

**RAADSVOORSTEL:**

2008-2009

Ons kenmerk: RO 08.1789195

Registratienummer : GR 08.

Ingekomen op :

Onderwerp: Voorbereidingsbesluit "Koningsweg".

Groningen,

Aan de raad,

**Inleiding.**

Zoals bekend probeert ons college nu al enige jaren een einde te maken aan de bewoning van het bedrijfspand Koningsweg 27. Dit perceel heeft in het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg" de bestemming "Handel en industrie". Volgens de bestemmingsomschrijving zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor fabrieken en bedrijfsgebouwen geheel ingericht voor handel en industrie. Daarmee is het gebruik voor bewoning niet in overeenstemming. Ons college is van mening dat de huidige bestemming dient te worden gehandhaafd. Vast uitgangspunt voor ons college en overigens algemeen aanvaard, is dat op een bedrijventerrein niet hoort te worden gewoond. Gegeven de planologische situatie is er geen reden om van dit uitgangspunt af te wijken. In de Visie Eemskanaalzone is aangegeven dat het gebied Koningsweg primair een bedrijventerrein is en dat het deze functie ook behoudt. Alleen voor de omgeving van de Timpweg is, afhankelijk van de resultaten van onderzoek, op de lange termijn een transformatie denkbaar naar een combinatie van werken en wonen. Het perceel Koningsweg 27 maakt echter geen deel uit van dit gebied. Het ligt temidden van andere grote bedrijven en een woonfunctie is daarmee niet verenigbaar.

Ons college heeft daarom in 2006 de verhuurder, Reinders Vastgoed B.V., een last onder dwangsom opgelegd teneinde de bewoning van het perceel Koningsweg 27 te doen beëindigen.

Uw raad heeft vervolgens uitgesproken dat de bewoners hulp moet worden geboden bij het vinden van vervangende woonruimte. In samenwerking met de Stichting Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening en Bureau Woonkans is vervolgens een hulpverleningstraject opgezet, waarbij zoveel mogelijk individueel maatwerk is geleverd. Tevens is de bewoners een verhuisvergoeding van € 1.500,- aangeboden.

De inspanningen hebben er uiteindelijk toe geleid dat de meeste van de 21 bewoners vervangende huisvesting hebben gevonden en dat de bewoning van het pand Koningsweg 27 is teruggebracht tot 8 personen. Bemiddeling naar vervangende huisvesting van deze laatste groep bewoners verloopt door gebrek aan medewerking

van hun zijde moeizaam, ondanks de hen aangeboden hulpverlening en financiële tegemoetkoming. U bent over de jongste ontwikkelingen op dit punt mondeling geïnformeerd door wethouder De Vries in de raadscommissie R&W van 3 december 2008.

Wij hebben daarom besloten het handhavingstraject voort te zetten. Bij besluit van 31 juli 2008 hebben wij de verhuurder onder oplegging van een dwangsom gelast om voor 1 oktober 2008 de overtreding van de bepalingen van het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg" te beëindigen. Wij hebben u hierover geïnformeerd.

### **Grondslag handhaving.**

Zoals in de inleiding al is aangegeven wordt met de bewoning van het bedrijfspand Koningsweg 27 inbreuk gemaakt op de daaraan in het geldende bestemmingsplan gegeven bedrijfsbestemming. Volgens vaste jurisprudentie kan echter ter bescherming van de bestemming alleen handhavend worden opgetreden, wanneer het bestemmingsplan een gebruiksbepaling bevat die het gebruiken (én het in gebruik geven) van grond of bouwwerken in strijd met die bestemming ook uitdrukkelijk verbiedt. Het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg" bevat weliswaar een gebruiksbepaling, maar deze verbiedt alleen specifieke vormen van gebruik (zoals het gebruik als winkel). Wonen is in deze bepaling niet met zoveel woorden als strijdig gebruik aangemerkt. Hierdoor zou de grondslag om handhavend te kunnen optreden ontbreken. Omdat de raadsman van Reinders Vastgoed B.V. in zijn zienswijzen de grondslag van het voorgenomen handhavingsbesluit heeft aangevochten – zij het dat hij niet expliciet op de omissie in de gebruiksbepaling heeft gewezen – plaatste dit ons college voor een dilemma.

