Advies Externe Bezwaarschriftencommissie

Zaaknummer: JB.23.008306.001

Advies naar aanleiding van het bezwaarschrift ingediend door dhr. mr. S.A.B. Boer van Wieringa Advocaten namens vijfendertig bewoners van de Nieuwendammerdijk en omgeving (een lijst met namen en adressen zit in het dossier en is bekend bij de bezwaarschriftencommissie). Het bezwaarschrift richt zich tegen het besluit met kenmerk Z2022-N003266 van 9 maart 2023. Met dat besluit is de door Camping Vliegenbos gevraagde omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan aanbrengen van sanitaire voorzieningen in tweeëntwintig, in 2022 geplaatste trekkershutten op het terrein aan de oostzijde van het W.H. Vliegenbos nabij Meeuwenlaan 138 te Amsterdam.

Aan het college van Burgemeester en Wethouders

1 **Advies**

De commissie adviseert u om:

- De bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 42, 62, 72, 82, 86, 88, 94, 96, 98, 106, 112, 170, 172, 176, 181, 183 en 211 en Nieuwendammerkade 60 niet-ontvankelijk te verklaren;
- De bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 114, 116, 120, 122, 130, 134, 136, 138, 140, 142, 148, 150, 152, 154 en 156 en de Nieuwendammerkade 32 en 33 ontvankelijk te verklaren;
- De bezwaren gegrond te verklaren;
- Op grond van de Verordening op de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur 2019 de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur om advies te vragen;
- Het bestreden besluit met kenmerk Z2022- N003266 van 9 maart 2023 tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het in afwijking van het bestemmingsplan aanbrengen van sanitaire voorzieningen in tweeëntwintig, in 2022 geplaatste trekkershutten op het terrein aan de oostzijde van het W.H. Vliegenbos nabij Meeuwenlaan 138 te Amsterdam te heroverwegen op basis van dit advies en het door de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur uit te brengen advies;
- Bij de beslissing op bezwaar tevens te beslissen op het verzoek om proceskostenvergoeding.

Dat betekent dat het besluit van 9 maart 2023 niet zorgvuldig is voorbereid en dient te worden heroverwogen.

Hierna leest u waarom de commissie dit adviseert.

2 Inleiding

Op 22 december 2022 heeft Camping Vliegenbos een omgevingsvergunning gevraagd voor het in afwijking van het bestemmingsplan aanbrengen van sanitaire voorzieningen in tweeëntwintig, in 2022 geplaatste trekkershutten op het terrein aan de oostzijde van het W.H. Vliegenbos nabij Meeuwenlaan 138 te Amsterdam (hierna: vergunninghouder).

Op 9 maart 2023 besloot u de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen (hierna: het bestreden besluit).

Namens vijfendertig bewoners van de Nieuwendammerdijk en omgeving (hierna: bezwaarden) heeft dhr. mr. S.A.B. Boer van Wieringa Advocaten hiertegen op 19 april 2023 een bezwaarschrift ingediend.

Op 11 juli 2023 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.

