

uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummers: LEE 18/2683 en LEE 18/2693

Afschrift

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 16 mei 2019 in de zaken tussen

1. _____ te Haren Gn, eiser 1
(gemachtigde: mr. E.L. Beuving),

2 _____ te Haren Gn, eisers 2
(gemachtigde: mr. K. van Bladeren),

(tezamen te noemen: eisers),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, verweerder
(gemachtigde: J.H. Kerver),

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: _____ te Haren Gn.

Procesverloop

Bij besluit van 22 januari 2018 (het primaire besluit I) heeft verweerder het verzoek van eiser 1 om handhavend op te treden tegen de bouw van een schutting / erfafscheiding op het perceel Oosterweg 119 te Haren afgewezen. Tegen dit besluit heeft eiser I bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 5 juli 2018 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van eiser 1 ongegrond verklaard.

Eiser 1 heeft tegen het bestreden besluit I beroep ingesteld. Dit beroep is bij de rechtbank geregistreerd onder het nummer LEE 18/2683.

Bij besluit van eveneens 22 januari 2018 (het primaire besluit II) heeft verweerder het verzoek van eisers 2 om handhavend op te treden tegen de bouw van een schutting / erfafscheiding op het perceel Oosterweg 119 te Haren afgewezen. Tegen dit besluit hebben eisers 2 bezwaar gemaakt.

Bij besluit van eveneens 5 juli 2018 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van eisers 2 ongegrond verklaard.

Eisers 2 hebben tegen het bestreden besluit II beroep ingesteld. Dit beroep is bij de rechtbank geregistreerd onder het nummer LEE 18/2693.

De beroepen zijn op de zitting van 29 maart 2019 behandeld. Eiser 1 is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Eisers 2 zijn verschenen, bijgestaan door hun

gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. De derde-partij is niet verschenen.

Overwegingen

Feiten

1.1 Op 5 december 2017 hebben eisers 2 verweerder verzocht om handhavend op te treden tegen de bouw van een schutting in het weiland in eigendom zijnde bij de eigenaar van het perceel Oosterweg 119 te Haren.

1.2 Op 7 december 2017 heeft eiser 1 verweerder verzocht om handhavend op te treden tegen de bouw van een schutting / erfafscheiding op het perceel gelegen aan de Oosterweg 119 te Haren.

2. Bij de primaire besluiten heeft verweerder de verzoeken afgewezen. Hiertoe heeft verweerder overwogen dat het perceel volgens de beheersverordening is bestemd als woondoeleinden en dat het perceel zo ook wordt gebruikt. Gelet op artikel 2, onder 12, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is de schutting vergunningsvrij. Hiertoe heeft verweerder aangegeven dat het perceel waarop de schutting is geplaatst niet in gebruik is als weideland, maar als gazon bij de woning van de Oosterweg 119 te Haren en dat er sprake is van een functionele relatie van dit erf behorende bij de woning.

3.1 Op 14 mei 2018 heeft de commissie bezwaarschriften (de adviescommissie) advies uitgebracht. In dit advies geeft de adviescommissie aan dat het perceel in het aan de beheersverordening voorafgaande planologische regime, het bestemmingsplan Buitengebied (het bestemmingsplan), de bestemming 'agrarische bedrijven' had. Vervolgens geeft de adviescommissie aan dat onder bepaalde voorwaarden een beheersverordening het feitelijk bestaande gebruik, dat in strijd was met het voorheen geldende planologische regime, kan toestaan. De adviescommissie overweegt dat uit de beheersverordening, inclusief de daarbij behorende stukken, niet is gebleken dat de raad van de gemeente Haren heeft vastgesteld dat op het perceel feitelijk sprake was van gebruik voor dergelijke woondoeleinden of dat de raad beoogde dit gebruik toe te staan. Gelet hierop heeft er, aldus de adviescommissie, geen deugdelijk planologische afweging plaatsgevonden en moet de beheersverordening gedeeltelijk onverbindend worden geacht. Verweerder had derhalve, aldus de adviescommissie, bij de beoordeling van het verzoek om handhaving het voorgaande bestemmingsplan moeten hanteren als geldend planologisch regime. De adviescommissie overweegt dat de gronden waarop de schutting staat niet ingericht kunnen worden ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw, nu er, aldus de adviescommissie, geen functionele relatie in planologische zin bestaat tussen de woning als hoofdgebouw op het perceel en de geplaatste schutting. Er wordt derhalve niet voldaan aan de voorwaarden uit artikel 2, aanhef, en onder 12, onder b, onder 1, van bijlage II van het Bor. Gelet hierop bestaat er een vergunningsplicht, aldus de adviescommissie. Nu er geen vergunning is afgegeven voor de bouw voor de plaatsing van de schutting is derhalve, aldus de adviescommissie, wel sprake van een overtreding van een wettelijk voorschrift en bestaat er een beginselplicht tot handhaven.