Op 1 juli 2008 is evenwel de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in werking getreden. Volgens de nieuwe Wro is het niet langer noodzakelijk om in een bestemmingsplan te regelen dat het verboden is om gronden en bouwwerken te gebruiken en laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Artikel 7.10 Wro voorziet thans rechtstreeks in een dergelijk verbod. Daarmee zou de leemte in de gebruiksbepaling in het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg" zijn weggenomen. De stadsadvocaat heeft, gezien de incomplete gebruiksbepaling in het geldende bestemmingsplan, geadviseerd een aangepast handhavingsbesluit te nemen op de grondslag van artikel 7.10 Wro. Daarom is – op zijn advies – met de nieuwe dwangsombeschikking gewacht tot 1 juli 2008.

De vraag was nog of het in artikel 7.10 Wro neergelegde gebruiksverbod alleen geldt voor bestemmingsplannen die tot stand zijn gekomen onder de nieuwe Wro, of dat dit verbod ook geldt voor bestemmingsplannen die op grond van de oude WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening) zijn vastgesteld. Het overgangsrecht in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening biedt aanknopingspunten voor de laatste opvatting. Echter, op grond van hetzelfde overgangsrecht is ook een tegenovergestelde redenering mogelijk. De toepasselijke wetsbepalingen zijn tegenstrijdig geformuleerd.

De stadsadvocaat achtte het echter verdedigbaar dat het verbod in artikel 7.10 Wro rechtstreekse werking heeft voor bestemmingsplannen, die op grond van de oude WRO tot stand zijn gekomen en dus ook in dit geval kan worden ingeroepen.

Aangezien jurisprudentie zich hierover nog niet had ontwikkeld, kon dit niet met al te

grote stelligheid worden aangenomen, maar hij achtte deze weg begaanbaar.

#### **Uitspraak voorzieningenrechter.**

Zoals gezegd heeft ons college de verhuurder van het pand Koningsweg 27 op 31 juli 2008 opnieuw een last onder dwangsom opgelegd. Dit handhavingsbesluit is gebaseerd op artikel 7.10 Wro, dat een verbod bevat om gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan.

Hiertegen heeft de raadsman van Reinders Vastgoed B.V. een bezwaarschrift ingediend. Tevens heeft hij de voorzieningenrechter van de rechtbank Groningen gevraagd een voorlopige voorziening te treffen.

Op 5 november 2008 heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan over het verzoek om voorlopige voorziening. Uit deze uitspraak kan worden opgemaakt dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Groningen van mening is dat artikel 7.10 Wro ook geldt voor bestemmingsplannen, die voor de inwerkingtreding van de Wro tot stand zijn gekomen. Met andere woorden, op grond van dit artikel kan ook handhavend worden opgetreden bij overtreding van de bepalingen van het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg". Maar dat is naar het oordeel van de Groningse voorzieningenrechter echter alleen mogelijk indien de overtreding zich na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe Wro heeft voorgedaan. Is het strijdige gebruik voor die datum ontstaan, dan kan het gebruiksverbod in de nieuwe wet niet worden gehanteerd. Een andere opvatting zou er volgens de Groningse voorzieningenrechter toe leiden dat gebruik in strijd met een bestemmingsplan, waarop ten tijde van de overtreding geen sancties stonden (wegens het ontbreken van een generiek gebruiksverbod) en dus niet verboden en strafbaar was, dat achteraf zou worden. Dat achtte de voorzieningenrechter in strijd met de rechtszekerheid. Zij schorste daarom ons besluit.

