

ECLI:NL:RVS:2017:1139

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-04-2017
Datum publicatie	26-04-2017
Zaaknummer	201508759/2/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij brief van 17 november 2016 heeft de raad de motivering van het besluit van 1 oktober 2015 aangevuld en laten weten dat het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" niet gewijzigd wordt vastgesteld.
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2017/429 AR 2017/2240

Uitspraak

201508759/2/R3.

Datum uitspraak: 26 april 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Den Haag,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2051, (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van de tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 1 oktober 2015 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 17 november 2016 heeft de raad de motivering van het besluit van 1 oktober 2015

aangevuld en laten weten dat het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" niet gewijzigd wordt vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant A] en [appellant B] een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Het plan

2. Het plangebied van het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" is gelegen aan de zuidkant van Den Haag tussen de Vliet en de A4.

Inleiding

3. [appellant A] en [appellant B] hebben in het plan gelegen gronden in eigendom. Op deze gronden staat de boerenhoeve [hoeve], die wordt gebruikt als twee-onder-één-kapwoning. [appellant A] is eigenaar en bewoner van de woning aan de [locatie 1]. [appellant B] is eigenaresse en bewoonster van de woning op nummer [...]. Op de gronden is een aantal gebouwen met stallen voor paarden en pony's aanwezig.

Het beroep tegen het besluit van 1 oktober 2015

4. [appellant A] en [appellant B] konden zich niet met het besluit van 1 oktober 2015 verenigen, voor zover op de gronden met de bestemming "Sport" en de aanduiding "manege" slechts één bedrijfswoning is toegestaan. Zij betoogden onder meer dat de raad heeft miskend dat op grond van het overgangsrecht het gebruik van boerenhoeve [hoeve] als twee woningen was toegestaan.

De tussenuitspraak

5. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 10.1 geoordeeld dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld, nu de raad heeft nagelaten het beroep van [appellant A] en [appellant B] op de lange duur van het gebruik van de boerenhoeve [hoeve] als twee woningen te beoordelen als een beroep op het overgangsrecht.

Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van [appellant A] en [appellant B] tegen het besluit van 1 oktober 2015 gegrond. Het besluit van 1 oktober 2015 dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te worden vernietigd voor zover ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Sport", de daarop rustende dubbelbestemming en de aanduiding "manege" is nagelaten een adequate regeling te treffen voor het gebruik van de woningen [locatie 2] en [locatie 1].

Het besluit van 17 november 2016

6. De raad heeft beoordeeld of aanleiding bestaat het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" gewijzigd vast te stellen. Bij brief van 18 november 2016 heeft de raad laten weten op 17 november 2016 te hebben besloten daartoe geen aanleiding te zien.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat ten tijde van de peildatum van het in werking treden van het bestemmingsplan "Westvlietweg 1992", 29 september 1992, feitelijk sprake was van twee woningen die afzonderlijk werden bewoond. Volgens de raad werd de woning aan de [locatie 2] toen als burgerwoning gebruikt. De raad stelt dat de woning aan de [locatie 1] destijds als bedrijfswoning werd gebruikt. De raad betoogt dat bescherming van het overgangsrecht voor het gebruik van de woningen als burgerwoning thans niet meer is toegestaan omdat dat gebruik sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" niet meer onder het overgangsrecht valt.

7. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Het besluit van 17 november 2016 is derhalve mede onderwerp van het geding.

Beoordeling woning [locatie 1]

8. Deze woning, bewoond door [appellant A], had de raad bestemd als bedrijfswoning. De raad heeft ter uitvoering van de tussenuitspraak geen aanleiding gezien om deze bestemming te wijzigen omdat volgens hem op basis van de door [appellant A] en [appellant B] verstrekte gegevens niet aannemelijk is geworden dat die woning op de peildatum 29 september 1992, de datum waarop het bestemmingsplan "Westvlietweg 1992" in werking trad, werd gebruikt als burgerwoning. De raad heeft daarbij in aanmerking genomen dat [locatie 1] in 1994 is verkocht aan [appellant A] als "de boerderij Meijvliet met schuren, stal, tuin, weiland en verdere aanhorigheden". Voorts heeft de raad daarbij in aanmerking genomen dat tegenover de verklaring van de voormalige eigenaar, dat hij in 1981 is gestopt met zijn agrarisch bedrijf, staat dat aan deze eigenaar in 1984 voor het perceel [locatie 1] een Hinderwetvergunning is verleend "voor het oprichten of inwerking hebben van een inrichting voor het stallen van paarden (pension) en het fokken van schapen alsmede voor het weiden van jongvee (koeien)", hetgeen volgens de raad duidt op voortzetting van het agrarisch bedrijf.

8.1. [appellant A] en [appellant B] hebben de inhoud van de documenten die door de raad in beschouwing zijn genomen niet betwist. Wel hebben zij de door de raad daaraan gekoppelde conclusie ter discussie gesteld. Daarbij hebben zij aan de verklaring van de voormalige eigenaar een groter gewicht toegekend dan door de raad is gedaan. Voorts hebben zij, mede in het licht van de leeftijd van deze in 1939 geboren persoon, de betekenis van de Hinderwetvergunning genuanceerd in die zin dat wordt gesteld dat de activiteiten behoren bij een agrariër die met zijn bedrijf is gestopt. Ook is een beroep gedaan op een brief van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 6 november 2015 waaruit zou blijken dat er geen agrarisch bedrijf meer zou zijn, op uitspraken van de raad in de inspraakreactie op de beheersverordening "Vlietzone", de omschrijving in het monumentenregister van 2005 en het gegeven dat op grond van de Wet waardering onroerende zaken aanslagen voor twee woningen zijn gevolgd.

8.2. De Afdeling stelt vast dat [locatie 1] in de beheersverordening "Vlietzone" en het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" die in werking zijn getreden na het bestemmingsplan "Westvlietweg 1992" niet is bestemd als burgerwoning. Het overgangsrecht in evenbedoelde planologische regelingen voorziet niet erin dat ten tijde van de inwerkingtreding daarvan van die regimes afwijkend feitelijk gebruik werd toegestaan. Dit betekent dat voor de vraag of het gebruik van [locatie 1] als burgerwoning op grond van het overgangsrecht bescherming toekomt, moet worden beoordeeld naar de situatie op door de raad gehanteerde peildatum 29 september 1992. Dit wordt door [appellant A] en [appellant B] niet betwist.

8.3. Uit hogervermelde door de raad in beschouwing genomen stukken blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet zonder meer dat [locatie 1] op de peildatum in gebruik was als burgerwoning. Aan de duiding die [appellant A] en [appellant B] hebben gegeven aan bedoelde stukken ziet de Afdeling geen doorslaggevende betekenis toekomen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in een geval

als dit waarop een beroep wordt gedaan op het overgangsrecht het in de eerste plaats op de weg van degene die zich daarop beroept is gelegen om feiten en omstandigheden te stellen op grond waarvan de toepasselijkheid van het overgangsrecht kan worden vastgesteld. Aan de inspraakreactie op de beheersverordening "Vlietzone", de brief van B&W van 6 november 2015, vermelding in het monumentenregister en de aanslagen op grond van de Wet waardering onroerende zaken komt evenmin die betekenis toe die [appellant A] en [appellant B] daaraan toegekend wensen te zien. Daaruit blijkt immers niet van het feitelijk gebruik van [locatie 1] op de peildatum 29 september 1992. De Afdeling concludeert dan ook dat [appellant A] en [appellant B] niet hebben aangetoond dat [locatie 1] op de peildatum 29 september 1992 als burgerwoning werd gebruikt. Het betoog dat de woning [locatie 1] op grond van het overgangsrecht ten onrechte niet als burgerwoning is bestemd, faalt.

