

Herziening ivm
archief

ECLI:NL:RVS:2015:280

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-02-2015
Datum publicatie	04-02-2015
Zaaknummer	201403282/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2014:2916 , Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 april 2013 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de permanente bewoning van de recreatiewoning aan [locatie], in recreatiepark "Poldertuin" te Moordrecht te staken en gestaakt te houden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201403282/1/A1.

Datum uitspraak: 4 februari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Moordrecht, gemeente Zuidplas,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 maart 2014 in zaak nr. 13/6628 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2013 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de permanente bewoning van de recreatiewoning aan [locatie], in recreatiepark "Poldertuin" te Moordrecht te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 9 juli 2013 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond

verklaard.

Bij uitspraak van 12 maart 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 november 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.C. Veltkamp-van Paassen en mr. M.A. van Kleef, advocaten te 's-Gravenhage, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. H. van Raaijen, werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden-Holland, en M. Verhees, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge het ten tijde van het besluit op bezwaar ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oosteinde" rust op het perceel de bestemming "Recreatiecentrum (Rv)".

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, onder a, van de planvoorschriften is het verboden een recreatiewoonverblijf of een kampeermiddel voor permanente bewoning te gebruiken.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, onder a, is het verboden gronden en bebouwing te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de ingevolge het plan aan de gronden gegeven bestemming.

Ingevolge artikel 21, tweede lid, onder a, mag het ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan bestaande gebruik van gronden en bebouwing, dat in strijd is met de bestemming, worden voortgezet en gewijzigd, mits de strijdigheid van het gebruik daardoor naar aard en omvang niet wordt vergroot.

Ingevolge het tweede lid, onder b, is het bepaalde onder a niet van toepassing op het hervatten van permanente bewoning van recreatiewoonverblijven en/of kampeermiddelen die op de kaart staan aangegeven met de aanduiding "permanente bewoning tijdelijk toegestaan", indien aan de permanente bewoning zoals deze per 1 januari 1994 plaats vond, een einde is gekomen.

Dit bestemmingsplan is op 2 februari 1996 in werking getreden.

2. Niet in geschil is dat [appellant] de recreatiewoning op het perceel permanent bewoont en dat dit in strijd is met de op het perceel rustende recreatieve bestemming.

3. Bij besluit van 19 december 2000 heeft de raad van de gemeente Zuidplas het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Aanpassing 2000 van het bestemmingsplan Oosteinde" (hierna: de herziening) vastgesteld. Blijkens de plankaart, behorende bij de herziening, bestrijkt dit plan een kleiner gebied dan het bestemmingsplan "Oosteinde". Het recreatieterrein Poldertuin ligt buiten de plangrens van de herziening, zodat voor het perceel het bestemmingsplan "Oosteinde" is blijven gelden. Uit de omstandigheid dat in de toelichting bij de herziening het recreatiepark Poldertuin is vermeld, kan niet worden afgeleid dat de herziening geldig is ter plaatse van het perceel. Hetgeen [appellant] heeft betoogd over de toepasselijkheid van het in de herziening opgenomen overgangsrecht slaagt reeds daarom niet.

4. [appellant] heeft ter zitting te kennen gegeven dat hij de beroepsgrond dat de rechtbank de brief van 28 augustus 2013, waarbij het college zijn aanvraag om een persoonsgebonden gedoogbeschikking heeft afgewezen, ten onrechte als bestreden besluit heeft aangemerkt, niet handhaaft.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij op grond van de bij het bestemmingsplan

behorende Detailkaart recreatieparken (hierna: stippenkaart) de woning permanent mag bewonen. Hiertoe voert hij aan dat het perceel op deze kaart is aangeduid met een stip, zodat permanente bewoning tijdelijk is toegestaan, zolang dit bestemmingsplan van toepassing is en het college deze stip niet heeft verwijderd.

5.1. Blijkens de bij de stippenkaart behorende legenda is op de percelen met een zwarte stip permanente bewoning tijdelijk toegestaan. Vast staat dat op het perceel van [appellant] een zwarte stip is aangebracht. Nu de stippenkaart uitsluitend in artikel 21, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften wordt vermeld, komt aan de zwarte stip slechts betekenis toe bij de beoordeling van de vraag of het overgangsrecht krachtens artikel 21 van de planvoorschriften van toepassing is. De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het feit dat het perceel van [appellant] op de stippenkaart is voorzien van een zwarte stip reeds tot gevolg heeft dat [appellant] daarmee zonder meer het recht op permanente bewoning toekomt. Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de permanente bewoning van de recreatiewoning op het perceel wordt beschermd door het overgangsrecht. Hij voert daartoe aan dat de permanente bewoning in 1993 is aangevangen en sedertdien ononderbroken is voortgezet. [appellant] verwijst in dit verband naar door de gemeente verstrekte lijsten waaruit blijkt dat [vorige bewoner] van 29 november 1993 tot 17 november 2000 in de recreatiewoning heeft gewoond. [appellant] voert voorts aan dat artikel 21, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften niet in de weg staat aan de door hem kort daarna voortgezette bewoning, omdat dit planvoorschrift zodanig onduidelijk is dat het buiten toepassing dient te blijven. Indien artikel 21, tweede lid, onder b, wel van toepassing is, biedt het overgangsrecht in dit geval wel bescherming omdat dit voorschrift het gebruik centraal stelt en niet de gebruiker, aldus [appellant]. [appellant] voert voorts aan dat hij vanaf 2001 ononderbroken in de woning heeft gewoond, en de rechtbank bij de beoordeling van het beroep ten onrechte als vaststaand feit heeft aangenomen dat de recreatiewoning tussen 2001 en 2006 niet bewoond is geweest.

6.1. De Afdeling stelt voorop dat de door [appellant] aan artikel 21, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften gegeven uitleg dat het niet ziet op situaties waarin een andere persoon de woning gaat bewonen, maar uitsluitend op situaties waarin aan de bewoning op zichzelf een einde is gekomen, het voorschrift zinledig zou maken, omdat in artikel 21, tweede lid, onder a, reeds is geregeld dat het overgangsrecht in dat geval geen bescherming biedt. Uit de tekst van artikel 21, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften blijkt ook voldoende duidelijk dat de hierin vervatte uitzondering op het in het tweede lid, onder a, opgenomen gebruiksovergangsrecht persoonsgebonden is, op grond waarvan de op 1 januari 1994 bestaande met het bestemmingsplan strijdige permanente bewoning door het overgangsrecht wordt beschermd, totdat de betrokken bewoner de permanente bewoning staakt. Op de stippenkaart zijn de desbetreffende percelen met een stip aangeduid. De in het tweede lid, onder b, van artikel 21 opgenomen zinsnede "de permanente bewoning zoals deze per 1 januari 1994 plaats vond" dient aldus te worden begrepen dat de uitzondering van toepassing is indien zich enige verandering heeft voorgedaan ten opzichte van de woonsituatie op 1 januari 1994, en derhalve ook in het geval de daar op dat moment wonende bewoner is vertrokken. Door in de aanduiding op de stippenkaart het woord "tijdelijk" op te nemen heeft de planwetgever ten opzichte van het tweede lid, onder a, een beperking in tijd aangebracht, waaruit eveneens het persoonsgebonden karakter van deze overgangsbepaling blijkt.

Deze lezing wordt bevestigd door de toelichting bij het bestemmingsplan. Hierin is het volgende vermeld: "Zoals reeds is vermeld, wordt een uitsterfsysteem gevolgd ten aanzien van de per 1 januari 1994 permanent bewoonde huisjes en caravans. Ten behoeve van de duidelijkheid en de rechtszekerheid zijn de desbetreffende huisjes en caravans op de Detailkaart Recreatieparken van een afzonderlijke aanduiding voorzien. Als ter plaatse na het van kracht worden van het bestemmingsplan nog permanente bewoning plaats vindt, valt dit, formeel gezien, onder de overgangsbepalingen (artikel 21 van de voorschriften) en zou de indruk kunnen bestaan dat ongelimiteerde voortzetting van deze permanente bewoning daardoor gedekt wordt. Ten einde dit te voorkomen is aan artikel 21.lid 2. een bepaling b. toegevoegd. Daarin wordt het hervatten van de permanente bewoning als daaraan eenmaal een einde is gekomen (i.c. door vertrek van de per 1 januari 1994 als zodanig geregistreerde bewoner(s)) mag dat - met het plan strijdige gebruik - niet meer hervat worden. (...) In tegenstelling tot het gebruikelijke overgangsrecht is sprake van een subjectgebonden situatie voortvloeiende uit het gedogen van de per 1 januari 1994 bestaande permanente bewoning op basis van de gebruiksbepalingen uit het oude bestemmingsplan "Landelijk

Gebied Oost 1974."

