

Aan de leden van de raad

behandeld door

afdeling IO

telefoon 140521

Ons kenmerk 1712-0-IO-GKLA

uw kenmerk

bijlagen

*Steenwijk
(verzendsdatum)*

15 juni 2017

Onderwerp

Beantwoording vragen politieke markt inzake Bodelaëke

Geachte leden van de raad,

U heeft het college, in de politieke markt van dinsdag 6 juni 2017, een aantal vragen gesteld met betrekking tot het dossier Bodelaëke. Op die vragen komt het college, zoals de portefeuillehouder heeft beloofd, hierbij terug. Alvorens tot de beantwoording over te gaan willen wij u graag een korte inleiding geven.

Inleiding

Bestuursorganen, zoals de gemeenteraad en het college, voeren hun bevoegdheden uit binnen een bepaald speelveld. Daarbij gelden spelregels. Het speelveld wordt bepaald door kaders, zoals wetgeving of beleidstukken, maar ook door de acteurs. Die bepalen immers vaak voor ons met welk vraagstuk wij ons bezig gaan houden. Ambtshalve vergunningverlening is niet toegestaan. Spelregels zijn er vanuit diverse invalshoeken. Zo bepaalt onze landelijke overheid wie welke bevoegdheid heeft en wat de kaders zijn waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgevoerd. Ook kan een gemeenteraad in een bestemmingsplan en in beleid spelregels opleggen en zijn er, boven dat hele speelveld uit, algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De opgestelde kaders bieden onze inwoners en ondernemers rechten. Zij mogen erop vertrouwen dat een bestuursorgaan overeenkomstig de kaders en de spelregels handelt.

In 2016 heeft een ondernemer zich tot het college gewend, met de vraag of volledige horeca op het terrein van Bodelaëke is toegestaan. Het college heeft hierop geantwoord dat dit niet het geval is. De ondernemer heeft het college verzocht een gesprek te initiëren tussen Bodelaëke en de ondernemer, omdat hij een kans zag zijn horecabestemming over te dragen aan Bodelaëke en de gesprekken met Bodelaëke tot op dat moment niet tot het door hem gewenst resultaat hebben geleid. Op dat verzoek is positief gereageerd. Het speelveld is dat het college een gesprek faciliteert, de beide ondernemers bereid zijn deel te nemen aan dat gesprek en, overeenkomstig de kaders en instrumenten, met een herziening van een bestemmingsplan een horecabestemming op de ene plek wordt verwijderd en op de andere plek wordt opgelegd. U zou dan, als raad, aan bod zijn gekomen. Bodelaëke heeft zich bereid getoond dat gesprek aan te gaan, maar voordat het

gesprek heeft kunnen plaatsvinden heeft het college een verzoek om handhaving ontvangen. Daarmee is het speelveld gewijzigd en bij een ander speelveld horen andere spelregels.

Met het verzoek om handhaving dient het college te onderzoeken of er sprake is van een overtreding en móet het college onderzoeken of, indien sprake is van een overtreding, er een mogelijkheid is tot legalisatie. Het verzoek om handhaving heeft er eveneens toe geleid dat Bodelaëke zich genoodzaakt zag een conceptaanvraag voor reguliere horeca in te dienen. Het beoordelen van een dergelijke aanvraag is eveneens een bevoegdheid van het college. Niet een mandaat, maar een door de wetgever toegekende bevoegdheid. En ook bij die bevoegdheid horen spelregels. Zo dient het college overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te handelen. Denk hierbij aan het benaderen van de aanvraag zonder vooringenomenheid. Maar ook lokaal kunnen spelregels worden meegegeven. Zo heeft u het college opgedragen bij aanvragen om afwijkingsbesluiten uit te gaan van het 'ja mits' principe in plaats van het 'nee tenzij'. Vooropgesteld dat nog geen overtreding is geconstateerd, wil ik u meegeven dat als sprake is van een overtreding, het college bevoegd en in beginsel is gehouden tot handhavend optreden. Dat mogelijk sprake is van een overtreding is géén ruimtelijk argument om binnen een andere bevoegdheid een omgevingsvergunning te weigeren. Het op voorhand stellen dat een vergunning moet worden geweigerd omdat sprake kan zijn van een overtreding, of zoals een enkeling van u het tijdens de politieke markt verwoordde, sprake is van 'een brutale die anders de halve wereld heeft', wordt bestuursrechtelijk gezien als vooringenomenheid en dit is verboden. Het is het college bekend dat dit voor betrokkenen soms dubbel kan voelen, maar in de tijdens de politiek gemaakte opmerking dat 'we alle overtredingen legaliseren' kan het college zich niet vinden. U heeft als raad in het verleden ook vragen gesteld bij het niet kunnen legaliseren. Bij afwijkingsbesluiten gaat het om ruimtelijk relevante argumenten. Of iets al dan niet reeds in uitvoering is, is net zo min een ruimtelijk argument als 'maar hij heeft het al gebouwd en afbreken brengt kosten met zich mee'.

