

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1067
Datum uitspraak	3 april 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 juni 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het wijzigen van het gebruik van de locaties [locatie 1] en [locatie 2] in Amsterdam (hierna: het perceel) van recreatie naar permanente bewoning.

Volledige tekst

201805286/1/A1.

Datum uitspraak: 3 april 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 17 mei 2018 in zaak nr. 17/6860 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam als rechtsopvolger van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie Oost van de gemeente Amsterdam (hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het wijzigen van het gebruik van de locaties [locatie 1] en [locatie 2] in Amsterdam (hierna: het perceel) van recreatie naar permanente bewoning.

Bij besluit van 17 oktober 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 mei 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.F.J. Verheijen, advocaat te Zoetermeer, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. van Looij, N. Bosch, A. Brouwer en F. Kruijt, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont met zijn gezin permanent in de recreatiewoning op het perceel. [appellant] is sinds 22 december 2010 eigenaar van het perceel en heeft aldaar zijn hoofdverblijf. Hij staat sinds 19 januari 2011 op dit adres ingeschreven en hij stelt dat hij sinds 1988 ter plaatse woont. Op het naastgelegen perceel [locatie 2] staat een recreatiewoning van de ouders van [appellant]. Deze woning wordt niet permanent bewoond.

Op grond van het geldende bestemmingsplan "IJburg 1e fase, 2013" (hierna: het geldende bestemmingsplan) heeft het perceel de bestemming "Groen - 3" en de functieaanduiding "recreatiewoning". Permanente bewoning van de recreatiewoning is in strijd met dit bestemmingsplan. [appellant] heeft een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend om de recreatiewoning te mogen gebruiken in strijd met het bestemmingsplan voor permanente bewoning.

[appellant] ziet deze omgevingsvergunning als zijn laatste strohalm, omdat hij niet in aanmerking komt voor een koopwoning door zijn ziekte en omdat hij beschikt over beperkte middelen waardoor het vinden van een huurwoning in de omgeving van Amsterdam lastig is. Daarnaast wil [appellant] in verband met zijn werk en schoolgaande kinderen evenmin verhuizen.

Goede procesorde

2. Het college betoogt dat het door [appellant] ingediende nadere stuk van 29 januari 2019 weliswaar is ingediend binnen de termijn, bedoeld in artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), maar het stuk is volgens het college dusdanig omvangrijk, dat het college niet in staat is om binnen de termijn van artikel 8:58 van de Awb daarop te reageren. Het college betoogt dan ook dat het stuk is ingediend in strijd met de goede procesorde.

2.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

2.2. Het nadere stuk van [appellant] 29 januari 2019 is op 30 januari 2019 bij de Afdeling ingekomen. Dat is 26 dagen voor de dag waarop de zitting heeft plaatsgevonden. Het stuk dient ter nadere toelichting van de eerder door [appellant] aangevoerde gronden gericht tegen het besluit van 17 oktober 2017. Het stuk is niet van een zodanige omvang en inhoud dat door die omvang en inhoud een zinvolle behandeling ter zitting niet zonder uitstel kon plaatsvinden. De andere partijen zijn door het tijdstip van indiening van het stuk naar het oordeel van de Afdeling niet belemmerd in de mogelijkheid om adequaat daarop te kunnen reageren. Het college heeft voorafgaand aan de zitting bij brief van 14 februari 2019 en op de

zitting gereageerd op het door [appellant] nader ingediende stuk. Het voorgaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat de goede procesorde zich er niet tegen verzet dat het stuk bij de beoordeling van het hoger beroep wordt betrokken.

Overgangsrecht

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt aan de hand van concrete gegevens dat de recreatiewoning ten tijde van het van kracht worden van het voorheen geldende bestemmingsplan "IJburg 1e fase" reeds werd gebruikt als woning. Volgens [appellant] heeft de rechtbank te weinig gewicht toegekend aan de door hem overgelegde offerte voor zonnepanelen van 1991.

3.1. In artikel 1.54 van de regels van het geldende bestemmingsplan is het begrip "permanent wonen" als volgt gedefinieerd:

"bewoning van een verblijf als hoofdverblijf"

In artikel 1.56 is het begrip "recreatiewoning" als volgt gedefinieerd:

"een gebouw, dat bestemd is voor recreatief verblijf, niet zijnde permanent wonen, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben"

Artikel 14.1 luidt:

"De voor "Groen - 3" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groen;
- b. fiets- en/of voetpaden;
- c. natuur;
- d. recreatief medegebruik;
- e. speelvoorzieningen;
- f. water, waterstaatsdoeleinden en oevervoorzieningen;
- g. nutsvoorzieningen;
- h. objecten van beeldende kunst;
- i. ter plaatse van de aanduiding "recreatiewoning" zijn recreatiewoningen toegestaan;
- j. ter plaatse van de aanduiding "brug" zijn kunstwerken ten behoeve van weg- en waterbouw toegestaan."

Artikel 45.4 luidt:

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

Artikel 45.7 luidt:

"Bepaling 45.4 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

Het voorheen geldende bestemmingsplan "IJburg, eerste fase" (1996) (hierna: het voorheen geldende bestemmingsplan) is op

11 januari 2000 van kracht geworden.

Artikel 10, derde lid, van de voorschriften van het voorheen geldende bestemmingsplan luidt:

"Het gebruik van gronden en bebouwing dat afwijkt van het bestemmingsplan op het tijdstip waarop dat rechtskracht verkrijgt, mag worden voortgezet."

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 12 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1872](#), dient degene die zich op het overgangsrecht beroept, de feiten en omstandigheden, waarop dat berust, aannemelijk te maken. Dit betekent dat ter beoordeling staat de vraag of [appellant] aannemelijk heeft gemaakt dat de permanente bewoning van de recreatiewoning op het perceel reeds plaatsvond op de peildatum 11 januari 2000.

3.3. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2841](#), overwogen dat uit de overige door [appellant] overgelegde stukken, waaronder een offerte voor zonnepanelen, een rekening voor een aggregaat en gegevens met betrekking tot gasleveranties, evenmin kan worden afgeleid dat op de peildatum reeds permanent op het perceel werd gewoond. De Afdeling ziet om die reden geen grond voor het oordeel dat de rechtbank onvoldoende gewicht zou hebben toegekend aan de door [appellant] overgelegde factuur voor het plaatsen van de zonnepanelen. [appellant] heeft niet aan de hand van concrete gegevens aannemelijk gemaakt dat het gebruik reeds aanwezig was op de peildatum van het overgangsrecht.

Het betoog faalt.

Onjuiste bestemming?

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank in navolging van het college niet heeft onderkend dat er geen ruimtelijke overwegingen zijn om de recreatiewoning niet positief te bestemmen als reguliere woning en dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen woonbestemming is toegekend aan het perceel. Volgens [appellant] mocht hij op grond van de omstandigheid dat het college reeds vanaf 1920 bekend was met de permanente bewoning van de recreatiewoning er op vertrouwen dat de woning geschikt is voor permanente bewoning en ook als zodanig zou worden bestemd. Daar komt volgens [appellant] bij dat twee woonschepen aan de Diemerzeedijk 74-76 recent eveneens zijn aangemerkt als gewone woning, waardoor meer woningen aanwezig zijn aan de Diemerzeedijk. Verder voert [appellant] aan dat de ondergrond van het bestemmingsplan is gewijzigd, omdat de Diemerzeedijk in eerste instantie niet was gelegen binnen de bestemming "Groen" maar in de definitieve versie wel.

4.1. Zoals de Afdeling verder eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 15 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:434](#)) kan de vraag of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aan de percelen de juiste bestemming is toegekend in het kader van een exceptieve toetsing niet meer aan de orde komen. Het bestemmingsplan is onherroepelijk en van de rechtmatigheid daarvan moet worden uitgegaan. Reeds daarom heeft de rechtbank terecht artikel 14.1 van de planregels niet onverbindend geacht.

Het betoog faalt.

Afweging van de belangen

5. De beslissing om omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan behoort in dit geval tot de bevoegdheid van het college, waarbij het college beleidsruimte heeft. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit om de

omgevingsvergunning al dan niet te verlenen heeft kunnen komen.

6. Het perceel is gelegen in de hoofdgroenstructuur als bedoeld in de "Structuurvisie Amsterdam 2040: Economisch sterk en duurzaam" en valt onder het groentype "Ruigtegebied/struinnatuur". Over het gewenste gebruik/beleving van het groentype "Ruigtegebied/struinnatuur" wordt het volgende vermeld in de structuurvisie:

"Wild ogende gebieden die voor Amsterdam zeldzame planten en dieren bevatten en mogelijkheden bieden voor natuurbeleving vanaf de randen of vanaf ongebaande paden door het gebied. Natuur- en landschapsgerichte recreatie, met een gevoel van afstand tot de stad. Mogelijkheden voor 'natuurvorsen'. Hoewel kleinschalige voorzieningen nodig zijn, ligt de kwaliteit van de beleving in het ongeplande karakter: ontwerper en beheerder blijven achter de schermen."

De aanvraag om omgevingsvergunning is ter advisering voorgelegd aan de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur (hierna: de TAC). De TAC adviseert het college over de inpasbaarheid van bouwplannen in de Hoofdgroenstructuur. De TAC heeft op 3 juni 2014 en 14 maart 2016 advies uitgebracht over het omzetten van de functie van recreatiewoning naar permanente woning. Volgens deze adviezen is dit een ongewenste ontwikkeling in het groen en past dit niet in het beleid. Het perceel is volgens de TAC gelegen op de grens tussen permanente woningen en recreatiewoningen waardoor de grens van de hoofdgroenstructuur na vergunningverlening zal verschuiven.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de structuurvisie gelet op de feitelijke situatie ter plaatse en de gewenste ontwikkelingen van het perceel is vastgesteld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. [appellant] verwijst in dit verband naar de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb. [appellant] betoogt dat de structuurvisie kennelijk onredelijk is, zodat het advies van de TAC buiten beschouwing moet worden gelaten. [appellant] voert daartoe met name aan dat zijn perceel in de structuurvisie ten onrechte is aangemerkt als een beschermingswaardig perceel. Volgens [appellant] wordt in de structuurvisie weliswaar te kennen gegeven dat het gewenste gebruik van het perceel natuur- en landschapsgerichte recreatie betreft, maar de bezoekersdruk op het perceel is laag en er is geen beschermingswaardige flora en fauna langs de dijk waaraan de recreatiewoning is gelegen.

7.1. Anders dan [appellant] in hoger beroep aanvoert deelt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat het college het advies van de TAC aan het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag heeft kunnen leggen. Daarbij is van belang dat het in de structuurvisie opgenomen uitgangspunt dat geen medewerking wordt verleend aan permanente bewoning in de ecologische hoofdgroenstructuur niet onredelijk is. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat in de beschrijving van het type groen richtlijnen worden gegeven voor de inpasbaarheid van bebouwing en verharding van het desbetreffende groentype. Dat de feitelijke situatie volgens [appellant] niet voldoet aan de beschrijving van ruigtegebied/struinnatuur als bedoeld in de structuurvisie brengt niet met zich dat het onredelijk is dat in de structuurvisie wordt uiteengezet welke aanwezige waarden in het gebied bescherming verdienen en welke waarden in de toekomst wenselijk worden geacht door het college.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank in navolging van het college niet heeft onderkend dat de TAC in haar advies een te zwaar gewicht heeft toegekend aan de volgens de structuurvisie te beschermen belangen. Volgens [appellant] dient het college zich zelfstandig

een oordeel te vormen over onwenselijke ontwikkelingen in de hoofdgroenstructuur en is het niet gehouden het advies van de TAC te volgen. Daar komt volgens [appellant] bij dat het college geen beleid heeft vastgesteld over het al dan niet wijzigen van gebruik van recreatie naar permanente bewoning en dat zijn recreatiewoning geen onderdeel uitmaakt van een recreatiepark zodat van een precedentwerking geen sprake kan zijn. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onvoldoende gewicht heeft toegekend aan zijn belangen. Daartoe voert hij aan dat het sociale leven van zijn gezin zich afspeelt in Amsterdam, hij beschikt over een kantoor in IJburg en dat krapte bestaat op de woningmarkt in de omgeving van Amsterdam zodat een woning lastig te vinden is. Daarnaast kan [appellant] geen hypotheek krijgen zodat hij is aangewezen op de huurmarkt waar in de vrije sector exorbitante bedragen worden gerekend. [appellant] betoogt ook dat de impact op de omgeving beperkt is, omdat hij nu reeds in de recreatiewoning woont en jaarrond recreëren is toegestaan.

8.1. Weliswaar zijn de gevolgen van de weigering van de omgevingsvergunning voor [appellant] groot, maar de rechtbank heeft terecht overwogen dat het college deze belangen van [appellant] heeft meegewogen in de besluitvorming en daar gelet op de aan de orde zijnde ruimtelijke belangen en het algemeen belang een geringer gewicht aan heeft kunnen toekennen. Daarbij is van belang dat in het aan het besluit van 17 oktober 2017 ten grondslag gelegde advies van de bezwaarschriftencommissie staat dat [appellant] reeds vanaf 2015 nadrukkelijk op de hoogte is van het feit dat permanente bewoning niet is toegestaan in zijn recreatiewoning en het college daartegen handhavend heeft opgetreden met een ruime begunstigingstermijn. [appellant] is afdoende in de gelegenheid geweest om vervangende woonruimte te vinden. Verder heeft het college hierbij van belang kunnen achten dat uit het advies van de TAC blijkt dat de gevraagde ontwikkeling niet past binnen de structuurvisie, omdat met het toestaan van permanente bewoning de gewenste instandhouding van een deel van het recreatiegebied aan de Diemerzeedijk verloren zal gaan en een woning zal worden vergund in de hoofdgroenstructuur. Het college heeft in het kader van de belangenafweging een groot gewicht toe kunnen kennen aan deze ruimtelijke belangen. De rechtbank heeft, gelet op het voorgaande, terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college, onder verwijzing naar het advies van de TAC, niet in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren.

Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat aan hem een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan zou worden verleend. [appellant] verwijst in dit kader naar een e-mail van 13 augustus 2013 waarin staat dat het stadsdeel bereid is medewerking te verlenen aan een woonbestemming en stelt dat de aanvraag om omgevingsvergunning past binnen deze toezegging. Volgens [appellant] mocht hij op grond van de functie van degene die deze mededeling heeft gedaan, te weten Wabo-coördinator, veronderstellen dat hij de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

9.1. In de e-mail van de Wabo-coördinator van de gemeente Amsterdam gericht aan [appellant] van 13 augustus 2013 staat:

"De manier om te achterhalen of iets ruimtelijk inpasbaar is, is middels de conceptaanvraag. Ik ben me er van bewust dat alles in ontwerp met elkaar verband houdt, maar wij toetsen op basis van een concreet (en bij conceptaanvraag weliswaar een nog niet volledig uitgewerkt)

plan.

Eerder heb ik aangegeven dat het stadsdeel bereid is medewerking te verlenen aan een woonbestemming op de locatie binnen het bestaande volume (bouwvlak). Als de conceptaanvraag is ingediend, zullen we kijken of we willen afwijken van het bestemmingsplan en zal het plan worden voorgelegd aan welstand (waar je eventueel bij aanwezig kunt zijn). Nogmaals, dit is wel op basis van een concreet plan. Vooruitlopend op de conceptaanvraag vindt dus niet nog een soort informeel vooroverleg plaats. Daar is de conceptaanvraag voor bedoeld."

9.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 19 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1946](#), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen zijn gedaan door een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

9.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door een daartoe bevoegd persoon namens het college concrete toezeggingen zijn gedaan, waaraan hij het gerechtvaardigde vertrouwen konden ontleen dat het college omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan zou verlenen voor het veranderen van een recreatiewoning in een permanente woning. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen kan uit de derde zin van de e-mail van 13 augustus 2013 weliswaar worden afgeleid dat bereidheid bestaat om medewerking te verlenen aan een omgevingsvergunning voor permanente bewoning, maar in de e-mail wordt geen zekerheid geboden over de verlening van een omgevingsvergunning. Daarbij is van belang dat tevens is vermeld dat bij de indiening van een conceptaanvraag zal worden bekeken of van het bestemmingsplan zal worden afgeweken.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het toewijzen van een woonbestemming aan het perceel Diemerzeedijk 78 een fout betreft. Volgens [appellant] vallen de woningen aan de Diemerzeedijk 78, 80 en 100 te vergelijken met zijn woning omdat ook deze woningen ooit alleen voor recreatieve doeleinden mochten worden gebruikt.

10.1. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college wegens medewerking aan vergelijkbare gevallen in dit geval niet in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat het college onweersproken heeft aangegeven dat de percelen Diemerzeedijk 80 en 100 al onder het voorheen geldende bestemmingsplan een woonbestemming hadden. Omdat deze percelen een woonbestemming hebben en er op het perceel [locatie 1] geen woonbestemming rust, is reeds hierom geen sprake van met dit perceel gelijke gevallen. Nu op het perceel Diemerzeedijk 78 ook een woonbestemming rust, is ook hier geen sprake van een gelijk geval. Dat bij de totstandkoming van het geldende bestemmingsplan abusievelijk aan het perceel Diemerzeedijk 78 een woonbestemming is toegekend, leidt niet tot een ander oordeel. Dat na het besluit van 17 oktober 2017 in de omgeving van het perceel ook een woning is gebouwd, nog daargelaten of het college hiervoor al dan niet omgevingsvergunning heeft verleend en of dit een recreatiewoning is, is geen omstandigheid op grond waarvan het college de bezwaren ten onrechte ongegrond

heeft verklaard reeds omdat deze omstandigheid zich heeft voorgedaan na dat besluit.
Het betoog faalt.

Slot en conclusie

11. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Borman w.g. Vermeulen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2019

700.