

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

P.G.M.M. Hendriks, wonend te Valkenswaard,
appellant,

en

de raad van de gemeente Valkenswaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Schaapsloop 1" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Hendriks beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Hendriks heeft een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2013, waar Hendriks, bijgestaan door mr. E.M. van Pelt, advocaat te Bladel, en de raad, vertegenwoordigd door B. Tax en mr. M.C.L. Walta, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

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. Hendriks betoogt dat de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van het plan op oneigenlijke wijze heeft gebruikt. Hij stelt dat de reden om geen woonbestemming toe te kennen aan een deel van zijn perceel nauw samenhangt met het Masterplan Schaapsloop 1 en mogelijk speculatieve grondaankopen. Ter zitting heeft hij toegelicht dat hij vreest dat de raad, ingegeven door de wens ter plaatse op termijn een ontwikkelingslocatie voor bedrijvigheid te realiseren, zoals bedoeld in het in 2011 vastgestelde Masterplan, een positieve bestemming heeft onthouden.

2.1. De Afdeling ziet in hetgeen Hendriks heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan op grond van andere dan ruimtelijke motieven heeft vastgesteld. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat er nog geen concrete plannen zijn voor de uitvoering van het Masterplan en dat laatstgenoemd plan geen rol heeft gespeeld bij de vaststelling van dit plan.

3. Hendriks betoogt dat aan een deel van het perceel Zeelberg 21 te Valkenswaard ten onrechte de bestemming "Agrarisch met waarden" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – agrarisch

hulpgebouw" zijn toegekend. Hij wenst dat hieraan een woonbestemming wordt toegekend. Hij voert aan dat de woning reeds permanent werd bewoond vóór het van kracht worden van het voorheen geldende plan, zodat het gebruik van de woning en bijbehorende schuur wordt beschermd door het overgangsrecht van het voorheen geldende plan en het voorliggende plan. Dat de woning permanent wordt bewoond blijkt onder meer uit de omstandigheid dat deze is aangesloten op het waterleidingnetwerk. Daarnaast is de bijbehorende schuur aangesloten op het laagspanningsnetwerk, zodat daar beschikking is over elektriciteit. Voorts is in 1996 een adres aan het perceel toegekend en heeft de vader van Hendriks, die de woning bewoont, zich op 18 maart 1996 ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Hendriks voert verder aan dat de brief van het college van burgemeester en wethouders van 26 maart 1996 niet kan worden aangemerkt als wraking van het gebruik van de woning voor bewoning, nu daarin niet ondubbelzinnig te kennen is gegeven dat dit gebruik niet is toegestaan en dat daartegen handhavend zou worden opgetreden. Eerst bij brief van 24 maart 1999 heeft het college te kennen gegeven dat handhavend zou worden opgetreden tegen het gebruik. Nu hiervan is afgezien, betoogt Hendriks dat hij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat hij niet later zou worden geconfronteerd met handhaving. Dat de raad nog steeds weigert om de woning en bijbehorende schuur als zodanig te bestemmen, is volgens Hendriks in strijd met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel. Weliswaar is een gedoogbeschikking verleend, maar er bestaat geen concreet zicht op beëindiging van het gebruik. Anders dan de raad stelt, is een woonbestemming niet in strijd met de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening 2011), nu het in dit geval niet gaat om nieuwbouw van een woning, maar om een bestaande woning waarvan het gebruik als zodanig moet worden bestemd. Hendriks betoogt voorts dat in strijd is gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Hij stelt dat aan de woningen op de percelen Zandbergstraat 75, 91, 99 en 101, Zeelberg 13, 15 en 17 en De Vest 33 wel een woonbestemming is toegekend.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebruik van de woning en bijbehorende schuur ten behoeve van wonen niet was toegestaan op grond van het voorheen geldende plan en evenmin is toegestaan in het thans geldende plan. Volgens de raad wordt dit gebruik niet beschermd door het overgangsrecht, omdat dit gebruik tijdig is gewraakt. De woning en de bijbehorende schuur hebben daarom de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – agrarisch hulpgebouw" gekregen.

3.2. Het perceel heeft de bestemming "Agrarisch met waarden". Het perceel heeft onder meer ter plaatse van de woning en de schuur tevens de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – agrarisch hulpgebouw".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. herstel en/of ontwikkeling van natuurlijke, landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden;
- b. grondgebonden agrarische activiteiten;

- c. overige niet-grondgebonden agrarische activiteiten;
- d. een agrarisch hulpgebouw, waaronder een berging, hooimijt, schuur, stal of tuinhuis ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden - agrarisch hulpgebouw";
- (...);
- met de daarbij behorende:
- g. gebouwen;
- h. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- (...);
- o. water en waterhuishoudkundige voorzieningen.

Ingevolge het bepaalde onder 3.2.1, onder a, geldt voor het bouwen van gebouwen dat deze uitsluitend mogen worden gebouwd binnen het bouwvlak en ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – agrarisch hulpgebouw".

Ingevolge het bepaalde onder 3.3.1, onder a, wordt tot een strijdig gebruik in ieder geval gerekend het gebruik van de gronden en bouwwerken voor wonen.

Ingevolge het bepaalde onder 24.2 luidt het overgangsrecht voor het gebruik als volgt:

- a. het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;
- (...);
- d. 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.

3.3. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Schaapsloop 1", dat door de raad is vastgesteld op 30 oktober 1997 en door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant is goedgekeurd op 20 april 1998, was aan het perceel de bestemming "Landschappelijk verbindingsgebied" toegekend.

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, van de planvoorschriften zijn de gronden op de kaart aangewezen voor "Landschappelijk verbindingsgebied" bestemd voor het behoud, herstel of versterking van de aldaar voorkomende dan wel daaraan eigen landschappelijke waarden, voor de uitoefening van agrarische activiteiten – met uitsluiting van glastuinbouw en de teelt van siergewassen onder glas – alsmede voor het behoud van de aldaar voorkomende natuurwetenschappelijke waarden en voor de extensieve dagrecreatie.

Ingevolge het bepaalde onder 8.3 mag op de als zodanig aangewezen gronden niet worden gebouwd.

Ingevolge het bepaalde onder 8.4 wordt tot een strijdig gebruik, als bedoeld in artikel 12 in elk geval gerekend:

1. gebruik voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden die niet gericht zijn op het herstel van de oorspronkelijke op deze gronden voorkomende en daaraan eigen natuurlijke en landschappelijke waarden;
2. gebruik als standplaats voor onderkomens of als (dag)camping;
3. gebruik voor de uitoefening van enige tak van handel of bedrijf;
4. gebruik als opslag-, stort-, lozings- of bergplaats van bruikbare en/of

onbruikbare of althans aan hun oorspronkelijke gebruik onttrokken voorwerpen, stoffen of producten, behoudens en voor zover zulks noodzakelijk is in verband met het op de bestemming gerichte gebruik van de grond;

5. gebruik als sport- en/of wedstrijdterrein of als buitenmanege;

6. gebruik als terrein voor het racen en crossen met motorvoertuigen en bromfietsen, al dan niet in wedstrijdverband, alsmede gebruik voor de modelvliegsport;

7. gebruik voor het aanbrengen van reclame-afbeeldingen;

8. gebruik als terrein voor het oefenen met militaire voertuigen.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, is het verboden de in dit plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de gegeven bestemming(en) of een verleende vrijstelling, behoudens het bepaalde in 15.2.

Ingevolge het bepaalde onder 15.2 mag het gebruik van gronden en bouwwerken, dat in strijd is met het in het plan bepaalde en dat bestaat op het tijdstip, waarop het plan voor zover betrekking hebbend op de strijdigheid van dat gebruik van kracht wordt, worden voortgezet en/of gewijzigd, mits door die wijziging de strijdigheid met het plan niet wordt vergroot.

Ingevolge het bepaalde onder 15.3 is het bepaalde in lid 15.2 niet van toepassing op gebruik, dat reeds in strijd was met het tot het in dat artikel genoemde tijdstip ter plaatse geldende bestemmingsplan en dat tot op drie maanden vóór dat tijdstip niet bestond.

3.4. Hoofdstuk 11 van de Verordening 2011 stelt regels met betrekking tot niet-agrarische ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.

Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, stelt een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, regels ter voorkoming van:

a. nieuwbouw van één of meer woningen;

b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen.

3.5. Het perceel Zeelberg 21 ligt blijkens de kaartbijlage van de Verordening 2011 buiten bestaand stedelijk gebied. De woning en bijbehorende schuur op het perceel zijn omstreeks 1960 gebouwd zonder bouwvergunning. Vast staat dat de woning en bijbehorende schuur nimmer als zodanig zijn bestemd. Dat het volgens Hendriks in dit geval niet gaat om het toevoegen van een woning, omdat er geen nieuwe woning zal worden gebouwd, maar slechts de bestaande, feitelijke situatie als zodanig bestemd zou moeten worden, neemt niet weg dat, wat daar ook van zij, het in een bestemmingsplan mogelijk maken van zelfstandige bewoning van de woning en gebruik van de schuur ten behoeve van de woning op grond van artikel 11, eerste lid, onder b, van de Verordening 2011 niet is toegestaan. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het als zodanig bestemmen van de woning en bijbehorende schuur in strijd zou zijn met de Verordening 2011. Dat volgens Hendriks alsnog een verantwoording in het plan had kunnen worden opgenomen om een woning toe te voegen in

het buitengebied en de raad ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom hij daartoe niet is overgegaan, overweegt de Afdeling dat de raad daar in redelijkheid geen aanleiding voor behoefde te zien, nu hij er in dit geval voor heeft gekozen om de woning en bijbehorende schuur niet als zodanig te bestemmen. Het betoog faalt.

3.6. Over het betoog dat het gebruik van de woning voor bewoning en het gebruik van de bijbehorende schuur ten behoeve van de woning ten onrechte onder de werking van het overgangsrecht zijn gebracht, is het volgende van belang. Bij besluit van 20 april 1998 is het voorheen geldende plan van kracht geworden. Niet in geschil is dat de woning en bijbehorende schuur op het perceel op die datum werden gebruikt voor onderscheidenlijk permanente bewoning en hobbyruimte bij de woning door de vader van Hendriks. Ter zitting heeft de raad verklaard dat met de brief van 26 maart 1996 uitdrukkelijk is beoogd om het gebruik van de woning voor bewoning te wraken, teneinde te voorkomen dat het gebruik ten tijde van het van kracht worden van het voorheen geldende plan onder de beschermende werking van het overgangsrecht zou vallen. Volgens de raad had Hendriks naar aanleiding van die brief moeten begrijpen dat het gebruik van de woning voor bewoning niet was toegestaan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 25 maart 2009, in zaak nr. 200803773/1; www.raadvanstate.nl) strekt een overgangsbepaling voor gebruik niet zover dat zij mede kan worden ingeroepen in een geval waarin het bevoegde bestuursorgaan onder vigeur van de vroegere regeling het in geding zijnde gebruik heeft gewraakt en rechtens kon wraken, en het gebruik desondanks is voortgezet. Voor wraking is voldoende dat betrokkene namens het college van burgemeester en wethouders op ondubbelzinnige wijze te kennen wordt gegeven dat sprake is van illegaal gebruik. Bovendien moet aan betrokkene duidelijk zijn gemaakt dat in voortzetting van dit illegale gebruik niet zal worden berust.

Het college heeft de vader van Hendriks bij brief van 26 maart 1996 medegedeeld dat aan het betreffende perceel een huisnummer wordt toegekend, maar dat dat niet betekent dat het totstandgekomen bouwwerk daarmee wordt gelegaliseerd. Bij brief van 24 maart 1999 heeft het college aan de vader van Hendriks de eis gesteld om zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk vóór 1 juli 1999 de illegale bewoning aan Zeelberg 21 te staken. In die brief wordt hem voorts medegedeeld dat het college voornemens is om binnenkort door middel van een formele aanschrijving een last onder dwangsom op te leggen. Er is geen aanschrijving gevolgd, noch is hem nadien op andere wijze duidelijk gemaakt dat in voortgezette overtreding niet wordt berust. Het college heeft op 26 april 1999 besloten om niet handhavend op te treden. Vervolgens is bij brief van 29 augustus 2012 aan de vader van Hendriks een persoonsgebonden gedoogbeschikking verleend.

Naar het oordeel van de Afdeling ligt in de mededeling van het college in de brief van 26 maart 1996 niet ondubbelzinnig besloten dat de bewoning in strijd is met het bestemmingsplan. Hendriks heeft hier dan ook niet uit hoeven te begrijpen dat het college niet zou berusten in de bewoning. In de brief van 24 maart 1999 is weliswaar op ondubbelzinnige wijze te kennen gegeven dat het gebruik als woning in strijd is met het

bestemmingsplan en dat daartegen handhavend wordt opgetreden, maar deze brief is van na de peildatum van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Schaapsloop 1" van 1997, zodat, anders dan de raad stelt, het gebruik niet tijdig is gewraakt. De door de raad gestelde wraking had geen betrekking op de bijbehorende schuur.

Gelet op de bouw van de woning omstreeks 1960 en de feiten die volgen uit de voormelde brieven is het gebruik van de woning en bijbehorende schuur in ieder geval aangevangen drie maanden vóór het van kracht worden van het voorheen geldende plan. Gelet op het bepaalde in artikel 15, lid 15.2, van de voorschriften van het voorheen geldende plan werd het gebruik beschermd door het overgangsrecht. Het gebruik als woning en hobbyruimte bij de woning is ingevolge artikel 24, lid 24.2, onder a, van de planregels van het voorliggende plan wederom onder het overgangsrecht gebracht. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van gebruik kan onder omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is in ieder geval vereist dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd. Niet aannemelijk is gemaakt dat het gebruik als woning en hobbyruimte bij de woning binnen de planperiode zal worden beëindigd. Gelet hierop heeft de raad niet in redelijkheid het gebruik opnieuw onder het overgangsrecht kunnen brengen.

Dit betekent niet dat een woonbestemming aan de woning en bijbehorende schuur had moeten worden toegekend, nu gebruik in strijd met een geldende bestemming dan wel gebruik dat onder het overgangsrecht valt in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen doet ontstaan dat een woonbestemming wordt toegekend. Het had evenwel op de weg van de raad gelegen om te overwegen of voor het perceel ter plaatse van de woning en bijbehorende schuur een zogenoemde uitsterfregeling in het plan had kunnen worden opgenomen. Een dergelijke uitsterfregeling kan bijvoorbeeld inhouden dat het perceel weliswaar wordt bestemd als "Agrarisch met waarden" met de daarbij behorende bouwregels, maar dat in afwijking van het verbod de gronden en bouwwerken te gebruiken voor wonen, bewoning van deze woning en gebruik van de schuur als hobbyruimte bij de woning wordt toegestaan, met dien verstande dat bij beëindiging van het gebruik als wonen en hobbyruimte bij de woning, dit gebruik niet langer is toegestaan. Een dergelijke uitsterfregeling is niet in strijd met de Verordening 2011. Dat volgens Hendriks een recreatieve bestemming ook passend zou zijn, had eveneens in de overwegingen van de raad kunnen worden betrokken.

Nu de raad niet in redelijkheid het gebruik voor bewoning van de woning en het gebruik van de schuur als hobbyruimte bij de woning op het perceel Zeelberg 21 opnieuw onder het overgangsrecht heeft kunnen brengen en de raad evenmin inzichtelijk heeft gemaakt of voor dit perceel in het plan een andere regeling had kunnen worden opgenomen, is het besluit in zoverre onzorgvuldig tot stand gekomen.

3.7. Over de door Hendriks gemaakte vergelijking met de percelen Zandbergstraat 75, 91, 99 en 101, Zeelberg 13, 15 en 17 en De Vest 33 wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat voor een aantal

van de woningen vergunningen zijn verleend voor de bouw van een woning en een aantal woningen reeds als zodanig was bestemd in het voorheen geldende plan. Daarnaast ligt de woning van Hendriks buiten bestaand stedelijk gebied en een aantal van de door Hendriks genoemde woningen in bestaand stedelijk gebied. In hetgeen Hendriks heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door Hendriks genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie. Het betoog faalt.

4. In hetgeen Hendriks heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – agrarisch hulpgebouw" aan een deel van het perceel Zeelberg 21, zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

5. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde en vijfde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. In dit geval acht de Afdeling het niet nodig om bij de voorbereiding van het nieuwe besluit de procedure van afdeling 3.4 van de Awb te doorlopen.

6. De raad dient op na te melden wijze in 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 Valkenswaard van 30 mei 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Schaapsloop 1", voor zover het betreft het gedeelte van het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" voor het perceel Zeelberg 21, zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart;
- III. draagt de raad van de gemeente Valkenswaard op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw plan vast te stellen voor zover het betreft het plandeel onder II;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Valkenswaard tot vergoeding van bij P.G.M.M. Hendriks in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 986,68 (zegge: negenhonderdzesentachtig euro en achtenzestig cent, waarvan € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Valkenswaard aan P.G.M.M. Hendriks het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.F.N. Pikart-van den Berg, ambtenaar van staat.

w.g. Helder
lid van de enkelvoudige kamer

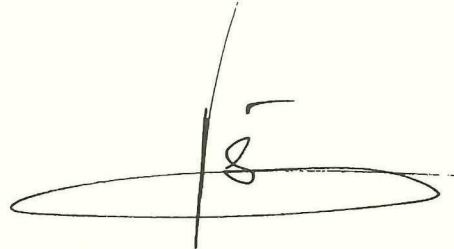
w.g. Pikart-van den Berg
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2013

350-662.

Verzonden: 18 december 2013

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser