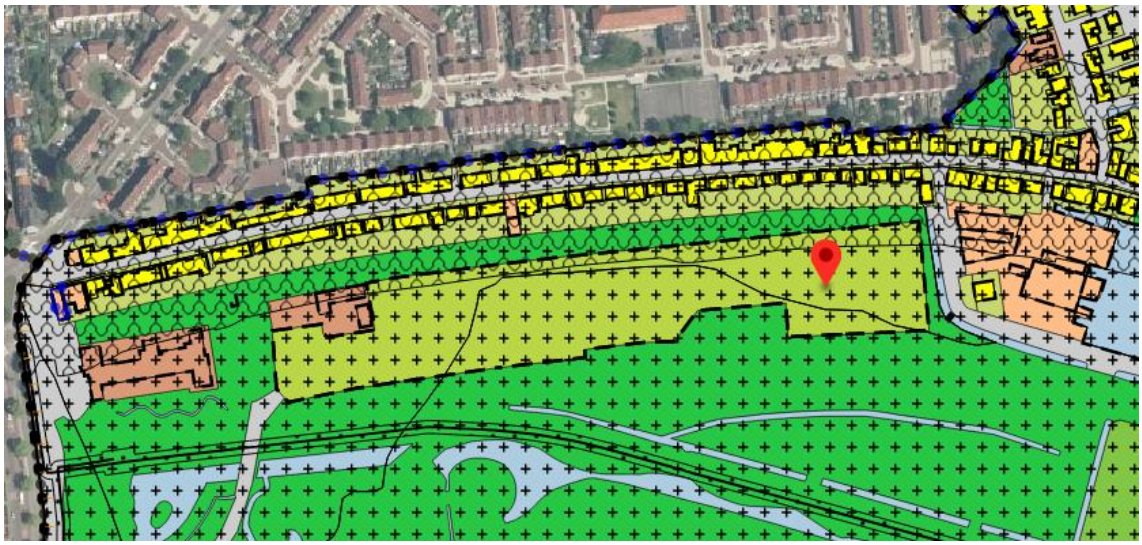
3 Ontvankelijkheid

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Alleen een belanghebbende kan opkomen tegen een besluit van een bestuursorgaan. Om van een belanghebbende te kunnen spreken, moet iemand een eigen belang hebben en dit belang moet objectief bepaalbaar zijn. Daarnaast moet het belang actueel zijn en een persoonlijk voldoende onderscheidend of individueel belang betreffen.

Om als belanghebbende in aanmerking te komen moet ook sprake zijn van door de belanghebbende(n) ondervonden rechtstreekse en feitelijke gevolgen van enige betekenis als gevolg van het bestreden besluit. Het uitgangspunt is dat degene die ter plaatse van zijn woning of perceel feitelijke gevolgen kan ondervinden van een activiteit die een besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit, tenzij geen sprake is van gevolgen van enige betekenis.

Volgens vaste rechtspraak ontbreken gevolgen van enige betekenis indien de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van de betrokkene zo gering zijn dat een ‘persoonlijk’ belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij spelen de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (zoals geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit een rol. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.





De commissie stelt vast dat alle bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 42, 62, 72, 82, 86, 88, 94, 96, 98, 106 en 112 niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, omdat de afstand tussen hun woningen en de projectlocatie meer dan 100 meter bedraagt (zie het bij dit advies gevoegde excelbestand). Ook alle bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 170, 172, 176, 181, 183 en 211 zijn geen belanghebbende, omdat zij geen rechtstreeks zicht hebben op de projectlocatie. Ditzelfde geldt voor de bezwaarde, woonachtig aan de Nieuwendammerkade 60. De commissie acht deze bezwaarden dan ook niet-ontvankelijk in hun bezwaren.

Daarentegen zijn naar het oordeel van de commissie de bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 114, 116, 120, 122, 130, 134, 136, 138, 140, 142, 148, 150, 152, 154 en 156 alsmede de bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerkade 32 en 33 wel belanghebbenden nu zij op minder dan 100 meter afstand van de projectlocatie wonen. Daarbij hebben zij rechtstreeks zicht op de projectlocatie ofschoon dit zicht vanwege het aanwezige groen in de zomermaanden wel beperkter zal zijn dan in de wintermaanden.

Nu het bezwaarschrift voorts tijdig is ingediend en ook voldoet aan de overige eisen die de Awb hieraan stelt, kunnen de bezwaren van deze bezwaarmakers inhoudelijk worden behandeld.

4 Bezwaren

In bezwaar worden samengevat de volgende gronden aangevoerd:

1. Er zijn in 2022 recreatiewoningen gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning. Bij brief van 2 maart 2022 is hierover gezegd dat een omgevingsvergunning niet was vereist gelet op het bepaalde in artikel 3 lid 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Dit artikel ziet echter slechts op bouwwerkzaamheden die passen binnen het bestemmingsplan. Dat is hier niet het geval.

2. Met de thans verleende omgevingsvergunning wordt beoogd de illegaal uitgevoerde bouwwerkzaamheden en het illegale gebruik te legaliseren door af te wijken van het bestemmingsplan. De afwijking heeft betrekking op het aanbrengen van sanitaire voorzieningen, maar het strijdige gebruik is daarmee niet opgeheven. Het handhavingsverzoek van bezwaarden is dan ook ten onrechte afgewezen.

3. Uit het aanvraagformulier blijkt niet door wie de omgevingsvergunning is aangevraagd en uit de omgevingsvergunning blijkt niet aan wie de omgevingsvergunning is verleend.

4. Hoewel het niet in de aanvraag en/of omgevingsvergunning is vermeld, staat op de website van de gemeente dat de trekkershutten zijn uitgerust met vloerverwarming.