#### **Gevolgen rechterlijke uitspraak.**

De voorzieningenrechter heeft de dwangsombeschikking voor onbepaalde tijd geschorst. Het gevolg hiervan is dat bestuurlijke handhaving (voorlopig) onmogelijk is geworden. Ons college beraadt zich momenteel op de consequenties van de uitspraak van de voorzieningenrechter. Er dient door ons nog een beslissing op het bezwaarschrift te worden genomen. Mochten wij het bezwaarschrift ongegrond verklaren, dan kan de verhuurder daartegen in beroep gaan bij de rechtbank. Wij zouden dan overigens bij de voorzieningenrechter het verzoek kunnen indienen de schorsing op te heffen. Mocht de rechtbank het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter bevestigen, dan kunnen wij overwegen om in hoger beroep te gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### **Vervolgstappen.**

Naast het verkennen van de mogelijkheden tot handhaving, welke ons na de uitspraak van de voorzieningenrechter resten, en een eventuele (hoger) beroepsprocedure, hebben wij ook gekeken naar de inzet van planologische instrumenten. Met name zou gedacht kunnen worden aan een snelle herziening van het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg", waarbij de bestaande specifieke gebruiksbepaling wordt vervangen door een generiek gebruiksverbod, zoals opgenomen in artikel 7.10 Wro.

Uit zeer recente jurisprudentie blijkt inmiddels dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, anders dan de voorzieningenrechter in Groningen, van oordeel is dat artikel 7.10 Wro in het geheel niet van toepassing is op bestemmingsplannen van voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Anders gezegd, ook tegen overtredingen van de bepalingen van het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg", die na 1 juli 2008 hebben plaatsgevonden, zou niet kunnen worden opgetreden. Wanneer deze lijn in de jurisprudentie wordt doorgezet, zou dus de strijdige bewoning van het perceel Koningsweg 27 weer in de volle omvang kunnen herleven. Bovendien zouden we ook elders op dit bedrijventerrein de kans lopen op ontwikkelingen, die weliswaar niet in overeenstemming zijn met de geldende bedrijfsbestemming en planologisch ongewenst zijn, maar niet expliciet verboden. Om ieder risico te vermijden kiezen wij dan ook voor een herziening van het bestemmingsplan.

### **Nieuw bestemmingsplan industrieterrein Koningsweg.**

In het kader van de actualisering zou het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het industrieterrein Koningsweg al in 2009 ter hand worden genomen. Wanneer dat bestemmingsplan in werking treedt, is ook het gebruiksverbod in artikel 7.10 Wro van toepassing. Ons college is evenwel van mening dat daarop niet kan worden gewacht en stelt voor om eerst tot reparatie van het onvolledige gebruiksverbod in het huidige bestemmingsplan over te gaan door middel van een partiële herziening van het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg".

Uit de genoemde jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak over de toepasselijkheid van artikel 7.10 Wro blijkt, dat bij een dergelijke partiële herziening de regeling zelf zal moeten voorzien in een gebruiksbepaling. Artikel 7.10 Wro heeft in dat geval geen rechtstreekse werking. Het in de wet geregelde gebruiksverbod is alleen van toepassing bij een integrale herziening van het bestemmingsplan.

In de casus, die in de genoemde afdelingsjurisprudentie aan de orde was, bleek ook dat volgens de Raad van State gebruik, dat niet met een vorig bestemmingsplan in strijd is, maar planologisch ongewenst, niet zonder meer kan worden wegbestemd. Wanneer de gemeente zich in redelijkheid op het standpunt kan stellen dat een positieve bestemming in strijd met een goede ruimtelijke ordening is – waaraan valt te denken bij wonen op een industrieterrein – kan ze voor een uitsterfregeling kiezen. Daarbij wordt in het nieuwe bestemmingsplan een bestaande afwijkende functie, in de omvang waarin ze bestond ten tijde van het van kracht worden van het plan, gerespecteerd, maar wordt tevens geregeld dat deze functie vervalt wanneer de uitoefening daarvan gedurende een bepaalde termijn gestaakt is geweest.