3.2 Bij de bestreden besluiten heeft verweerder, in afwijking van het advies van de adviescommissie, de bezwaren ongegrond verklaard. Hiertoe heeft verweerder overwogen dat er geen sprake is van een overtreding en dat zij derhalve niet bevoegd is om tot handhaving over te gaan. Verweerder overweegt dat het gebruik van de gronden aan de Oosterweg 119 te Haren voor woondoeleinden ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening in strijd was met het bestemmingsplan. In een beheersverordening mag

in ieder geval het door het bestemmingsplan toegelaten gebruik worden vastgelegd. Vervolgens geeft verweerder aan dat aan genoemd begrip bestaand gebruik een ruime uitleg wordt gegeven nu hieronder ook wordt verstaan gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan. In de onderhavige zaak is hiervan sprake nu illegaal gebruik in de beheersverordening is gelegaliseerd. Hiervoor is, aldus verweerder, wel nodig dat de raad een deugdelijke planologische afweging maakt ten aanzien van het feit of het te legaliseren gebruik zich verhoudt met een goede ruimtelijke ordening. Deze planologische afweging heeft de raad, aldus verweerder, gemaakt en dit blijkt uit de beheersverordening, de toelichting bij de beheersverordening en bijlage 1 behorende bij de beheersverordening. De raad heeft, aldus verweerder, vastgesteld dat op het gehele perceel Oosterweg 119 te Haren feitelijk sprake was van wonen. Hierbij heeft verweerder ook aangegeven dat de voormalige bestemming 'agrarisches bedrijf' voor de gronden waarop de schutting staat was gerelateerd aan het voormalig agrarische bedrijf op het perceel Oosterweg 117 te Haren, maar dat dit bedrijf, ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening, al meerdere jaren niet meer als agrarisch bedrijf bestond. Daarnaast heeft verweerder aangegeven dat de onderhavige functiewijziging weinig ruimtelijk relevant is en bovendien niet ingrijpend. Nu voor het perceel waarop de schutting staat de beheersverordening geldt rust op het perceel de bestemming woondoeleinden en is het bouwen van de schutting vergunningvrij. Vervolgens overweegt verweerder dat de gronden af en toe werden, net als nu, gebruikt voor het houden van paarden, maar dat dit gebruik in overeenstemming is met de woonfunctie. Hiertoe heeft verweerder aangegeven dat het niet gaat om bedrijfsmatige (manege)activiteiten, noch om andere (agrarische) activiteiten, dat het steeds gaat om tijdelijke opvang van één of twee paarden en dat het niet om permanente opvang gaat. Ten slotte geeft verweerder aan dat de gronden waarop de schutting staat behoren tot het perceel Oosterweg 119 te Haren, waarop ook de woning dan wel het gebouw staat waarmee de schutting in functionele relatie staat.