5. Evident is dat een gebouw, bedoeld voor recreatief nachtverblijf met sanitaire voorzieningen, geen trekkershut is in de zin van het bestemmingsplan. Immers, blijkens de doeleindenomschrijving (artikel 11.1 van de regels van het bestemmingsplan) zijn de voor "Recreatie – 1" aangewezen gronden bestemd voor een kampeerterrein met inbegrip van daarbij behorende toilet- en doucheruimten, receptie, trekkershutten, (...)". De toegestane trekkershutten moeten dus behoren tot een kampeerterrein.

6. Het begrip trekkershut is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan. Om die reden moet worden aangesloten bij gangbaar taalgebruik. Volgens wikipeda is een trekkershut een kleine houten verblijfplaats (een hut) op een camping of bungalowpark of in de vrije natuur. De inrichting is meestal primitief. Ook uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat een trekkershut geen recreatiewoning is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:2371).

7. Het onderscheid is planologisch relevant: een recreatiewoning (voorzien van alle gemakken, waaronder sanitair en vloerverwarming) wordt in de regel veel intensiever gebruikt dan een trekkershut. Een trekkershut is bedoeld voor een eenvoudige overnachting (letterlijk op doortocht) en niet voor het verblijven. De inbreuk op het groene karakter van het gebied krijgt daarmee een permanent karakter. Er is dus sprake van recreatiewoningen met een bijbehorend intensief gebruik. Dit gebruik wordt niet onderkend laat staan gelegaliseerd met de nu verleende omgevingsvergunning.

8. De nu verleende omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik miskent dat de afwijking niet (alleen) gaat om de plaatsing van sanitaire voorzieningen, doch om een bestemmingswijziging van trekkershut naar recreatiewoning. Het gaat om een relevante planologische wijziging, namelijk het bouwen en mogen gebruiken van recreatiewoningen binnen de Hoofdgroenstructuur met de daarbij behorende intensivering van het gebruik. Dit is niet onderbouwd.

9. Het beleid Hoofdgroenstructuur schrijft voor dat, om te beoordelen of een advies of plan een verbetering van de groenfunctie betekent, het bestuur advies moet inwinnen van de onafhankelijke technische adviescommissie (TAC). Het is aan de TAC om een goede afweging te maken wat het effect is van de plannen in het groen. Een TAC-advies ontbreekt, laat staan dat het plan is getoetst aan het beleid Hoofdgroenstructuur.

10. Het besluit is onzorgvuldig voorbereid, geeft geen blijk van een afweging van de betrokken belangen en is in strijd met de voorgeschreven goede ruimtelijke ordening.

11. Er wordt verzocht om een proceskostenvergoeding.

5 Hoorzitting

Aanwezig bij de hoorzitting waren:

- Bezwaarden: de heer M. de Vos, de heer J. Aarden, mevrouw W. van Manen en de heer M. Diepenmaat
- De heer E. van der Linden, manager Camping Vliegenbos
- Namens uw college: de heren A. Ballafkih, senior juridisch medewerker VTH Stadsdeel Noord en C. Vis, senior medewerker Vergunningen Bouw Stadsdeel Noord

De hoorzitting vond plaats ten overstaan van de externe bezwaarschriftencommissie: de heer mr. M.H.E. Mathon (voorzitter), mevrouw mr. D.I. van Kesteren (lid) en mevrouw mr. S. Verdaasdonk (lid) in het bijzijn van mevrouw mr. S.W.C. Bonnet (secretaris).

Er is een geluidsopname gemaakt van de hoorzitting om het verslag van de hoorzitting uit te kunnen werken. Na het uitwerken is deze opname gewist.

Samengevat is het volgende besproken:
De voorzitter zegt dat de commissie zal beoordelen of alle bezwaarden ontvankelijk zijn in hun bezwaar, omdat het erop lijkt dat een aantal bezwaarden op een te grote afstand woont om in hun persoonlijk belang direct te worden getroffen door het besluit.

De heer Ballafkih zegt begrip te hebben voor de zorgen van bezwaarden, maar het gaat hier nadrukkelijk niet om het transformeren van een trekkershut naar een recreatiewoning. Het zijn nog steeds trekkershutten, maar dan met iets meer comfort. Er is wel een afwijkingsprocedure gevolgd. De feitelijke gevolgen van het besluit voor de directe omgeving zijn echter gering.