Bodelaëke heeft een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend, met het verzoek af te wijken van het bestemmingsplan, waarbij de kruimellijst wordt toegepast. Had het met een zwaardere procedure gekund? Ja. Er had een verzoek om een herziening van een bestemmingsplan kunnen worden ingediend, of een verzoek om een omgevingsvergunning met toepassing van een projectafwijking. Maar de landelijke wetgever heeft de mogelijkheid voor onderhavige ontwikkeling in de kruimellijst opgenomen. Onze inwoners en ondernemers hebben het recht hier aanspraak op te maken. Het college heeft de plicht om, met toepassing van de spelregels, hier een besluit op te nemen. Het college mag niemand van onze inwoners en ondernemers dergelijke rechten afnemen en een toepasbare procedure weigeren. Wij leven, zoals in de politieke markt terecht werd opgemerkt, in een rechtstaat. En bij een rechtstaat hoort, en dat is door een aantal fracties tijdens de politieke markt uitstekend verwoord, dat iedere belanghebbende vervolgens tegen een besluit van een bevoegd gezag bezwaar dan wel beroep in kan stellen, om te laten toetsen of het besluit op juiste gronden is genomen. Op deze wijze worden in onze rechtstaat de rechten van iederéén gewaarborgd. Mocht u zich als raad door de mogelijkheden van de kruimellijst buiten spel gezet voelen, is het van belang te beseffen dat het niet het college is die u buiten spel zet. Onze landelijke wetgever heeft deze mogelijkheid aan álle inwoners en ondernemers van Nederland geboden en heeft het college niet alleen het recht, maar ook de plicht opgelegd hierop te beslissen.

In de politieke markt zijn een aantal vragen gesteld, waarop de portefeuillehouder in de politieke markt reeds gedeeltelijk geantwoord heeft. Voor zover de beantwoording niet heeft plaatsgevonden dan wel nog niet volledig was, komen wij daar nu op terug:

Waarom is gekozen voor deze procedure, waarbij de raad buiten spel staat?

Zoals hiervoor al is geschreven heeft de landelijke wetgever aan onze inwoners en ondernemers de mogelijkheid van de kruimellijst geboden en daarbij het college opgedragen hierop te besluiten. Het college kan op voorhand overleggen met een initiatiefnemer welke proceduremogelijkheden er zijn, maar de aanvrager bepaalt welke aanvraag hij indient.

Waarom beantwoordt u vraag 8 zo, terwijl u op dat moment al bezig was met openstellen voor breder publiek?

De vraag lijkt te suggereren dat het college de raad op het verkeerde been heeft willen zetten. Dit is expliciet niet het geval. In vraag 8 wordt het college gevraagd wat zij vindt van de vigerende bestemming. Als zodanig is er ook op geantwoord. In de conclusie onderaan de beantwoording heeft het college u direct meegegeven dat het college inmiddels een conceptaanvraag heeft ontvangen van de ondernemer, om te onderzoeken of afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is. Daarmee is het college, in zijn beleving, volstrekt transparant geweest naar u.

Wat vindt de wethouder van de opmerking dat horeca op recreatieterreinen niet mag en hoe verhoudt zich dit tot de aanvraag?