Beoordeling van het geschil

4.1 Eiser 1 betoogt dat in deze zaak de vraag is welk planologisch regime geldend is en of er een 'functionele relatie' bestaat tussen het perceel waarop de erfafscheiding is geplaatst en die waarop al een gebouw staat. Eiser 1 betoogt, onder verwijzing naar het advies van de adviescommissie, dat er in het onderhavige geval geen sprake is van een functionele relatie. Hierbij heeft eiser 1 aangegeven dat op de gronden waarop de schutting is geplaatst nog altijd de bestemming 'agrarische bedrijven' rust. Daarnaast geeft eiser 1 aan dat niet is gebleken dat de raad van de gemeente Haren voor het perceel aan de Oosterweg 119 te Haren heeft vastgesteld dat er sprake was van gebruik in strijd met de toen geldende bestemming. Hierbij heeft eiser 1 aangegeven dat het feitelijk bestaand gebruik als weiland niet is aan te merken als gebruik voor woondoeleinden. Dat er van tijd tot tijd paarden grazen op het perceel maakt, aldus eiser 1, niet dat de bestemming is gewijzigd in een woonfunctie. Indien verweerder het feitelijk bestaand illegaal gebruik had willen toestaan in de beheersverordening had zij, aldus eiser 1, hieraan een deugdelijke planologische afweging ten grondslag moeten leggen. Dit heeft verweerder nagelaten. Hierbij heeft eiser 1 aangegeven dat het feit dat het perceel niet op de lijst van uitzonderingen vermeld staat geen deugdelijke planologische afweging oplevert waarmee het vermeende illegale gebruik kan worden toegestaan. De beheersverordening moet, aldus eiser 1, gedeeltelijk onverbindend worden geacht voor wat betreft het onderhavige perceel.

4.2 Eisers 2 betogen dat zij in 2015 hun perceel hebben uitgekozen in de stellige verwachting dat hun woning aan een weiland zou liggen dat ruim uitzicht zou bieden. Dit blijkt nu echter niet het geval te zijn omdat hun uitzicht nu is getransformeerd in een beklemd uitkijken op een kale schutting. Eisers 2 geven allereerst aan dat vanwege de betrokkenheid bij de bouw van de schutting, het te traag behandelen van het bezwaarschrift

en het afwijzen van het verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep verweerder de regels voor behoorlijk bestuur heeft geschonden. Vervolgens betogen eisers 2 dat het onjuist is om het weiland te laten vallen onder de gronden van de Oosterweg 119 te Haren. Hiertoë hebben eisers 2 aangegeven dat het gebruik op het moment van het vaststellen van de beheersverordening niet in strijd was met het bestemmingsplan omdat het geheel in overeenstemming met de bestemming werd gebruikt, namelijk als weiland. Daarnaast geven eisers 2 aan dat uit de toelichting bij de beheersverordening niet blijkt dat de raad aan een deugdelijke planologische afweging is toegekomen, nu niet is gebleken dat de raad van oordeel was dat het weiland illegaal werd gebruikt. Eisers 2 geven aan dat het weiland conform de bestemming van het bestemmingsplan Buitengebied werd gebruikt als weiland voor het weiden van paarden. Van gebruik dat valt onder de bestemming 'wonen' was, aldus eisers 2, geen sprake en derhalve kan aan legaliseren niet worden toegekomen. Hierbij hebben eisers 2 aangegeven dat het weiland geen onderdeel was van het erf dat werd gebruikt voor woondoeleinden ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening. Daarnaast hebben eisers 2 aangegeven dat er permanent enkele paarden in het weiland staan.

5. De rechtbank stelt het volgende vast. De derde-partij is eigenaar van het perceel. Op 24 juni 2013 is de beheersverordening "Haren-Noord" in werking getreden.

6. Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de ABRvS), waaronder de uitspraak van 14 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2467) kan bij een beheersverordening feitelijk bestaand gebruik, dat in strijd is met het op dat moment geldende planologische regime, worden toegestaan. De tekst van artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) sluit niet uit dat dergelijk gebruik met een beheersverordening wordt toegestaan. Hierbij heeft de ABRvS aangegeven dat de mogelijkheid om bij een beheersverordening ook feitelijk bestaand gebruik, dat in strijd was met het voorheen geldende planologische regime, toe te staan, onverlet laat dat aan de vaststelling van een beheersverordening een deugdelijke planologische afweging ten grondslag dient te liggen. Dat geldt te meer voor zover met een beheersverordening illegaal bestaand gebruik, dan wel planologisch niet volledig gereguleerd gebruik wordt toegestaan.

7. De rechtbank zal hierna de verbindendheid van de beheersverordening beoordelen, in het licht van hetgeen eisers in zoverre naar voren hebben gebracht.

8.1 Ingevolge artikel 1.11, onder a, van de Beheersverordening wordt onder bestaand gebruik verstaan het gebruik van de gronden en bouwwerken dat aanwezig is op het tijdstip van de vaststelling van de verordening of zoals dat kan worden gebruikt krachtens een verleende omgevingsvergunning voor het gebruik, daaronder valt niet het gebruik dat reeds in strijd was met het daarvoor geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

8.2 Artikel 3.1 van de Beheersverordening luidt:

- a. De binnen het verordeningsgebied gelegen gronden en bestaande bouwwerken mogen worden gebruikt overeenkomstig het bestaand gebruik;
- b. Onder bestaand gebruik voor wonen wordt tevens verstaan het gebruik van bedrijfswoningen en woonhuizen in combinatie met:
 1. aan-huis-verbonden beroep of aan-huis-verbonden bedrijf, waarbij de volgende voorwaarden gelden:
 - de bedrijfsoppervlakte mag maximaal 33% van de gezamenlijke vloeroppervlakte van de gebouwen op het bouwperceel;

- er mag geen detailhandel plaatsvinden, tenzij het betreft productiegebonden detailhandel.

c. Het splitsen van een woonhuis in meer dan het bestaande aantal woningen is niet toegestaan.

8.3 In hoofdstuk 2.1 van de toelichting behorende bij de Beheersverordening is bepaald dat de lijst met niet woonfuncties en de luchtfoto inzicht geven in de bestaande situatie in het verordeningengebied. De bestaande situatie wordt onderscheiden in perceelsgebonden functies (te verdelen in wonen en overige functies) en functies in de openbare ruimte. Bij de ruimtelijke verschijningsvorm van de bebouwing en openbare ruimte is de bestaande situatie het uitgangspunt. Dit hoofdstuk gaat daarom alleen in op de bestaande functies.

9. Naar het oordeel van de rechtbank ligt aan de beheersverordening geen deugdelijke planologische afweging ten grondslag dat de gemeenteraad van de gemeente Haren (thans: gemeente Groningen) met het vaststellen van de beheersverordening heeft beoogd om het illegale, bestaande gebruik van het perceel als woonbestemming te reguleren. Bij zijn oordeel betreft de rechtbank dat noch uit de regels noch uit de toelichting van de beheersverordening blijkt dat de gemeenteraad expliciet met betrekking tot het onderhavige perceel heeft afgewogen dat het te legaliseren gebruik (de woonbestemming) zich verhoudt met een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast betreft de rechtbank bij zijn oordeel dat het door verweerder gestelde dat het perceel niet is opgenomen in bijlage 1 van de beheersverordening het bovenstaande niet anders maakt. Gelet hierop moet de beheersverordening voor het perceel Oosterweg 119 te Haren wegens strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in samenhang met de artikel 3.1 en 3.38 van de Wro, onverbindend worden geacht.

10. Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS volgt dat de vaststelling dat de beheersverordening gedeeltelijk onverbindend is tot gevolg heeft dat de beheersverordening in zoverre geacht moet worden van aanvang af niet te hebben gebonden en niet in werking te zijn getreden als bedoeld in artikel 3.39, eerste lid, van de Wro. Gelet hierop heeft het in artikel 3.39, eerste lid, van de Wro opgenomen rechtsgevolg, namelijk het vervallen van het aan de beheersverordening voorafgaande bestemmingsplan, zich in zoverre niet voorgedaan. Dit betekent dat de onverbindendheid van de beheersverordening voor het perceel Oosterweg 119 te Haren ertoe leidt dat voor de beantwoording van de vraag of verweerder in dit geval bevoegd was handhavend op te treden tegen het bouwen van een schutting / erfafscheiding op het perceel Oosterweg 119 te Haren, zoals omschreven in de handhavingsverzoeken, dient te worden teruggevallen op het aan de beheersverordening voorafgaande bestemmingsplan.