Vorenstaande betekent dat de beschermende werking van het overgangsrecht voor de permanente bewoning van de recreatiewoning op het perceel is uitgewerkt nadat [vorige bewoner] de permanente bewoning heeft beëindigd op 17 november 2000. Gelet hierop behoeft het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat [appellant] in de periode van 2001 tot 2006 niet in de recreatiewoning woonde geen bespreking meer. De rechtbank heeft dan ook, zij het op andere gronden, terecht overwogen dat het beroep van [appellant] op de beschermende werking van het overgangsrecht niet slaagt.

Het betoog faalt.

7. Gelet op vorenstaande was het college bevoegd handhavend op te treden. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zijn handhavingsbesluit ten onrechte heeft gebaseerd op het op 18 december 2012 vastgestelde handhavingsbeleid dat is neergelegd in de "Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven". Hiertoe voert hij aan dat het beleid kennelijk onredelijk is en het innerlijke tegenstrijdigheden bevat. [appellant] stelt in dit verband dat het beleid een voortzetting is van het op 5 oktober 1993 vastgestelde handhavingsbeleid en dat de daaraan klevende gebreken ten aanzien van de bekendmaking en uitvoering van het beleid doorwerken in het huidige handhavingsbeleid zodat het college niet in redelijkheid 31 december 1993 als peildatum van het beleid heeft kunnen aanmerken. Voorts is de rechtbank er ten onrechte aan voorbij gegaan dat de Beleidsnota in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, aldus [appellant].

8.1. Volgens het in de Beleidsnota neergelegde beleid kan een persoonsgebonden omgevingsvergunning of gedoogbeschikking worden verleend voor permanente bewoning van een recreatiewoning indien betrokkenen op 31 december 1993 een recreatiewoning bewoonden in de voormalige gemeente Moordrecht. Indien de permanente bewoning van een recreatiewoning na 31 december 1993 is aangevangen, wordt behoudens bijzondere omstandigheden daartegen handhavend opgetreden. Wat betreft de peildatum heeft het college aangesloten bij het op 5 oktober 1993 door het college van de voormalige gemeente Moordrecht vastgestelde beleid om handhavend op te treden tegen iedere na die datum ontstane vorm van illegale bewoning op recreatieparken.

8.2. De rechtbank heeft in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het in de Beleidsnota opgenomen handhavingsbeleid en de daarin gehanteerde peildatum kennelijk onredelijk zijn.

Zoals het college heeft toegelicht, is in de voormalige gemeente Moordrecht medio 1992 begonnen met de voorbereiding van het bestemmingsplan "Oosteinde" en van het beleid aanpak permanente bewoning recreatieverblijven. Geen aanleiding bestaat om te twijfelen aan de mededeling van het college dat in dit kader destijds veelvuldig overleg is geweest met de eigenaren van de recreatieverblijven alsmede beheerders en organisaties en dat de bewoners en eigenaren van de recreatieverblijven bovendien door middel van brieven en publicaties zijn geïnformeerd over het nieuwe beleid en de gedoogregeling. Er zijn geen objectieve aanwijzingen voor het oordeel dat het college destijds tekort is geschoten in de bekendmaking van het beleid. Voorts in aanmerking genomen dat de aan de bewoners gestuurde informatiebrief van 21 december 1993 als bijlage bij het bestemmingsplan "Oosteinde" is gevoegd en in de toelichting bij het bestemmingsplan uitvoerig is ingegaan op het handhavingsbeleid, had [appellant] voorafgaand aan de aankoop van de recreatiewoning op de hoogte kunnen zijn van het door het college vastgestelde beleid.

Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het college vanaf 1994 geen of nauwelijks uitvoering heeft

gegeven aan dit handhavingsbeleid. Dat dit beleid niet is vertaald in een handhavingsprogramma doet daaraan niet af. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het vanaf 1 januari 1994 niet heeft berust in permanente bewoning van recreatiewoningen in de voormalige gemeente Moordrecht en dat het, hoewel niet altijd even intensief en structureel, uitvoering aan het handhavingsbeleid heeft gegeven.

De in de Beleidsnota gehanteerde peildata per gebied zijn gerelateerd aan de data waarop in de voormalige gemeenten van de gemeente Zuidplas handhavingsbeleid is vastgesteld, zodat van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel geen sprake is. Nu evenmin is gebleken dat de Beleidsnota innerlijke tegenstrijdigheden bevat, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college het in de Beleidsnota opgenomen handhavingsbeleid niet aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college had behoren af te zien van handhaving is dan ook niet gebleken.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze berust, te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.J. Deen, griffier.

w.g. Slump w.g. Deen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 februari 2015

604.