De heer Ballafkih merkt op dat de gemachtigde van bezwaarden niet aanwezig is.

Bezwaarden vertellen dat zij met hun gemachtigde hebben afgesproken de hoorzitting zelf te doen.

De voorzitter vraagt bezwaarden hoe hun beleving van het feitelijk gebruik van de camping nu is. Is dit anders dan voorheen?

De heer Diepenmaat antwoordt dat de camping voorheen was geopend van april tot en met september. In die periode was sprake van dichte begroeiing. Nu is de camping het hele jaar door geopend en dat heeft impact. De camping bestaat uit meerdere velden en afhankelijk van waar je woont is het effect groter of kleiner.

Mevrouw Verdaasdonk merkt op dat het verschil tussen zomer en winter toch nog niet merkbaar kan zijn.

De heer Diepenmaat zegt dat dit wel het geval is. De camping is afgelopen winter al open geweest. In die zin heeft hij deze hele zaak als vreemd ervaren. De nieuwe gebouwen staan er al sinds 2022, inclusief de sanitaire voorzieningen. Er is dus al uitvoering gegeven aan het bestreden besluit.

De voorzitter vraagt hoe bezwaarden de winterperiode hebben ervaren.

Mevrouw Van Manen vertelt dat zij zicht heeft op het veld met campers. Gedurende de winterperiode is er geen dichte begroeiing en is haar uitzicht een witte zee van campers geweest. Dat geeft een andere beleving. Er is in de tussentijd weliswaar meer groen geplant, maar niet langs haar perceel.

De heer Aarden merkt op dat de camping bestaat uit vier verschillende velden en ieder veld heeft zijn eigen bestemming, zoals een plek voor campers en een plek voor tenten. De plek met recreatiewoningen heeft een grote impact op de omgeving. Verschillende recreatiewoningen staan bovendien op palen. Hierdoor zijn ze hoger en kan op dijkniveau bij mensen naar binnen worden gekeken. Hijzelf kijkt op het veld met de recreatiewoningen.

De heer Aarden vertelt verder dat de verbouwing zomaar is aangevangen. Hij en zijn buren waren hierdoor enorm verrast. Zij zijn niet vooraf geïnformeerd, laat staan dat hen om hun mening is gevraagd.

De heer Van der Linden benadrukt, dat het sanitair nog niet is geplaatst. Een deel van de oude trekkershutten is vervangen hetgeen op grond van het bestemmingsplan is toegestaan. Voor het

aanbrengen van de sanitaire voorzieningen is de juiste procedure gevolgd, maar met de uitvoering van het bestreden besluit wordt gewacht totdat de beslissing op bezwaar is genomen.

De heer De Vos vraagt of de gebouwen zijn aangesloten op water en riool.

De heer Van der Linden antwoordt dat de kitchenettes zijn aangesloten, maar alleen koud water hebben. De kitchenettes zijn overigens slechts uitgerust met een dubbele kookplaat. Van een keuken kan dan ook niet worden gesproken. De gebouwen hebben nog geen toilet en douche. Het voornemen is uiteraard wel om die nog te realiseren.

De heer Ballafkih merkt op dat het op grond van het bestemmingsplan zelf mogelijk is om gedurende het hele jaar open te zijn. Het is dus niet zo dat de winteropenstelling is vergund, want dat hoeft niet. Ook is het niet zo, dat er tweeëntwintig trekkershutten zijn gerealiseerd. Er zijn al jaren trekkershutten op de camping aanwezig, maar die waren verouderd.

De heer Ballafkih vertelt verder dat de TAC om advies is verzocht in het kader van het vaststellen van het bestemmingsplan. De TAC heeft toen positief geadviseerd. Uit dit advies blijkt dat de TAC het toejuicht, dat de gemeente het aantal trekkershutten en het bebouwde oppervlak in het bestemmingsplan heeft gemaximeerd. De TAC heeft zich verder niet negatief uitgelaten over de openstelling gedurende het hele jaar en ook niet over de toegestane bouwhoogte. Een hoogte van vijf meter was altijd al toegestaan en dat is nog steeds zo.

Desgevraagd antwoordt de heer Ballafkih dat voor de onderhavige afwijking van het bestemmingsplan de TAC niet om advies is gevraagd. Het gaat hier om een geringe afwijking. Het advies van de TAC is openbaar, maar kan nog worden overgelegd aan de commissie en aan bezwaarden. Afgesproken wordt dat de heer Ballafkih het TAC-advies na de hoorzitting naar de secretaris zal sturen. De secretaris zal dit dan doorsturen naar de gemachtigde van bezwaarden, die vervolgens de gelegenheid heeft om binnen een week hierop te reageren.

De heer Van der Linden vertelt dat in november 2021 inderdaad sprake was van een valse start. Hij had omwonenden niet op de hoogte gesteld van de aanvang van de werkzaamheden. Direct daarna heeft hij een tweetal inspreekavonden georganiseerd. Alle bewoners van de Nieuwendammerdijk heeft hij hiervoor uitgenodigd. Er waren veel vragen. Daarna heeft hij alles eraan gedaan om iedereen te blijven informeren. Vorig jaar is ook een aantal bijeenkomsten geweest in aanwezigheid van de stadsdeelsecretaris. Er zijn toen duidelijke afspraken gemaakt, onder andere over de doorkijk. Om dit op te lossen zijn vijftig viereneenhalve meter hoge struiken geplant tussen de Nieuwendammerdijk en de camping.

Mevrouw Van Manen merkt op, dat trekkershutten houten hutten zijn bedoeld om ten hoogste een paar dagen in te verblijven. Zij vraagt zich af wat de juridische definitie is van een trekkershut.

De voorzitter vraagt of het begrip trekkershut is gedefinieerd in het bestemmingsplan.

De heer Ballafkih antwoordt dat dit niet het geval is. Om die reden heeft het college het aanbrengen van sanitaire voorzieningen in de trekkershutten beschouwd als een afwijking van het bestemmingsplan en heeft daarom het bestreden besluit genomen.

De heer Van der Linden zegt dat de bezettingscijfers niet zijn veranderd sinds de nieuwe trekkershutten er staan. De gemiddelde verblijfsduur is twee komma zes nachten. Hij verwacht niet dat het gebruik verandert als de trekkershutten worden uitgerust met een douche en toilet. Voor alle gasten geldt een maximum verblijf van drie weken, maar dit zal in de praktijk niet gaan gebeuren. Een trekkershut leent zich daar simpelweg niet voor. Ze zijn niet comfortabel genoeg. Het blijft 11 m². De trekkershutten worden in de regel dan ook niet bezet door gezinnen.

Volgens mevrouw Van Manen is een trekkershut in deze uitvoering geen trekkershut meer.

Desgevraagd antwoordt de heer Ballafkih dat de maximale verblijfsduur op de camping planologisch niet is verankerd. Een plan wordt vergund zoals het is aangevraagd. Voor een recreatiepark is echter een planologische wijziging nodig.

De heer Van der Linden vertelt dat er plannen zijn om de laatste acht trekkershutten ook te vervangen. Het aantal trekkershutten en het maximaal toegestane bouwoppervlak zal niet worden overschreden. Het aantal vierkante meters is immers al opgesoupeerd.

In het bestreden besluit staat dat de overlast wordt weggenomen door het aanbrengen van sanitaire voorzieningen in de nieuwe trekkershutten. Wat vinden bezwaarden hiervan?

Er is overlast in de vorm van geluid, zicht en licht door de grote hoeveelheid verlichting op de camping. Uiteraard maakt het verschil of het zomer of winter is. In de zomer zijn er meer bezoekers dan voorheen en dus is er meer kans op geluidsoverlast. Daarbij werden de trekkershutten ongeveer één keer per maand verhuurd en nu is dat continu.

Op 13 juli 2023 heeft de heer Ballafkih het TAC-advies overgelegd. De secretaris heeft dit advies dezelfde dag doorgestuurd naar de gemachtigde van bezwaarden. Hierop is van de zijde van bezwaarden niet meer gereageerd.

6 **Wet en regelgeving**

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

7 **Heroverweging in bezwaar**

Op grond van artikel 7:11, eerste lid, van de Awb vindt er in de bezwaarprocedure een volledige heroverweging plaats van het bestreden besluit met inachtneming van de op dat moment bekende feiten en omstandigheden. De beslissing op bezwaar vervangt het eerder genomen primaire besluit bij (gedeeltelijke) herroeping van dat besluit. Dit betekent dat in de beslissing op bezwaar eventuele gebreken hersteld kunnen worden en dat de motivering waar nodig kan worden aangevuld of gewijzigd.

De bestaande situatie (bezwaargronden 1 en 2)
In 2022 zijn tweeëntwintig op de camping aanwezige trekkershutten vernieuwd. De nieuwe trekkershutten hebben een variërende gebruiksoppervlakte van 20 m² tot en met 27 m². Bezwaarden zijn van mening dat hiervoor ten onrechte geen omgevingsvergunning is verleend. Er is dan ook sprake van een illegale situatie die door het nemen van het thans bestreden besluit niet is opgeheven. De commissie kan bezwaarden hierin niet volgen en overweegt daartoe als volgt.

Artikel 3, tweede lid van bijlage II van het Bor bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (hierna: Wabo) niet is vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 5 meter; en
b. de oppervlakte niet meer dan 75 vierkante meter.

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Nieuwendam Zuid II". De gronden hebben de enkelbestemming "Recreatie - 1" en de dubbelbestemmingen "Waarde – Archeologie – 5" en "Waarde – Cultuurhistorie".

Ingevolge artikel 11.1, onder a, van de regels van het bestemmingsplan zijn de voor "Recreatie – 1" aangewezen gronden bestemd voor een kampeerterrein met inbegrip van daarbij behorende toilet- en doucheruimten, receptie, trekkershutten, groepsaccommodatie, ondersteunende horeca en detailhandel.

Artikel 11.2.1 van de regels bepaalt dat op en onder de in lid 11.1 genoemde gronden slechts mag worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde bestemming.

Ingevolge artikel 11.2.2 van de regels gelden voor het bouwen van gebouwen de volgende regels:

a. maximum bebouwingspercentage: zoals met de aanduiding "maximum bebouwingspercentage" staat aangegeven;
b. maximum bouwhoogte: zoals met de aanduiding "maximale bouwhoogte" staat aangegeven;
c. (...).

Op de verbeelding is aangegeven dat de maximum bouwhoogte 5 meter bedraagt en dat het bestemmingsvlak "Recreatie – 1" maximaal voor 8% mag worden bebouwd. De commissie stelt vast dat de bouwhoogte van de trekkershutten varieert: 3,000 meter (City Cabin Vliegenbos), 3,380 meter (City Cabin Amsterdam) en 3,894 (City Cabin Noord). De maximum bouwhoogte wordt derhalve niet overschreden.

Voorts heeft het bestemmingsvlak een oppervlakte van 22.609 m2. Dit betekent dat maximaal 1.809 m² aan gebouwen binnen het bestemmingsvlak "Recreatie -1" is toegestaan. De bestaande gebouwen zijn gezamenlijk circa 840 m².

Verder bepaalt artikel 11.3, aanhef en onder b, van de regels dat het maximum aantal trekkershutten als bedoeld in lid 11.1 30 bedraagt.

Niet in geschil is dat er tweeëntwintig trekkershutten zijn vervangen door nieuwe.

De commissie kan dan ook niet anders concluderen dan dat voor het vernieuwen van tweeëntwintig trekkershutten in 2022 geen omgevingsvergunning was vereist.

De verleende omgevingsvergunning (bezwaargronden 5 t/m 8)
De verleende omgevingsvergunning voorziet in het in afwijking van het bestemmingsplan aanbrengen van sanitaire voorzieningen in tweeëntwintig, in 2022 geplaatste trekkershutten op het terrein aan de oostzijde van het W.H. Vliegenbos nabij Meeuwenlaan 138 te Amsterdam.

Het geldende bestemmingsplan "Nieuwendam Zuid II" staat alleen trekkershutten toe. Het begrip trekkershut is in het bestemmingsplan niet gedefinieerd en ook uit de toelichting kan niet worden opgemaakt wat onder een trekkershut moet worden verstaan.
In dat geval dient volgens u te worden aangesloten bij de definitie uit het woordenboek "Van Dale".

Volgens Van Dale is een trekkershut een hut waar trekkers (iemand die per fiets of te voet een trektocht onderneemt) kunnen overnachten.

De commissie heeft ook kennis genomen van de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) gehanteerde definitie: gebouw met een eenvoudige constructie zonder sanitaire voorzieningen en een beperkte omvang ten behoeve van een kortstondig recreatief nachtverblijf voor passanten.

Voorts blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Limburg van 31 januari 2022 (ECLI:NL:RBLIM:2022:687), dat het enkele feit dat "Van Dale" sanitaire voorzieningen niet expliciet heeft uitgesloten, in het aldaar aan de orde zijnde geschil, niet de conclusie rechtvaardigt dat ook van een trekkershut kan worden gesproken als deze wel aanwezig zijn.

De commissie concludeert dat u geen definitie heeft vastgesteld voor het begrip trekkershut en is van oordeel dat het een redelijke toepassing van het recht is om in dat geval de definitie uit het algemeen spraakgebruik te hanteren. U bent niet gebonden aan de definitie die de VNG vaststelde. Alhoewel bij de vervanging van oude trekkershutten het vergroten van de omvang daarvan – nu de grenzen van het bestemmingsplan niet worden overschreden – geen strijd oplevert met dat bestemmingsplan en de maximaal toegestane verblijfsduur niet door u is geregeld, is het toestaan dat sanitaire voorzieningen in de aanwezige trekkershutten worden aangebracht wel een verandering die naar zijn aard een afwijking van het bestemmingsplan is. Dat bent u ook van oordeel, gezien het bestreden besluit. Daarvan uitgaande dient te worden beoordeeld of er beleidsruimte is om van het bestemmingsplan af te wijken. De commissie overweegt:

Op basis van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2 Wabo is het mogelijk om ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen af te wijken van het bestemmingsplan. Deze algemene maatregel van bestuur wordt het Besluit omgevingsrecht genoemd. In bijlage II, hoofdstuk IV, artikel 4 van het Bor is een limitatieve lijst opgenomen voor

bouwplannen met, zoals de wet stelt, 'een beperkte, ruimtelijke impact'. Deze lijst wordt ook wel de kruimelgevallenlijst genoemd.

Het college heeft beoordeeld of het plan valt in de categorie gevallen waarvoor volgens artikel 4 van Bijlage II van het Bor het mogelijk is af te wijken van de bepalingen van het bestemmingsplan en geoordeeld dat dit het geval is. Het college heeft vervolgens een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit "afwijken van het bestemmingsplan" op grond van artikel 4 lid 9 bijlage II van het Bor.

<u>De gemaakte belangenafweging (bezwaargrond 9)</u>
Uit vaste jurisprudentie volgt dat u bij uw besluitvorming over een aanvraag als hier aan de orde de keuze heeft om uw bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. U kunt echter geen gebruik maken van uw bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan in het geval sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Het college heeft besloten de omgevingsvergunning te verlenen onder de volgende in het besluit opgenomen motivering:
"Wij besluiten af te wijken van de bepalingen van dit bestemmingsplan. Dit, omdat:

- *door sanitaire voorzieningen aan de gebouwtjes toe te voegen, de druk op de algemene sanitaire voorzieningen afneemt en daarmee de overlast voor omwonenden enigszins wordt verlaagd;*
- *het bestemmingsplan laat maximaal 8% van het terreinoppervlak van 22.609 m2 (dus 1.809 m2) aan bebouwing toe; het veranderen van trekkershutten in andere gebouwtjes heeft dus niet tot gevolg dat er ruimte ontstaat om nadien extra trekkershutten te realiseren, tenzij bestaande bebouwing wordt verwijderd."*

Bezwaarden hebben in dit kader erop gewezen, dat de Verordening op de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur 2019 voorschrijft dat het college, om te beoordelen of een advies of plan een verbetering van de groenfunctie betekent, advies moet inwinnen van de TAC. Een TAC-advies ontbreekt.

De commissie overweegt hierover het volgende.

Op de visiekaart 2010-2020 is het W.H. Vliegenbos aangewezen als onderdeel van de Hoofdgroenstructuur. De camping ligt daarbinnen.

Artikel 1 aanhef en lid f, sub c. van de Verordening op de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur 2019 (hierna: de verordening) bepaalt dat onder initiatieven wordt verstaan: plannen die in een gebied liggen/plaatsvinden dat is aangewezen als onderdeel van de Hoofdgroenstructuur, waaronder in ieder geval begrepen worden:

a. het voornemen een bestemmingsplan of beheersverordening vast te stellen op grond van artikel 3.1 respectievelijk 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
b. het voornemen om een wijzigings- of uitwerkingsplan vast te stellen op grond van artikel 3.6 van de Wro;

c. een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo.

De commissie constateert dat op grond van artikel 1, lid f, sub c, van de verordening voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan – en dus ook voor de afwijking van het bestemmingsplan die nu vergund is - een TAC-advies nodig is. Door dit TAC-advies niet in te winnen en bij uw besluit te betrekken heeft u gehandeld in strijd met uw verordening. Daarmee is – ook al is sprake van een geringe afwijking – het bestreden besluit niet zorgvuldig voorbereid en dient de TAC alsnog om advies te worden gevraagd. De beslissing op bezwaar kan dan mede op grond van dat advies worden genomen.

Overige bezwaargronden
Bezwaarmakers hebben aangevoerd dat de camping voorheen was geopend van april tot en met september. In die periode was sprake van dichte begroeiing. Nu is de camping het hele jaar door geopend en dat heeft impact.

De commissie constateert echter dat de regels van het bestemmingsplan het gebruik van de camping niet beperken tot bepaalde seizoenen/periodes. De camping mag op grond van het geldende bestemmingsplan het gehele jaar zijn geopend. De verandering is dus niet het gevolg van het bestreden besluit. De commissie is derhalve niet bevoegd daarover in deze procedure te adviseren. Dat geldt ook voor wat betreft de mate van begroeiing.

Het verzoek om proceskostenvergoeding
De commissie attendeert u er volledigheidshalve op dat u zich bij de beslissing op bezwaar dient uit te laten over het verzoek om een proceskostenvergoeding.

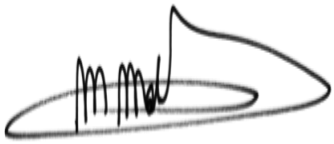
8 Conclusie en advies

De bezwaarschriftencommissie adviseert u om de bezwaren van alle bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 42, 62, 72, 82, 86, 88, 94, 96, 98, 106, 112, 170, 172, 176, 181, 183 en 211 en Nieuwendammerkade 60 niet-ontvankelijk te verklaren en de bezwaren van alle bezwaarden woonachtig aan de Nieuwendammerdijk 114, 116, 120, 122, 130, 134, 136, 138, 140, 142, 148, 150, 152, 154 en 156 en de Nieuwendammerkade 32 en 33 ontvankelijk te verklaren.
De bezwaarschriftencommissie concludeert voorts dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Dit gebrek kan mogelijk worden hersteld in de beslissing op bezwaar.

Dit advies is op 28 augustus 2023 uitgebracht door de externe bezwaarschriftencommissie bestaande uit:

De heer mr. M.H.E. Mathon	voorzitter
Mevrouw mr. D.I. van Kesteren	lid
Mevrouw mr. S. Verdaasdonk	lid
Mevrouw mr. S.W.C. Bonnet	secretaris

De heer mr. M.H.E. Mathon
voorzitter,



Mevrouw mr. S.W.C. Bonnet
secretaris,



Bijlage 1: relevante wet- en regelgeving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en sub a en c:
Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,
(...)
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.

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 2.12, eerste lid, onder a.:
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.

Besluit omgevingsrecht (Bor)
Artikel 3, tweede lid van bijlage II van het Bor luidt als volgt: een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

c. niet hoger dan 5 meter; en
d. de oppervlakte niet meer dan 75 vierkante meter.

Ingevolge artikel 4, negende lid van bijlage II van het Bor komen voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, in aanmerking: het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Bestemmingsplan Nieuwendam Zuid II
Artikel 11 Recreatie - 1
11.1 Bestemmingsomschrijving
De voor "Recreatie – 1" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een kampeerterrein met inbegrip van daarbij behorende toilet- en doucheruimten, receptie, **trekkershutten**, groepsaccommodatie, ondersteunende horeca en detailhandel;
b. parkeervoorzieningen;
c. bergingen en andere nevenruimten;
d. verkeersareaal;
e. groenvoorzieningen;
f. speelvoorzieningen;
g. water;
h. waterhuishoudkundige voorzieningen.

11.2 Bouwregels

11.2.1 Algemeen

Op en onder de in lid 11.1 genoemde gronden mag slechts worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde bestemming.

11.2.2 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. maximum bebouwingspercentage: 8%
b. maximum bouwhoogte: 5 meter
c. (...)

11.3 Specifieke gebruiksregels

Voor de in lid 11.1 genoemde gronden gelden de volgende regels:

a. (...)

b. het maximum aantal trekkershutten als bedoeld in lid 11.1 bedraagt 30.

Volgens artikel 1.43 is een kampeerterrein een terrein om te kamperen met een tent, tentwagen, kampeerauto of een caravan.