11. Gelet op het bovenstaande heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank de handhavingsverzoeken van eisers ten onrechte getoetst aan de beheersverordening. Verweerder had de handhavingsverzoeken moeten toetsen aan het bestemmingsplan 'Buitengebied'. Nu verweerder dit heeft nagelaten kleeft, naar het oordeel van de rechtbank, aan de bestreden besluiten een motiveringsgebrek.

12.1 In het aan de beheersverordening voorafgaande bestemmingsplan had het perceel de bestemming "Agrarische bedrijven". De rechtbank stelt vast dat voor de schutting / erfafscheiding geen vergunning is aangevraagd.

12.2 Verweerder heeft in de bestreden besluiten aangegeven dat gelet op artikel 2, onder 12, van bijlage II van het Bor de schutting vergunningsvrij is. De rechtbank volgt verweerder niet in dit standpunt. Hiertoe overweegt de rechtbank als volgt. Ingevolge artikel 2, onder 12, aanhef, onder b, onder 1°, van het Bor is geen omgevingsvergunning vereist voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, indien deze activiteiten betrekking hebben op een erf- of perceelafschieding, mits deze niet hoger is dan twee meter en deze staat op een erf of perceel waarop al een gebouw staat waarmee de erf- of perceelafschieding in functionele relatie staat. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de schutting, welke is geplaatst op gronden die zijn bestemd voor 'Agrarische bedrijven', geen functionele relatie met de woning op het perceel Oosterweg 119 te Haren, welke staat op grond die is bestemd voor 'Woondoeleinden'. Gelet hierop wordt niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 2, onder 12, aanhef, onder b, onder 1°, van het Bor en is de schutting niet vergunningsvrij.

12.3. Nu de derde-partij voor de schutting geen omgevingsvergunning heeft aangevraagd bestond er, naar het oordeel van de rechtbank, voor verweerder een beginselplicht tot handhaven.

13. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de rechtbank de beroepen gegrond zal verklaren en de bestreden besluiten zal vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, omdat verweerder de bestreden besluiten ondeugdelijk heeft gemotiveerd. De rechtbank ziet in deze zaak geen mogelijkheid om het geschil finaal te beslechten door zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank zal derhalve verweerder opdragen nieuwe besluiten op de bezwaren van eisers te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

14.1 Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser 1 en eisers 2 het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

14.2 De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser 1 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.024,-- (één punt voor het indienen van het beroepschrift, één punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 512,- en een wegingsfactor 1).

14.3 De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers 2 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.024,-- (één punt voor het indienen van het beroepschrift, één punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 512,- en een wegingsfactor 1). Met betrekking tot het verzoek van eisers 2 om vergoeding van de door hun gemaakte verletkosten overweegt de rechtbank dat de verletkosten niet aannemelijk zijn gemaakt, waardoor het verzoek wordt afgewezen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eiser 1 gegrond;
- verklaart het beroep van eisers 2 gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten I en II;
- draagt verweerder op nieuw besluiten te nemen op de bezwaren van eiser I en eisers II met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 170,- aan eiser 1 te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser 1 tot een bedrag van € 1.024,-;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 170,- aan eisers 2 te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers 2 tot een bedrag van € 1.024,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Bastin, rechter, in aanwezigheid van mr. S.I. Havinga, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 16 mei 2019.

griffier

rechter

opis conform
bank Noord-Nederland
g Bestuursrecht

Afschrift verzonden aan partijen op:

16 MEI 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.