

Uitspraak 201308479/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK

woensdag 30 april 2014

TEGEN

de raad van de gemeente Elburg

PROCEDURESOORT

Eerste aanleg - enkelvoudig

RECHTSGEBIED

Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Gelderland

201308479/1/R2.

Datum uitspraak: 30 april 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Doornspijk, gemeente Elburg,

en

de raad van de gemeente Elburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Doornspijk & Hoge Enk" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 maart 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.M.H. van Kuijk, en de raad, vertegenwoordigd door ing. G. Wagenaar, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], bijgestaan door ing. E. Klein, gehoord.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het grondgebied van Doornspijk en HogeEnk.

3. [appellant] heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" betreffende het perceel [locatie A] te Doornspijk. Hij betoogt hiertoe dat de bestaande woning ten onrechte niet als zelfstandige woning is

bestemd door in het plan hiervoor geen bouwvlak op te nemen. Hiermee wordt de bestaande woning ten onrechte onder het overgangsrecht gebracht. Met het verlenen van de bouwvergunning van 29 februari 2000, voor het veranderen van een woning, heeft het college van burgemeester en wethouders van Elburg (hierna: het college) naar de mening van [appellant] een impliciete vrijstelling van het vorige bestemmingsplan verleend. Het in het plan thans niet dienovereenkomstig bestemmen van deze woonfunctie is in strijd met de rechtszekerheid. Verder handelt de raad door het niet als zodanig bestemmen van de woonfunctie in strijd met het vertrouwensbeginsel, omdat de raad vanaf 1982 op de hoogte is van de illegale situatie op het perceel [locatie A] en daartegen nimmer handhavend is opgetreden.

[appellant] betoogt dat het bouwwerk al tientallen jaren als woning wordt bewoond, waarvan de laatste 13 jaar als zelfstandige woning. Ook uit de brief van het college van 2 juli 2012 blijkt volgens [appellant] dat het gemeentebestuur in het verleden reeds heeft laten weten een positieve grondhouding te hebben inzake het bestemmen van het bouwwerk als reguliere woning, zoals ook in het voorontwerpbestemmingsplan aanvankelijk is gedaan. Nu het college nadrukkelijk heeft verklaard dat het gemeentebestuur zich positief heeft uitgesproken voor een bestemming van het bouwwerk als woning, mocht [appellant] hieraan het gerechtvaardigde vertrouwen ontnemen dat de raad de woning in het plan als woning zou bestemmen.

3.1. De raad acht het aan de bebouwing op het perceel [locatie A] toekennen van een bestemming als zelfstandige woning in hoge mate ongewenst en niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Hij betoogt hiertoe dat het bouwwerk een zeer minimale, op het achtererf van de woning [locatie B] en tussen bestaande woningen en bijgebouwen ingeklemde, woonruimte betreft. Deze woning op deze locatie past volgens de raad niet in zijn omgeving en doet afbreuk aan de kwaliteit en de opzet van de woonomgeving. Het college wil op termijn en in elk geval binnen de planperiode in samenspraak met de betrokken partijen, aan deze ongewenste situatie een einde maken.

3.2. Blijkens de verbeelding is aan het plandeel betreffende het perceel [locatie A] deels de bestemming "Wonen" zonder de aanduiding 'bouwvlak' en deels de bestemming "Tuin" toegekend. Het aantal toegestane woningen binnen het bouwvlak, gelegen aan de Wolter Vynckeweg, is met de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden' in het plan bepaald op vijf woningen. De bebouwing op het perceel [locatie A] is daarmee in het plan niet als afzonderlijke woning bestemd.

3.3. Gebleken is dat de huidige woning [locatie A] van oorsprong een bijgebouw bij de woning [locatie B] is. Op 23 maart 1982 is aan de [toenmalige eigenaar] een bouwvergunning verleend voor een hobbyruimte en een berging, met een oppervlakte van ongeveer 20 m², aanpandig aan de bij de woning [locatie B] bestaande garage. Uit een brief van het college van 24 juni 1982 aan [toenmalige eigenaar] blijkt dat uit controle is gebleken dat in afwijking van de verleende vergunning een kamer, keuken, slaapkamer en toilet worden gerealiseerd en dat de bebouwing ruim 7 m² groter is dan is vergund. Om wat deze uitbreiding met 7 m² betreft te kunnen voldoen aan de voorschriften van het toen geldende bestemmingsplan "Dorp Doornspijk", heeft [toenmalige eigenaar] een gedeelte van de bij zijn woning behorende garage verkocht aan de eigenaar van het naastgelegen perceel, waarvan een kopie van een koopakte zich bij de stukken bevindt. Wat de verdere afwijking van de vergunning betreft diende volgens het college een gewijzigde bouwaanvraag te worden ingediend. Ter zitting is gebleken dat een dergelijke aanvraag om bouwvergunning ten einde de in 1982 aanwezige situatie te legaliseren in die periode niet is gedaan. Vast staat dat het college daartegen nimmer handhavend is opgetreden. In de jaren daarna zijn de bijbehorende bouwwerken verbouwd tot een bewoonbare ruimte.

Op 11 januari 1999 is vanwege het college geconstateerd dat het bij de woning [locatie B] behorende bouwwerk als bestaande (nood)woning inpandig is veranderd, waarbij een bijkeuken/berging is verbouwd tot slaapkamer. Op 13 januari 1999 is op verzoek van

[toenmalige eigenaar] als toenmalige eigenaar van de woning [locatie B] aan het aan de woning [locatie B] gebouwde en bij die woning behorende woongedeelte het huisnummer [locatie A] toegekend. Hierbij heeft het college erop gewezen dat toekenning van een huisnummer niet impliceert dat daarmee eventuele (woon)situaties gelegaliseerd worden. Bij besluit van 11 mei 1999 heeft het college [toenmalige eigenaar] onder het opleggen van een last onder dwangsom aangeschreven de aangebouwde berging terug te brengen in de oorspronkelijke staat en in die staat te houden. Naar aanleiding van het door [toenmalige eigenaar] tegen het besluit van 11 mei 1999 ingediende bezwaarschrift heeft de Commissie voor de bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Elburg (hierna: de commissie) het college geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren en de last onder dwangsom in te trekken. Bij brief van 12 november 1999 heeft het college [toenmalige eigenaar] van het advies van de commissie op de hoogte gesteld, waarbij het college heeft medegedeeld zich in beginsel aan het advies te conformeren, maar de verbouwing en uitbreiding van de opslag- en wasruimte tot slaapkamer uitsluitend te accepteren wanneer deze voldoet aan de (bouwtechnische) eisen van het Bouwbesluit. Vervolgens heeft het college de beslissing op het bezwaar aangehouden en [toenmalige eigenaar] in de gelegenheid gesteld een aanvraag voor een bouwvergunning in te dienen, zodat beoordeeld kon worden of de slaapkamer voldoet aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit en of er eventueel nog bouwkundige voorzieningen aangebracht dienden te worden. In het advies van de commissie van 12 oktober 1999 is overwogen dat de in het geding zijnde (nood)woning in zijn geheel is gelegen buiten het op de plankaart van het geldende bestemmingsplan "Dorp Doornspijk" voor het perceel aangegeven bebouwingsvlak en derhalve in strijd met de planvoorschriften is gerealiseerd. Verder is geconstateerd dat aangenomen wordt dat de in 1982 aanwezige situatie, waarbij in afwijking van de op 23 maart 1982 verleende vergunning een noodwoning bestaande uit een woonkamer, een slaapkamer, een hal en een toilet is gerealiseerd, door het college stilzwijgend is gedoogd en dat daartegen niet meer handhavend kan worden opgetreden. Verder heeft de commissie vastgesteld dat het gebruik van de noodwoning dient te worden aangemerkt als een verandering binnen het verblijfsgebied en dat dit gebruik binnen de woonfunctie past. Hierbij is door de commissie in aanmerking genomen dat tijdens de hoorzitting van de zijde van het college naar voren is gebracht dat bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan de illegale, maar gedoogde woning naar verwachting een officiële status als noodwoning zal krijgen. Op grond daarvan heeft de commissie zich op het standpunt gesteld dat het college met de last onder dwangsom een situatie ongedaan probeert te maken, die in de toekomst gelegaliseerd zal worden.

3.4. Op 29 februari 2000 is aan [toenmalige eigenaar] een bouwvergunning verleend voor het veranderen van een woning op het perceel [locatie A]. Op 19 april 2000 is op verzoek van [toenmalige eigenaar] het perceel [locatie A] kadastraal afgesplitst van het perceel [locatie B]. Sinds 1 januari 2001 is voor het perceel [locatie A] afzonderlijk de waarde bepaald op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken. De beschikking hiervan is gericht aan [toenmalige eigenaar]. Op 6 april 2007 heeft [appellant] de woning als zelfstandige woning gekocht.

Wat de feitelijke bewoning van de woningen [locatie B] en [locatie A] betreft is uit de uittreksels uit het GBA het volgende gebleken. [toenmalige eigenaar] en [persoon A] hebben van 1 augustus 1974 tot 30 maart 1999 ingeschreven gestaan op het adres [locatie B]. Aansluitend stonden zij tot 5 maart 2007 ingeschreven op het adres [locatie A]. Na het vertrek van [toenmalige eigenaar] en [persoon A] uit de woning [locatie B] heeft [partij] deze woning betrokken, waarvan de inschrijving dateert op 29 april 1999. De woning [locatie A] is verkocht aan [appellant]. Na het vertrek van [toenmalige eigenaar] uit de woning [locatie A] op 5 maart 2007 heeft [appellant] deze woning betrokken, waarvan de inschrijving dateert op 20 april 2007.

3.5. Niet in geschil is dat de binnen het plandeel aanwezige bebouwing zich bevindt buiten de bebouwingsvlakken zoals deze op de kaart behorende bij het vorige bestemmingsplan "Dorp Doornspijk" zijn aangegeven. Gelet op het bepaalde in artikel 7,

lid B, onder 1a en b, van de planvoorschriften van het vorige bestemmingsplan betekent dit dat het gebruik van het bouwwerk op het perceel [locatie A] als zelfstandige woning niet in overeenstemming is met dat plan.

Uit de overgelegde stukken blijkt genoegzaam dat het bouwwerk op het perceel [locatie A] na de intrek door [toenmalige eigenaar] en [persoon A] op 30 maart 1999 tot het moment waarop [appellant] op 20 april 2007 het bouwwerk heeft betrokken als zelfstandige woning bewoond is geweest. Ook [appellant] heeft het bouwwerk sindsdien als zelfstandige woning bewoond. De raad heeft deze zelfstandige bewoning van het bouwwerk niet betwist. Verder blijkt uit de stukken dat de op 29 februari 2000 aan [toenmalige eigenaar] verleende bouwvergunning betrekking heeft op het veranderen van een woning op het perceel [locatie A]. Uit de bij de bouwvergunning behorende tekening blijkt dat het een in pandige verbouwing betreft, waarbij tevens de voorheen aanpandige schuur wordt verwijderd en een grotere afzonderlijke schuur op het erf wordt gebouwd. Uit de tekening blijkt verder dat het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft op geen enkele wijze in verbinding staat met de woning [locatie B] dan wel dat tussen het bouwwerk op het perceel [locatie A] en de woning [locatie B] andere gemeenschappelijke voorzieningen bestaan. Hieruit en uit de hiervoor gebleken zelfstandige bewoning van het bouwwerk op het perceel [locatie A] leidt de Afdeling af dat de op 29 februari 2000 verleende bouwvergunning betrekking heeft op een zelfstandige woning.

3.6. Voor zover [appellant] betoogt dat met het verlenen van de bouwvergunning van 29 februari 2000 het college een impliciete vrijstelling van het vorige bestemmingsplan heeft verleend en dat het thans niet dienovereenkomstig bestemmen van deze woning in strijd met de rechtszekerheid is, overweegt de Afdeling het volgende.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 8 september 2004 in zaak nr. [200308417/1](#), van 14 november 2007 in zaak nr. [200701409/1](#) en van 24 december 2013 in zaak nr. [201302962/1](#), kan een vrijstelling voor een gebruik van een pand dat in strijd is met het bestemmingsplan worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat pand verleende bouwvergunning als uit de bouw aanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het desbetreffende college, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

Bij de vergunning van 29 februari 2000 is in het bijbehorende adviesformulier, dat strekt tot verlening van de gevraagde vergunning, melding gemaakt van de strijdigheid van het bouwplan met artikel 7 van de planvoorschriften van het toen geldende bestemmingsplan "Dorp Doornspijk". Uit het adviesformulier blijkt verder dat het college in zijn vergadering van 9 november 1999 heeft besloten dat de strijdige verandering/uitbreiding wordt geaccepteerd als aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan, hetgeen de vereiste brandwerendheid van de slaapkamer betrof.

Uit zowel de eerder door het college tegen het gebruik van het aanvankelijk bij de woning [locatie B] behorende bouwwerk als woning en de verbouwing hiervan tot woning gevolgde handhavingsprocedures, het eerder genoemde advies van de commissie van 12 oktober 1999, waaraan het college zich in beginsel heeft geconformeerd, als uit voornoemd adviesformulier behorend bij de bouwvergunning van 29 februari 2000 blijkt dat het college voorafgaand aan het verlenen van deze vergunning op de hoogte was van de strijdigheid van het bouwplan met artikel 7 van de planvoorschriften van het toen geldende bestemmingsplan "Dorp Doornspijk". Uit het vorenstaande volgt naar het oordeel van de Afdeling dat het college onder deze omstandigheden met het verlenen van de bouwvergunning van 29 februari 2000 een impliciete vrijstelling van het vorige bestemmingsplan heeft verleend. Gelet hierop is het gebruik van het bouwwerk op het perceel [locatie A] als woning niet in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan.

Met betrekking tot bestaand legaal gebruik staat voorop dat dit in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig dient te worden bestemd. Een uitzondering hierop kan

worden gemaakt als een dienovereenkomstige bestemmingsregeling op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is daarvan in dit geval niet gebleken.

Het vorenstaande betekent dat de op het perceel [locatie A] aanwezige woning ten onrechte niet als zodanig is bestemd.

4. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover de bestaande woning op het perceel [locatie A] te Doornspijk niet als zodanig is bestemd, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De raad dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

5. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Elburg van 24 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Doornspijk & Hoge Enk", voor zover de bestaande woning op het perceel [locatie A] te Doornspijk niet als zodanig is bestemd;

III. draagt de raad van de gemeente Elburg op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Elburg tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Elburg aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Plambeck
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 april 2014