De op te stellen partiële herziening zal dan ook bestaan uit een gebruiksbepaling, die een verbod bevat om gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en overtreding van dat verbod strafbaar stelt. Deze gebruiksbepaling treedt in de plaats van de huidige gebruiksbepaling in het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg". Tevens zal deze partiële herziening een uitsterfregeling bevatten, waardoor het gebruik voor bewoning dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan mag worden voortgezet, maar na beëindiging daarvan gedurende een bepaalde periode, niet mag worden hervat.

Tegen de tijd, dat de integrale herziening van het bestemmingsplan voor het industrie-terrein Koningsweg in procedure wordt gebracht, zal dan opnieuw moeten worden bekeken of voor een dergelijke uitsterfconstructie nog aanleiding bestaat.

### **Vorbereidingsbesluit.**

Omdat ook een partiële herziening van het bestemmingsplan tijd vergt – alleen al met de wettelijke procedure is minimaal een half jaar gemoeid – stellen wij voor een voorbereidingsbesluit te nemen. Dit besluit heeft onmiddellijke werking (wordt van kracht op het tijdstip dat in het besluit is bepaald, gewoonlijk op de dag na kennisgeving van de terinzagelegging).

Overigens is niet de factor tijd de voornaamste reden om het nemen van een voorbereidingsbesluit te overwegen. Anders dan onder de oude WRO biedt de nieuwe Wro de mogelijkheid om ook het gebruik sec te reguleren. Dit is geregeld in artikel 3.7, lid 4, Wro, dat luidt:

*Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat burgemeester en wethouders binnen bij het besluit te geven regels van het verbod ontheffing kunnen verlenen.*

Met gebruik wordt bedoeld: bestaand gebruik.

Voor de vraag wat als bestaand gebruik moet worden aangemerkt is onzes inziens bepalend de feitelijke situatie op het moment, waarop het voorbereidingsbesluit in werking treedt. Voor zover wonen al als bestaand gebruik dient te worden beschouwd, zou dat volgens ons alleen het deel van het pand Koningsweg 27 kunnen omvatten dat nog door de laatste huurders wordt bewoond. Het bestaand gebruik van de andere delen van het pand is volgens deze opvatting bedrijfs- (of kantoor)ruimte. Het pand is namelijk voor dat doel gebouwd en geschikt en als zodanig ook, in overeenstemming met de bestemming "Handel en industrie", vergund. Een aanvraag om bouwvergunning voor het veranderen van het bedrijfsgebouw in een woongebouw heeft de gemeente in 2005 afgewezen.

Het voorbereidingsbesluit heeft volgens de nieuwe Wro een maximale werkingsduur van 1 jaar. Dat wil zeggen dat het vervalt, indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Wij verwachten het ontwerp voor de partiële herziening ruimschoots binnen deze termijn ter inzage te kunnen leggen.

### **Voorstel.**

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor het gebied, dat op de bij dit besluit horende kaart met een balletjeslijn is aangegeven (voorbereidingsbesluit "Koningsweg");

- II. te bepalen dat het verboden is het gebruik van de in dit besluit begrepen gronden of bouwwerken te wijzigen;
- III. te bepalen dat burgemeester en wethouders ontheffing van het onder II bedoelde verbod kunnen verlenen voor een wijziging van het bestaande gebruik in een gebruik dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan "Industrieterrein Koningsweg", vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van 25 september 1972, nr. 10, en goedgekeurd bij besluit van Gedeputeerde Staten van Groningen van 3 april 1973, nr. 1374, of een gebruik dat is toegestaan op grond van een van de bepalingen van dat bestemmingsplan verleende vrijstelling of ontheffing;
- IV. te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag na kennisgeving van de terinzagelegging;
- V. de werkingsduur van dit besluit te bepalen op één jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding.

Burgemeester en wethouders  
van Groningen,

de burgemeester,

Jacq. Wallage.

de secretaris,

H.P. Bakker.