Beoordeling woning [locatie 2]

8.4. Deze woning, bewoond door [appellant B], had de raad niet bestemd als zelfstandige burgerwoning, zoals door [appellant A] en [appellant B] gewenst. De raad heeft ter uitvoering van de tussenuitspraak geen aanleiding gezien om dat alsnog te doen. Weliswaar werd de woning [locatie 2] volgens de raad op de peildatum 29 september 1992 gebruikt als burgerwoning maar de bescherming op grond van het in het bestemmingsplan "Westvlietweg 1992" opgenomen overgangsrecht is volgens de raad uitgewerkt na inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan".

8.5. P. en [appellant B] betwisten niet dat de woning op de peildatum werd gebruikt als burgerwoning. Zij stellen dat de raad heeft miskend dat de bescherming van het overgangsrecht als gevolg van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" niet is komen te vervallen.

8.6. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de woning [locatie 2] valt onder de beschermende werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Westvlietweg 1992" en de van het overgangsrecht opgenomen in de daarop volgende beheersverordening "Vlietzone". De Afdeling stelt voorts vast dat ingevolge artikel 32, lid 32.2.2. eerste lid van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan", het bestemmingsplan dat de beheersverordening is opgevolgd, gebruik dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" mag worden voortgezet. Het vierde lid van dat artikel bepaalt dat het eerste lid niet geldt indien het gebruik reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan. Nu het gebruik als burgerwoning was toegestaan op grond van de overgangsregels van het voorheen geldende bestemmingsplan, de beheersverordening "Vlietzone", betekent dit - anders dan de raad meent - dat het gebruik van de woning [locatie 2] als burgerwoning ook was toegestaan op grond van het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan". Gelet hierop moet worden vastgesteld dat het gebruik van [locatie 2] met het plan "Molenvlietpark e.o." wederom onder het overgangsrecht van dat plan is gebracht.

9. Gelet op het vorenstaande stelt de Afdeling vast dat het gebruik van [locatie 2] met het plan "Molenvlietpark e.o." wederom onder het overgangsrecht van dat plan is gebracht.

9.1. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaand legaal gebruik is, zo heeft de Afdeling al vaker geoordeeld, slechts onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar. Hiervoor is vereist dat zicht bestaat op beëindiging van het legale gebruik binnen de planperiode, bijvoorbeeld door aankoop. Indien geen zicht bestaat op beëindiging, betekent dit niet dat het gebruik als zodanig moet worden bestemd. Gebruik in strijd met een geldende bestemming of gebruik dat onder het overgangsrecht valt, doet namelijk op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachtingen ontstaan over een toe te kennen bestemming. Indien de raad van mening is dat het als zodanig bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening - hetgeen de raad in dit geval heeft gedaan en de Afdeling in de tussenuitspraak ook rechtmatig heeft geoordeeld - ligt het op de weg van de raad om te bezien welke regeling kan worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Dit kan hier bijvoorbeeld door een maatwerkbestemming in de vorm

van een uitsterfregeling of persoonsgebonden overgangsrecht.

9.2. In dit geval moet worden vastgesteld dat niet aannemelijk is gemaakt dat zicht bestaat op beëindiging van het gebruik van de woning aan de [locatie 2] als burgerwoning binnen de planperiode. Evenmin is voorzien in een maatbestemming. Gelet hierop heeft de raad zijn standpunt dat geen aanleiding bestaat het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" gewijzigd vast te stellen ten aanzien van de woning aan de [locatie 2] niet deugdelijk gemotiveerd. Het besluit van 17 november 2016 dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd voor zover ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Sport", de daarop rustende dubbelbestemming en de aanduiding "manege" is nagelaten een adequate regeling te treffen voor het gebruik van de woning [locatie 2].

Conclusie

10. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

11. 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 tegen het besluit van 1 oktober 2015 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 1 oktober 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" voor zover ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Sport", de daarop rustende dubbelbestemming en de aanduiding "manege" is nagelaten een adequate regeling te treffen voor het gebruik van de woningen [locatie 2] en [locatie 1];

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 17 november 2016 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 17 november 2016 tot nadere vaststelling van het bestemmingsplan "Molenvlietpark eo" voor zover ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Sport", de daarop rustende dubbelbestemming en de aanduiding "manege" is nagelaten een adequate regeling te treffen voor het gebruik van de woning [locatie 2];

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

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.235,00 (zegge: twaalfhonderdvijfendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A. Bijleveld, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2017

433. BIJLAGE - Wettelijk kader

Bestemmingsplan "Westvlietweg 1992"

Artikel 15

De op de kaart voor recreatie doeleinden B aangewezen gronden zijn bestemd voor dagrecreatieve voorzieningen met een openbaar karakter zoals speel- en ligweiden, picknickplaatsen en bosgebieden, met uitzondering van volks- en/of verblijfstuinen, met daarbij behorende gebouwen, andere bouwwerken, erven, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, waterpartijen, ontsluitingswegen, fiets- en voetpaden.

Artikel 26, lid 26.4

Het is verboden de gebouwen binnen het plangebied, die worden of reeds zijn gebouwd op plaatsen, waar dit krachtens het plan is toegestaan te gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met:

- a. de op de kaart aangegeven bestemmingen;
- b. deze voorschriften.

Artikel 31

Gronden en opstallen die bij het van kracht worden van het plan in gebruik zijn of geregeld plachten te worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij blijkens de bestemming ingevolge het plan mogen worden gebruikt, mogen voor die doeleinden in gebruik blijven; wijziging van bestaand afwijkend gebruik in minder afwijkend gebruik is toegestaan."

Beheersverordening "Vlietzone"

Artikel 24, lid 24.1

De voor 'Sport-1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. golfbaan;
- b. indoorskibaan;
- c. sportvelden;
- d. sporthal;
- e. sportcentrum;

f. tennisbanen;

g. jeugd-/kinder-/buitenschoolse opvang;

en ter plaatse van de aanduiding:

h. 'manege' tevens voor een manege;

i. 'gemaal' tevens voor een gemaal;

één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, wegen, groen, water, parkeergelegenheid en overige voorzieningen.

Artikel 42, onder a

behoudens het bepaalde in artikel 45 is het verboden de zich binnen de bij de geometrisch bepaalde vlakken, welke onderdeel uitmaken van deze beheersverordening, begrepen gronden en zich daarop bevindende opstallen te gebruiken, te doen of laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de voorgeschreven bestemming of met de regels van het plan.

Artikel 45, lid 45.2

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

2. Het is verboden het met de beheersverordening strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Bestemmingsplan "Rotterdamsebaan"

Artikel 11, lid 11.1

De voor 'Sport' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. golfbaan;

b. indoorskibaan;

c. sportvelden;

d. sporthal;

e. sportcentrum;

f. tennisbanen;

g. jeugd-/kinder-/buitenschoolse opvang;

en ter plaatse van de aanduiding:

h. 'manege' (ma) tevens voor een manege;

i. "tunnel" (tu) voor een twee keer tweebaans verkeerstunnel met bijbehorende, al dan niet beneden peil gelegen, gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde,

één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, wegen, fiets- en voetpaden, groen, water, parkeergelegenheid en overige voorzieningen.

Lid 11.2.1, onder f

ter plaatse van de functie aanduiding "manege" is tevens een bedrijfswoning toegestaan waarvan de maximale inhoud 650 m³ bedraagt;

Artikel 26, onder a

Het is verboden de gronden en de zich daarop bevindende opstallen binnen dit bestemmingsplan, te gebruiken, te doen of laten gebruiken, op een wijze of tot een doel, strijdig met de voorgeschreven bestemming of met de regels van het plan;

Artikel 32, lid 32.2.2

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;

2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind;

3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten;

4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan;