

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:872

Datum uitspraak

23 maart 2022

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:576, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Hoeksche Waard opgedragen om binnen 26 weken na de verzending daarvan het gebrek in het besluit van 24 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Camping de Kreek" te herstellen. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de raad voor alle bewoners van de tien (inmiddels 9) in artikel 4.1.2 en artikel 21.3 van de planregels genoemde locaties afzonderlijk inzichtelijk moet maken waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en dat dus wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening. De raad had dat niet gedaan. Daarom is overwogen dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onvoldoende is gemotiveerd.

Volledige tekst

201908978/2/R1.

Datum uitspraak: 23 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], handelend onder de naam "Camping de Kreek", wonend te Oud-Beijerland, gemeente Hoeksche Waard,

en

de raad van de gemeente Hoeksche Waard,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 17 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:576](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na de verzending daarvan het gebrek in het besluit van 24 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Camping de Kreek" te herstellen, de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij beschikking van 18 juni 2021 heeft de Afdeling op verzoek van de raad de bij de tussenuitspraak bepaalde termijn verlengd tot en met 29 september 2021.

Bij brief van 24 september 2021 heeft de raad medegedeeld dat hij het gebrek in het besluit van 24 september 2019 heeft hersteld door middel van een nadere motivering.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [appellante] een zienswijze naar voren gebracht.

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

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de raad voor alle bewoners van de tien (inmiddels 9) in artikel 4.1.2 en artikel 21.3 van de planregels genoemde locaties afzonderlijk inzichtelijk moet maken waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en dat dus wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). De raad had dat niet gedaan. Daarom is overwogen dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onvoldoende is gemotiveerd.

2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen het geconstateerde gebrek in het besluit van 24 september 2019 te herstellen. De raad diende daartoe, met inachtneming van wat is overwogen onder 7.4 van de tussenuitspraak, alsnog de in het plan opgenomen persoonsgebonden overgangsregeling voor de bewoners van de tien in de planregels genoemde locaties nader te onderbouwen.

Nadere onderbouwing

3. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad een nadere motivering gegeven. De raad heeft daartoe per in de planregels genoemde locatie toegelicht welke bijzondere omstandigheden een rol spelen bij het besluit tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht voor de bewoners van de betreffende standplaatsen.

4. De Afdeling zal - gelet op deze nadere motivering - beoordelen of de rechtsgevolgen van het besluit van 24 september 2019 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb in stand kunnen blijven.

5. [appellante] betoogt dat de raad bij het opnemen van de persoonsgebonden overgangsregeling als bedoeld in de artikelen 4.1.2 en 21.3 van de planregels niet dan wel onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen. De persoonsgebonden overgangsregeling maakt de verkoop van de camping onmogelijk, terwijl de verkoop vanwege leeftijd en gezondheidsproblemen noodzakelijk is. In de eerste plaats voert zij aan

dat op de camping onder meer personen met verschillende leeftijden verblijven en het gebruik op basis van het persoonsgebonden overgangsrecht daardoor nog jaren zal kunnen voortduren. In dat verband stelt zij ook dat de raad persoonsgebonden overgangsrecht heeft toegekend aan bewoners met een levensverwachting die langer is dan de planperiode van 10 jaar, terwijl uit de nota van toelichting bij artikel 3.2.3 van het Bro (Stb. 2008, 145, blz. 60) volgt dat dit niet is toegestaan. Het gaat daarbij grofweg om mensen die 75 jaar of jonger zijn. Daarnaast voert [appellante] aan dat het persoonsgebonden overgangsrecht tot gevolg heeft dat de bewoners zich kunnen beroepen op huurbescherming en zij de met hen gesloten huurovereenkomsten slechts nog om een beperkt aantal redenen kan opzeggen. Dit leidt in ieder geval tot een verslechtering van haar juridische positie. De gemeente kan hier beter de toezegging doen dat voor een bepaalde periode niet handhavend opgetreden wordt, onder de voorwaarde dat individuele afspraken worden gemaakt over de doorstroming naar de reguliere woningmarkt. Tot slot voert [appellante] aan dat de geschetste persoonlijke situaties niet voldoende concreet worden gemaakt en dat slechts tegemoet wordt gekomen aan persoonlijke wensen van de bewoners. Zo wordt in de nadere onderbouwing niet concreet gemaakt welke financiële investeringen door de bewoners zijn gedaan en dienen eventuele financiële gevolgen voor eigen risico te komen. Evenmin is daarin voldoende duidelijk gemaakt welke gezondheidsredenen aanleiding hebben gegeven tot het opnemen van het persoonsgebonden overgangsrecht. Zij betwist de gezondheidsproblemen van een aantal bewoners en stelt ook dat de bewoners van de standplaatsen 3 en 4 voor meer dan 10 maanden in het buitenland verblijven.

5.1. Artikel 3.2.3 van het Bro luidt: "Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen."

5.2. Artikel 4.1.2 van de planregels luidt: "Op de gronden met de aanduidingen 'specifieke vorm van recreatie-3,4', 'specifieke vorm van recreatie-5a', 'specifieke vorm van recreatie-10,11', 'specifieke vorm van recreatie-12,13', 'specifieke vorm van recreatie-14,15', 'specifieke vorm van recreatie-19,20', 'specifieke vorm van recreatie-25', 'specifieke vorm van recreatie-42,43,44', 'specifieke vorm van recreatie-51,52' en 'specifieke vorm van recreatie-61', als weergegeven in onderstaande Lijst van stacaravans en gekoppelde stacaravans, met bijbehorende standplaatsen, waarvoor persoonsgebonden overgangsrecht geldt, is persoonsgebonden overgangsrecht van toepassing overeenkomstig artikel 20.3 en bijlage 1 (lees: artikel 21.3 en bijlage 2) bij deze regels. Lijst van stacaravans en gekoppelde stacaravans, met bijbehorende standplaatsen, waarvoor persoonsgebonden overgangsrecht geldt: [...]."

Artikel 21.3 luidt: "In afwijking van het bepaalde in artikel 21.2 is permanente bewoning van een caravan door rechthebbende natuurlijke personen zoals deze is opgenomen in bijlage 1 (lees: bijlage 2) bij de regels ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - permanente bewoning' en overeenkomstig de in artikellid 4.1.2 opgenomen nadere regeling van de bestemming 'Recreatie-Verblijfsrecreatie' ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van recreatie-3,4', 'specifieke vorm van recreatie-5a', 'specifieke vorm van recreatie-10,11', 'specifieke vorm van recreatie-12,13', 'specifieke vorm van recreatie-14,15', 'specifieke vorm van recreatie-19,20', 'specifieke vorm van recreatie-25', 'specifieke vorm van recreatie-42,43,44', 'specifieke vorm van recreatie-51,52' en 'specifieke vorm van

recreatie-61', wel toegestaan; het persoonsgebonden overgangsrecht kan niet worden overgedragen aan of overgaan op andere natuurlijke of rechtspersonen." Op grond van deze planregeling kunnen, kort gezegd, 10 huishoudens op 18 al dan niet gekoppelde standplaatsen op de camping aanspraak maken op persoonsgebonden overgangsrecht. Van twee huishoudens is het gebruik na de vaststelling van het bestemmingsplan geëindigd. Daardoor geldt thans 8 voor huishoudens, verdeeld over 15 standplaatsen een persoonsgebonden overgangsrecht.

5.3. De Afdeling stelt voorop dat artikel 3.2.3 van het Bro de raad de mogelijkheid biedt om voor een of meer natuurlijke personen een persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen. Daartoe kan de raad overgaan in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op artikel 3.2.2, vierde lid, van het Bro, niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro zou leiden.

5.4. Met het plan wordt voor de bewoners - de natuurlijke personen zoals opgenomen in bijlage 2 bij de planregels - van tien al dan niet gekoppelde stacaravans op de camping een persoonsgebonden overgangsregeling getroffen. Permanente bewoning van die stacaravans is niet toegestaan, zodat de bewoners niet onder de bescherming van het algemeen gebruiksovergangsrecht vallen. De raad heeft dat gebruik daarom onder het persoonsgebonden overgangsrecht geplaatst. Hierover staat in de plantoelichting dat de stacaravans al geruime tijd permanent worden bewoond, er geen klachten bekend zijn met betrekking tot de camping en momenteel geen aanleiding bestaat handhavend op te treden. De raad heeft toegelicht dat onderzoek is gedaan naar de persoonlijke omstandigheden van bewoners op de camping, dat daarvoor verschillende bezoeken hebben plaatsgevonden en alle betrokken belangen zijn afgewogen. Volgens de raad werden in totaal 19 stacaravans op de camping permanent bewoond, maar is ervoor gekozen om het gebruik van slechts tien al dan niet gekoppelde stacaravans onder het persoonsgebonden overgangsrecht te plaatsen. De raad acht handhavend optreden tegen de permanente bewoning van deze stacaravans onbillijk. In de nadere onderbouwing staat dat het persoonsgebonden gebruik op de gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-51,52" en "specifieke vorm van recreatie-61" inmiddels is geëindigd. Voor de overige bewoners van de 8 in artikel 4.1.2 en artikel 21.3 van de planregels genoemde locaties heeft de raad inzichtelijk gemaakt waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De raad heeft ter motivering van het opnemen van het persoonsgebonden overgangsrecht nogmaals een bezoek bij de betreffende bewoners gebracht. De vanwege privacy redenen geanonimiseerde gespreksverslagen zijn als bijlagen bij de nadere motivering van 24 september 2021 toegevoegd.

5.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voor de bewoners van de stacaravans ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-10,11", "specifieke vorm van recreatie-12,13", "specifieke vorm van recreatie-19,20" en "specifieke vorm van recreatie-25" niet voldoende inzichtelijk gemaakt waarom, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, is voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht. Het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht is in deze situaties dan ook niet zonder meer geoorloofd. Zo blijkt uit de nadere motivering niet wat de leeftijden van deze bewoners zijn of gaat het om relatief jonge mensen. Verder zijn daarin geen bijzonderheden genoemd wat betreft de persoonlijke situaties of zijn de daarin geschetste omstandigheden onvoldoende concreet gemaakt. De Afdeling begrijpt dat de raad momenteel geen aanleiding ziet actief over te gaan tot beëindiging van het gebruik voor permanente bewoning van de

stacaravans, maar voor een dergelijke regeling moeten wel redenen bestaan die zijn toegespitst op de omstandigheden van het geval. De enkele omstandigheden dat de bewoner van de stacaravan op de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie-10,11" mantelzorg verleend aan zijn ouders die ook op de camping blijven, dat de bewoner van de stacaravan ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie-12,13" een sociaal netwerk heeft opgebouwd en dat het verblijven op de camping grote emotionele waarde heeft voor de bewoner van de stacaravan op de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie-25" zijn in dat verband onvoldoende. Wat betreft de bewoners van de stacaravans ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie-19,20" heeft de raad onvoldoende in zijn afweging betrokken dat het om een jong echtpaar met een kind gaat en het gebruik op basis van het toegekende persoonsgebonden overgangsrecht daardoor nog jaren kan voortduren. Deze redenen zijn te algemeen en er is dan nog minder zicht op beëindiging van het (onwenselijke) permanente gebruik van de stacaravans. De raad had in ieder geval kunnen onderzoeken of - mede gelet op de betrokken belangen van [appellante] - aanleiding bestaat de duur van de persoonsgebonden overgangsregeling voor deze bewoners te beperken. Het betoog slaagt in zoverre.

5.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voor de overige bewoners van de stacaravans inzichtelijk gemaakt dat in het voorliggend geval de toepassing van het algemeen gebruiksovergangsrecht zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard en in het verlengde daarvan waarom in persoonsgebonden overgangsrecht is voorzien. Daarbij heeft de raad in de afweging kunnen betrekken dat het over het algemeen om oudere personen gaat die moeilijkheden zullen ondervinden bij het vinden van andere geschikte huisvesting. In dat verband acht de Afdeling van betekenis dat ook specifiek onderzoek is verricht naar de leeftijden van deze bewoners. Zo volgt uit de nadere onderbouwing dat de bewoners van de stacaravans ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-3,4", "specifieke vorm van recreatie-5a", "specifieke vorm van recreatie-14,15" en "specifieke vorm van recreatie-42,43,44" minstens 54 jaar of ouder zijn. Verder heeft de raad de geschetste financiële situaties en de gezondheidssituaties van de bewoners in zijn afweging mogen betrekken. In dat kader heeft de raad toegelicht dat het voor de bewoners van de stacaravans op de gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-5a" en "specifieke vorm van recreatie-42,43,44" om financiële of persoonlijke redenen momenteel niet mogelijk is om te verhuizen. In de nadere onderbouwing zijn die redenen per bewoner uiteengezet. De door de raad geschetste persoonlijke situaties zijn hiermee voldoende concreet gemaakt. Volgens de raad is het door de huidige krapte op de woningmarkt nog lastiger geworden om een betaalbare woning te vinden. De raad heeft daarnaast rekening kunnen houden met de omstandigheid dat de bewoners van de stacaravans financiële investeringen hebben gedaan om ter plaatse te kunnen verblijven. Gelet op de hiervoor genoemde redenen is het volgens de raad onbillijk dat de financiële gevolgen voor eigen risico van de bewoners van de stacaravans komen. De Afdeling acht dit standpunt deugdelijk gemotiveerd.

De Afdeling ziet in het aangevoerde verder geen aanleiding voor het oordeel dat met de belangen van [appellante] in zoverre onvoldoende rekening is gehouden bij het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht. De raad heeft nader toegelicht dat die belangen in de afweging zijn betrokken en dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht in de voorgenoemde gevallen desondanks aanvaardbaar is. Wat betreft de stelling dat bewoners zich kunnen beroepen op huurbescherming, heeft de raad al toegelicht dat voor deze bewoners als gevolg van de regeling geen huurbescherming ontstaat omdat geen

sprake is van een aanwijzing van een standplaats voor een woonwagen als bedoeld in artikel 7:236 van het BW. Over de stelling van [appellante] dat de bewoners van de stacaravan op de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie-3,4" grotendeels van het jaar in het buitenland wonen, staat in de nadere onderbouwing dat die bewoners weliswaar deels in het buitenland verblijven, maar sociaal en economisch wel verbonden zijn aan Nederland. Er bestaat geen grond om in zoverre aan de toelichting van de raad te twijfelen. Voor zover [appellante] wijst op de nota van toelichting bij artikel 3.2.3 van het Bro (Stb. 2008, 145, p. 60), is van betekenis dat op grond van artikel 3.1a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), de uit artikel 3.1, tweede lid, van de Wro volgende planperiode van 10 jaar is vervallen. Reeds daarom kan dit betoog niet slagen. Over het voorgestelde alternatief om een gedoogbeslissing te nemen, overweegt de Afdeling dat een gedoogbeslissing in juridisch opzicht niet gelijk kan worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Een gedoogbeslissing neemt het illegale karakter van de activiteiten immers niet weg. Volgens de raad leidt handhavend optreden ten aanzien van de voornoemde bewoners tot een onbillijkheid en de Afdeling heeft de raad aldus begrepen dat momenteel ook geen zicht is op een termijn waarbinnen de permanente bewoning zal worden beëindigd. De raad heeft dan terecht onderzocht of het gebruik in het plan geregeld kon worden. In dit geval is met de in het plan opgenomen persoonsgebonden overgangsregeling dit gebruik planologisch toegestaan.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de nadelige gevolgen van het persoonsgebonden overgangsrecht voor [appellante] niet onevenredig heeft hoeven achten in verhouding tot het met die planregeling te dienen doel. Daarbij acht de Afdeling mede van betekenis dat het toegekende persoonsgebonden overgangsrecht is beperkt tot de bewoners zoals opgenomen in bijlage 2 bij de planregels.

Het betoog faalt.

Conclusie

6. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen is het besluit van 13 maart 2018, voor zover het betreft artikel 4.1.2 gelezen in samenhang met artikel 21.3 van de planregels genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellante] is gegrond, zodat dit besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

7. De Afdeling ziet, gelet op wat hiervoor is overwogen, aanleiding om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit van 24 september 2019 in stand blijven, behoudens voor zover dat betrekking heeft op de gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-10,11", "specifieke vorm van recreatie-12,13", "specifieke vorm van recreatie-19,20" en "specifieke vorm van recreatie-25".

8. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

9. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hoeksche Waard van 24 september

2019 tot vaststelling van het plan "Camping de Kreek", voor zover het betreft artikel 4.1.2 gelezen in samenhang met artikel 21.3 van de planregels;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, behoudens voor zover dat betrekking heeft op de gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie-10,11", "specifieke vorm van recreatie-12,13", "specifieke vorm van recreatie-19,20" en "specifieke vorm van recreatie-25";

IV. draagt de raad van de gemeente Hoeksche Waard op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Hoeksche Waard tot vergoeding van bij [appellante] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.897,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Hoeksche Waard aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F. Dinleyici, griffier.

w.g. Minderhoud
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Dinleyici
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 maart 2022