gaat om een hotel, (jeugd)herberg, hostel of extended stay.
- Het gebruik als hotel van het bedrijfsgebouw is bij recht toegestaan.
- In de Omgevingsvisie wordt niet specifiek gesproken over camperplaatsen.

- Er is geen sprake van strijd met de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 omdat de aanvraag betrekking heeft op een terrein met Campers en geen betrekking heeft op een hotel, pension, (jeugd)herberg, hostel of extended stay.
- Er is geen sprake van strijd met het bestemmingsplan omdat de aanvraag gaat om een camperterrein zonder keuken.
- Er is veel behoefte aan camperparkeerplaatsen.
- Er is geen hoor en wederhoor toegepast bij de weigering.

5. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

6. Hoorzitting

Er heeft een hoorzitting plaatsgevonden op 30 oktober 2023. Bij de hoorzitting waren aanwezig:

- De heer R.P. Bosman (gemachtigde van bezwaarde)
- De heer S. Rhebergen van werf Rhebergen (bezwaarde)
- Mevrouw J. van der Storm (medewerker bedrijfsbureau werf Rhebergen)
- Mevrouw S. Ramsoekh (uw vertegenwoordiger)
- Mevrouw F. Tabeian (jurist van afdeling Ruimte en Duurzaamheid)
- Mevrouw M.E.R. Derby-Vink (voorzitter)
- Mevrouw B. Boon en mevrouw J. Roos (secretaris)

Hieronder volgt een korte samenvatting van de hoorzitting:

De gemachtigde geeft aan dat er een gesprek op locatie is geweest op 10 augustus en dat daarna het heel lang heeft geduurd voordat er een terugkoppeling kwam. Vervolgens kwam een negatief advies. Hij vindt dat niet horen bij een mediation. Alsof dit geen zin heeft gehad. Vervolgens benoemt hij het niet ruimtelijk passen wat in de Omgevingsvisie staat vermeld. Hij vindt dat het heel wat anders is als je reguliere woningen onttrekt om te verhuren aan vakantiegangers dan dat iemand met zijn eigen camper komt. Er staat dat er bij recht parkeren toegestaan is. Ook staat er dat de gemeente bezig is met camperbeleid. Hij vraagt zich af waarom de gemeente niet toestaat als zij toch nog bezig zijn met het beleid? Er zijn ook aannames over hoe het ging in het verleden. Zo was er vaak geen plek meer bij aankomst, omdat iedereen alleen aan de deur een kaartje kon kopen. Als het vol was ging men buiten parkeren. Dit zal nu anders geregeld worden door een van te voren online te reserveren plek.

Uw vertegenwoordig reageert op het bij recht parkeren of dit is toegestaan. De campers vallen onder verblijfsrecreatie en zijn niet toegestaan. Dit is alleen toegestaan als parkeren onder bedrijf valt. De Omgevingsvisie is heel belangrijk en het klopt dat daar niks over campers in staat. Maar het uitgangspunt van de gemeente om toerisme niet uit te breiden dat blijft. Met betrekking tot het beleid, nu is het een 'nee', maar het kan later anders uitvallen.
Het informele gesprek is niet zozeer als mediation bedoeld, maar meer of er gekeken kan worden of partijen tot elkaar kunnen komen. De beoordeling verandert niet omdat er geen ruimte wordt gezien om het aantal plekken voor toerisme uit te breiden.

Bezwaarde reageert hierop en geeft aan dat er in het bestemmingsplan is beschreven onder hoofdstuk 7, overige recreatie. Daar staat niet bij dat campers er niet of wel bij horen. Dit is

onduidelijk. Past het nu wel of niet. Dit hoort bij onze bedrijfsvoering. Wij hebben onze bedrijfsvoering moeten verplaatsen en hebben daar een schadepost van 4 ton. Er ligt een claim van ons die momenteel bij de rechter ligt. Hij vraagt zich af of wij hem kapot willen maken.

Uw vertegenwoordiger reageert hierop en legt uit dat met overige recreatie bedoeld wordt als er bijvoorbeeld een boot aanmeert. Dit is niet hetzelfde als verblijfsrecreatie voor campers of kampeerterreinen. Zij begrijpt dat er gezocht wordt naar paralellen, maar dit is niet hetzelfde.

Hierna volgt nog enige discussie wat overige recreatie betekent en/ of hotel, b&b en campers niet min of meer hetzelfde is.

De voorzitter sluit de 1e ronde af en geeft aan dat er op dit moment zowel voor hotels als voor de andere recreatie een rem op is gezet. Wij gaan als commissie naar al die punten kijken en indien er nog aanvullende vragen zijn dan zal dat worden aangegeven. De voorzitter heeft wel een vraag aan de vakafdeling over de aanvraag die nu voor 10 jaar is gedaan. Stel nu dat het voor 2 jaar was geweest? Hierop wordt door zowel mevrouw Tabian als uw vertegenwoordiger ontkennend geantwoord met dat dit geen verschil had gemaakt. Er is nu een stop op toerisme, daarom is het niet wenselijk.

In de 2e ronde wil de gemachtigde benadrukken dat het om andere recreanten gaat. Zij komen met een eigen camper. Dit is een ander soort toerisme dan mensen die even met een goedkope vlucht hier naar toe komen om te feesten.

Uw vertegenwoordiger geeft aan dat alles al gezegd is. Er moet een balans zijn tussen toeristen en bewoners.

Bezwaarde wil het nog over het bedrijfseconomisch aspect hebben. Er is een nood voor alle burgers. Zij zijn één van de laatste jachtwerven. Amsterdam wil dat zij blijven. Men heeft ons gedwongen om eerst een ander gebouw te bouwen en het andere te saneren. Zij zijn niet in staat om 2 bedrijven te voeren. Dat terrein ligt nu braak. Zij hebben verliezen gemaakt. Zij willen daarom zo spoedig mogelijk een ander gebouw bouwen. Maar blijkbaar wil men er toch niet aan meewerken. Dat is aan hen beloofd en nu mag het ineens niet meer en zitten zij in een procedure.

Uw vertegenwoordiger geeft aan dat zij hier niet van op de hoogte was. Zij gaat hierover navraag doen bij Projectbureau NDSM – de heer G.J. Trouw. Afgesproken wordt dat uw vertegenwoordiger de aanwezigen informeert of het economisch belang zwaarwegender is.

Bezwaarprocedure wordt tot die tijd aangehouden.

7. Overwegingen

Wij beoordelen of het college het besluit terecht heeft genomen.

Samenvatting van het besluit 27 maart 2023

In het bestreden besluit staat dat een omgevingsvergunning is geweigerd voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan om een deel van het bedrijfsterrein te gebruiken als kampeerplaats voor maximaal 21 kampeerauto's op de locatie Scheepsbouwkade 3A

De aanvraag betreft de activiteit 'het gebruiken van de gronden in strijd met een planologische regeling'.

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning dient te worden getoetst aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het is verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor het gebruiken van gronden of bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan.

Het project is getoetst aan de hand van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Wij overwegen dat het project in strijd is met artikelen 3.1 en 7.1 van het bestemmingsplan "NDSM-werf Oost'. Het is niet toegestaan de gronden te gebruiken als kampeerterrein. Daarnaast is er strijd met artikel 15, lid d, onder 2 en onder 3. Functies uit milieuhindercategorie 3.1 zijn uitsluitend toegestaan voor zover deze inpandig en niet tijdens de nachtperiode plaatsvinden. Kampeerterreinen vallen onder milieuhindercategorie 3.1.

<u>Strijd met het bestemmingsplan</u>
Bezwaarde geeft aan dat er geen strijd is met het bestemmingsplan omdat in de aanvraag is opgenomen dat het gaat om een camperterrein zonder keuken.

In dit geval is de aanvraag in strijd bevonden met artikel 1.32 en 1.33 en 15.d onder 3 van het geldende bestemmingsplan "NDSM-werf Oost". In dit bestemmingsplan wordt horeca toegestaan. Het gaat dan om fastfood, nachtzaak zoals discotheek etc., café, restaurant en hotel. Onder hotel wordt onder dit bestemmingsplan verstaan hotel, motel, jeugdherberg, bed & breakfast, en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven. In dit bestemmingsplan is niet opgenomen dat hier een kampeerterrein mogelijk is. Dat had specifiek genoemd moeten worden in de begrippenlijst.
Daarnaast blijkt volgens artikel 15 d onder 3 dat de activiteiten niet tijdens de nachtperiode mogen plaatsvinden. Het gaat hier bij een kampeerterrein juist om dat mensen overnachten. Naast dat een kampeerterrein niet is benoemd bij de begrippenlijst, mag deze activiteit ook niet plaatsvinden omdat er niet mag worden overnacht. Dat het camperterrein zonder keuken is doet hier niet aan af.

<u>Strijd met het overnachtingsbeleid</u>
Bezwaarde geeft aan de aanvraag betrekking heeft op een terrein met campers en geen betrekking heeft op een hotel, pension, (jeugd)herberg, hostel of extended stay of een gebruik voor hotel V of hotel VI. Volgens bezwaarde betekent dit dat er geen sprake is van strijd met het overnachtingsbeleid. Tevens geeft bezwaarde aan dat gebruik als hotel van het bedrijfsgebouw is toegestaan.

Duidelijk is dat de gemeente Amsterdam terughoudend is in het toestaan van nieuwe hotels. In stadsdeel Noord zijn nergens hotels toegestaan met uitzondering van de aangewezen "nee, tenzij" gebieden. Het NDSM-eiland ligt in het "nee-gebied". Het overnachtingsbeleid is tevens specifiek gericht op hotels en niet op camperplaatsen. Er kan daarom ook niet aan dit beleid worden toetst.

Ook in de Omgevingsvisie 2050 wordt niet ingegaan op camperplaatsen. Er is geen beleid dat ziet op camperplaatsen.

In lijn met het overnachtingsbeleid en de Omgevingsvisie 2050 zijn wij van mening dat er terughoudend omgegaan moet worden met het toestaan van nieuwe hotels en andere recreatieve overnachtingen die verdere toename kunnen creëren van het aantal toeristen.
Wij ontkennen niet dat er grote behoefte is aan camperplaatsen in Amsterdam Noord. Echter, omdat er nog geen beleid is met betrekking tot camperplaatsen, kan dit leiden tot precedentwerking wat op dit moment onwenselijk is.

Vooroverleg
Bezwaarde geeft aan dat voor indiening van de aanvraag er een vooroverleg is geweest met de gemeente Amsterdam. Er is door de gebiedsontwikkeling projectmanager aangegeven dat er geen bezwaar is tegen de realisatie van een campercamping.

Bij de besluitvorming worden er verschillende aspecten meegenomen. Daarvan is kernteam gebiedsontwikkeling er één van. Echter moet er ook gekeken worden naar de integrale ruimtelijke afweging. Dit wordt niet gedaan door het kernteam gebiedsontwikkeling. Dit doet de afdeling Ruimte en Duurzaamheid en het advies van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid is doorslaggevend.

We stellen vast dat een positief advies van het kernteam Gebiedsontwikkeling dus niet voldoende is om de vergunning te verlenen.

Hoor en wederhoor
Bezwaarde geeft aan dat er zonder hoor en wederhoor aannames zijn opgenomen in de weigering. Eerder is aangegeven dat in een eerder advies van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid een onjuiste afweging is gemaakt door te verwijzen naar een eerder project. Dat is hersteld. Er is door de afdeling Ruimte en Duurzaamheid een nieuwe afweging gemaakt. Dit heeft niet geleid tot een ander oordeel.
Wij stellen vast dat met het informele gesprek op locatie, de nieuwe afweging van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid, de digitale hoorzitting en de opgevraagde informatie bij Projectbureau NDSM inmiddels ruimschoots tegemoet is gekomen aan hoor en wederhoor.

Financieel economisch belang
Op de zitting van 30 oktober 2023 is door bezwaarde aangegeven dat er een groot financieel economisch belang is bij deze plaatsen. Het bedrijf zou misschien weg moeten als er niet voldoende neveninkomsten worden gegenereerd. Er werd door bezwaarde ook verwezen naar schade die door de gemeente zou zijn toegebracht.

Naar aanleiding van de naderhand aangeleverde informatie stellen wij vast dat de claim met betrekking tot schade die door de gemeente Amsterdam zou zijn toegebracht is afgewezen. Daarnaast volgen wij het standpunt van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid dat het financieel economisch belang van bezwaarde, niet een dermate zwaarwegend belang is dat daarmee het advies wordt gewijzigd.
Tot slot merken wij op dat de afdeling Ruimte en Duurzaamheid heeft meegegeven dat het ingenomen standpunt eventueel nog anders wordt als er beleid over camperparkeerplaatsen is vastgesteld. Tot deze tijd houden zij vast aan het uitgangspunt om niet mee te werken aan uitbreiding van toeristische overnachtingen in welke zin dan ook. Ook is aangegeven dat er vanuit de gemeente een loket is ter ondersteuning van ondernemers. Wellicht kan er meegedacht worden over eventuele andere mogelijkheden.

8. Conclusie

Wij concluderen dat op grond van bovenstaande overwegingen het bestreden besluit op goede gronden en met toepassing van de geldende wet- en regelgeving is genomen.
Wij zijn van oordeel dat de bezwaren ongegrond zijn en dat het bestreden besluit in stand kan blijven.
Amsterdam, 8 december 2023





M.E.R. Derby-Vink LLB
voorzitter

J. Roos en B. Boon
secretaris

Bijlage: Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Artikel 3.4 Awb
(…)
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 Awb
Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
Artikel 2.1 Wabo
1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
(…)
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, (…)
(…).

Artikel 2.12 Wabo
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:
(…)
2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,
(…).

Bestemmingsplan 'NDSM-werf Oost'
Het project ligt in een gebied waar het bestemmingsplan 'NDSM-werf Oost' geldt.

Artikel 1.32 horeca IV
restaurant (restaurant, koffie-, en theehuis, lunchroom, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).

Artikel 1.33 horeca V
hotel (waaronder begrepen hotel, motel, jeugdherberg, bed & breakfast, en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).

Artikel 3.1 Bestemmingsomschrijving
De op de verbeelding voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. bedrijven;
(…)

Artikel 7.1 Bestemmingsomschrijving

a. bedrijven;
b. werkplaatsen en ateliers;
c. horeca I, III, IV en V;
d. dienstverlening;
e. ontspanning en vermaak;
f. stadsstrand;
g. verblijfsgebied;
h. groenvoorziening;
i. parkeervoorziening;

(...)

Artikel 15 Algemene gebruiksregels

(...)

c. Functies, anders dan evenementen op het buitenterrein zijn uitsluitend toegestaan voor zover deze in de van deze regels deel uitmakende "Staat van Inrichtingen" vallen in milieuhindercategorie 1, 2 of 3.1.
d. Functies uit milieuhindercategorie 3.1 zijn uitsluitend toegestaan voor zover:
    1. de betreffende functie op grond van milieuhinderaspecten gevaar, geur en stof niet hoger scoort dan categorie 2;
    2. de activiteiten hoofdzakelijk inpandig plaatsvinden;
    3. de activiteiten niet tijdens de nachtperiode plaatsvinden.
e. Functies zijn uitsluitend toegestaan voor zover deze in de van deze regels deel uitmakende "Staat van Inrichtingen" voor wat betreft de indice "vrachtverkeer" niet hoger scoren dan 1 en voor wat betreft de indice "personenverkeer" niet hoger scoren dan 2.
(...).