Het beleid met betrekking tot recreatieterreinen is met name gericht op campings en chaletparken. Deze parken hebben op grond van dit beleid geen recht op horeca. Bodelaake is een bungalowpark mét horeca, waarbij een beperking is opgelegd met betrekking tot het type gast dat de horeca mag bezoeken. Het beleid dat wordt aangehaald ziet niet op een dergelijke situatie. Dit is ook wat het college heeft bedoeld met de opmerking 'unieke situatie' in het collegevoorstel.

Gaan we nu afwijken van een bestemmingsplan? Is niet de ordentelijke weg om met een herziening bestemmingsplan via de raad te gaan, of zijn we nu buiten spel gezet?

De wetgever heeft voor het wijzigen van een planologisch regime ruwweg een viertal instrumenten bedacht. Een binnenplanse afwijking, een buitenplanse afwijking op basis van de kruimellijst, een buitenplanse afwijking op basis van een projectafwijking en een herziening van een bestemmingsplan. In enkele van deze instrumenten heeft u als raad een rol, in enkele instrumenten heeft de wetgever de beslissingsbevoegdheid, of eigenlijk beslissingsplicht, bij het college neergelegd. De aanvrager heeft gekozen voor een afwijkingsbesluit en heeft daar ook het volste recht toe. Het college zet u niet buiten spel. Het college heeft niet alleen een bevoegdheid om te beslissen gekregen van de wetgever, maar ook een plicht. Als het college niet binnen de beslistermijn een besluit neemt op de aanvraag, is de vergunning van rechtswege gegeven.

Hoe wil je vertrouwen houden als een gemeenteraad signalen oppikt en het in de raad ter sprake wil brengen, maar het college zegt 'we hebben een kruimellijst'? Wij zijn volksvertegenwoordiger, we hebben een rechtstaat en een democratie. We moeten gelijk behandelen en dat is hier niet gebeurd. Er is sprake van partijdigheid.

Als raad bent u zonder meer volksvertegenwoordiger. En inderdaad, we hebben een rechtstaat en een democratie. Ons democratisch bestel heeft wetgevende bevoegdheid bij ons kabinet, al dan niet in samenspraak met de Tweede en Eerste kamer neergelegd. Die democratisch gekozen landelijke wetgever heeft in een kruimellijst mogelijkheden opgenomen. Een ondernemer maakt aanspraak

op dat recht. Het ontnemen van die wettelijk geboden mogelijkheid zou een aantasting zijn van het vertrouwen in de overheid.

Is het bekend dat een ondernemer zijn horecabestemming heeft willen overdragen? Had het college die gesprekken niet moeten faciliteren?

Het is het college bekend dat een horecaondernemer zijn horecabestemming heeft willen overdragen aan Bodelaake. Een aantal fracties geeft met deze vraag, als wij het goed hebben beluisterd, aan dat veel fracties deze optie reëel vinden. Met andere woorden, er worden door veel fracties geen ruimtelijk relevante belemmeringen gezien ten aanzien van brede horeca op Bodelaake. Het is het proces dat u bezighoudt. Het college heeft de bedoelde gesprekken willen faciliteren. De betreffende horecaondernemer heeft die gesprekken echter niet afgewacht, maar een verzoek om handhaving ingediend. Zoals het college eerder heeft gezegd is daardoor het speelveld veranderd en heeft dit ons college in een andere rol geplaatst. Bodelaake heeft in het verzoek om handhaving klaarblijkelijk aanleiding gezien tot het indienen van een (concept)aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. Daar heeft het college nu op te beslissen. Het eenvoudige feit dat mogelijk sprake is van een overtreding is ruimtelijk niet relevant.

Één fractie zegt moeite te hebben met het feit dat brutalen de halve wereld hebben en heeft daardoor ook moeite met legaliseren en vraagt zich dan ook af hoe het college tot dit standpunt is gekomen.

Natuurlijk heeft het legaliseren van een overtreding gevoelsmatig iets dubbels. Maar van ons als bevoegd gezag wordt verwacht dat wij integer zijn en zonder vooringenomenheid handelen. Dat volgt niet alleen uit algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook uit het door u als raad vastgesteld VTH Beleidsplan. U heeft als raad daarin bepaald dat bij de uitvoering wordt uitgegaan van vertrouwen in goede bedoelingen. Een overtreder wordt in de gelegenheid gesteld een overtreding te beëindigen. Een overtreding beëindigen kan door daadwerkelijk te stoppen met een activiteit, maar ook door een omgevingsvergunning aan te vragen en op die wijze te zorgen dat een activiteit in overeenstemming komt met regelgeving. Impliciet lijkt nu een oproep te worden gedaan om niet meer mee te werken aan legalisatie. Als raad kunt u het college in een VTH Beleidsplan als kader meegeven om in geval van overtreding altijd een omgevingsvergunning te weigeren, ongeacht de ruimtelijke argumenten. Een dergelijk weigeringsbesluit zal in een gerechtelijke procedure echter nooit stand houden. U vraagt het college dan feitelijk om in strijd met wet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur te handelen.

Heeft de raad nog invloed? U zegt dat het een collegebevoegdheid is en zet daarmee de raad buiten spel. U werkt achter de rug van de raad om.

Zoals al eerder is aangegeven stelt het college niet dat sprake is van een collegebevoegdheid, de wetgever heeft bepaald dat deze bevoegdheid expliciet en uitsluitend bij het college is neergelegd. Het college zet u dus niet buiten spel. Het college werkt ook niet achter uw rug om. Het college heeft een expliciete bevoegdheid in de uitvoering. In 2013/2014 heeft het college een uitleg gegeven aan een begrip uit het bestemmingsplan, dat horeca voor eigen gasten niet uitsloot. Alvorens op die uitleg te acteren heeft het college u van die uitleg op de hoogte gesteld. In de beantwoording van de vragen van de VVD heeft het college, in de conclusie, aan u als raad medegedeeld dat het college een conceptaanvraag met betrekking tot reguliere horeca op Bodelaake heeft ontvangen. Het besluit omtrent die conceptaanvraag heeft het college, hoewel het een eigen bevoegdheid betreft, aan u als raad ter kennisname toegezonden. In 'het werken achter de rug van de raad om' herkent het college zich dan ook niet.

Of de procedure nu rechtmatig of onrechtmatig is, de raad vraagt u om een kans in stelling te worden gebracht. Bent u daartoe bereid?

Natuurlijk is het college bereid u als raad, zoals enkele fracties verzochten, de gelegenheid te geven kaders te stellen over horeca. Dat kan in de vorm van een specifiek beleidsstuk. Dat laat echter onverlet dat nu een aanvraag voorligt met een fatale beslistermijn. Het college heeft op die aanvraag te beslissen. Ruimtelijke argumenten om tot een weigering te komen ziet het college op dit ogenblik niet, al heeft het college, zoals u kunt lezen in het besluit op de conceptaanvraag, de aanvrager verzocht een goede onderbouwing in te dienen. Ook de meeste fracties leken tijdens de politieke markt geen ruimtelijke bezwaren te zien tegen horeca, omdat tegen het verleggen van een horecabestemming van de Eetkamer naar Bodelaëke overwegend geen bezwaren lijken te bestaan.

Is het college verplicht de laagste procedure te pakken, of kan ook een herziening bestemmingsplan of iets dergelijk gekozen worden.

Het is niet verplicht de laagste procedure te volgen. Het is wel verplicht te beslissen op de grondslag van de aanvraag. Als de aanvrager, om haar moverende redenen, of in overleg met het college, voor een initiatief een herziening van het bestemmingsplan beoogd, terwijl ook een lichtere procedure voor handen is, kan dit. Het college kan een aanvrager die een beroep doet op een haar wettelijk toegekende mogelijkheid niet een zwaardere en duurdere procedure in dwingen. In dit geval heeft de aanvrager, mogelijk ingegeven door het verzoek om handhaving, ervoor gekozen een aanvraag om een reguliere omgevingsvergunning in te dienen. Zoals hiervoor al is geschreven heeft het college nu te beslissen op de grondslag van dié aanvraag.

Als Bodelaëke nu een bestemmingswijziging krijgt is het hek van de dam. Hoe ziet u dat?

Met deze vraag wordt de veelgenoemde precedentwerking bedoeld. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Er is echter niet snel sprake van gelijke gevallen. Bij Bodelaëke is sprake van een volledig restaurant, dat slechts beperkt is voor wat betreft het soort gasten. Er zal niet snel sprake zijn van een gelijk geval en dus ook niet van precedentwerking. Iedere aanvraag zal op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld. Als het college nu, op basis van de aanvraag en de onderbouwing, moet overgaan tot afgifte van de vergunning en er dus geen ruimtelijke belemmeringen zijn, lijkt het niet meer dan logisch om in een exact gelijk geval, waarbij eveneens geen ruimtelijke belemmeringen zijn, een vergelijkbaar besluit te nemen.

U heeft in 2014 op basis van de kruimellijst de aanduiding 'Centrale voorziening' breder gezien. Daarvan heeft u toen de raad de kans gegeven te reageren. Nu is wederom sprake van de kruimellijst. Kunt u dat niet weer doen?

In 2014 heeft het college een nadere uitleg gegeven aan een door de raad in het bestemmingsplan opgenomen begrip. Dat begrip is in het bestemmingsplan namelijk niet limitatief opgenomen. Het college heeft u in de gelegenheid willen stellen kennis te nemen van die nadere uitleg. Er is toen geen sprake geweest van toepassing van de kruimellijst. Er is destijds niet afgeweken van het bestemmingsplan.

Tot slot

Waar hebben wij het nu werkelijk over? Een ondernemer heeft zijn horecabestemming over willen dragen aan Bodelaëke. Het merendeel van u lijkt bij het overdragen van die bestemming geen moeite te hebben. Er bestaat wel moeite met het proces. Het proces dat nu voorligt is feitelijk gestart door het verzoek om handhaving. Dat vergt van het college een verplicht onderzoek naar legalisatiemogelijkheden en heeft Bodelaëke geprikkeld tot het doen van een aanvraag. Op die aanvraag moet het college nu beslissen. Dat moet het college doen zonder vooringenomenheid en

op basis van ruimtelijke argumenten. Gezien het feit dat de ondernemer zijn horecabestemming wil overdragen en een aantal fracties die koers zouden willen varen, lijken er geen specifieke ruimtelijk argumenten te zijn om geen horeca op Bodelaake toe te staan. Tot die conclusie is het college voorsnog ook gekomen. Als enig ruimtelijk argument tegen het verlenen van een vergunning, tegenover de overdracht, is het feit dat er in Giethoorn een volledige horecagelegenheid bij komt. De ruimte voor enige uitbreiding lijkt er, gezien het toenemend aantal gasten dat Giethoorn bezoekt en de markt die Bodelaake aanboort, te zijn. Mocht u als raad van mening zijn dat er in Giethoorn absoluut geen ruimte meer is voor horeca, kunt u die beperking in beleid en het bestemmingsplan Giethoorn opnemen. De onmogelijkheid tot uitbreiding van horeca kan wel verstreckende gevolgen hebben.

Met betrekking tot de in de politieke markt genoemde motie het volgende. U heeft als raad de mogelijkheid een motie in te dienen en, indien sprake is van een meerderheid, aan te nemen. Als deze motie oproept tot het stopzetten van een aanvraag, buiten behandeling laten van een aanvraag of weigeren van een aanvraag in strijd met de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengt u het college in een moeilijke positie, waarbij het ten zeerste de vraag is of een dergelijk besluit in rechte stand houdt. Het college hoopt er dan ook op dat u onze inwoners en ondernemers de aan hen toegekende rechten tot het indienen van een aanvraag voor een bepaalde procedure niet afneemt, maar het college de gelegenheid laat binnen de wettelijke kaders een besluit te nemen. Belanghebbenden, zoals Bodelaake, andere ondernemers of burens, kunnen tegen dat besluit bezwaar en beroep instellen. Dát zijn de spelregels zoals we die in onze rechtstaat hebben afgesproken.

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris,

de waarnemend burgemeester,

da.
drs. S.S. Weistra

J.H. Bats

