

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2020
Datum uitspraak	26 augustus 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 mei 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen om een omstreeks 2009 uitgevoerde splitsing van zijn eengezinswoning (twee-onder-een-kapwoning) op het perceel [locatie 1] in Vijfhuizen in vier appartementen te legaliseren. Bij brief van 27 december 2017 heeft het college [appellant] meegedeeld dat het gebruik dat hij van het perceel maakt, in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Vijfhuizen 2010". [appellant] heeft de aanvraag om omgevingsvergunning ingediend om een reeds omstreeks 2010 uitgevoerde splitsing van zijn eengezinswoning op het perceel in vier appartementen te legaliseren. [appellant] kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

Volledige tekst

201908635/1/R1.

Datum uitspraak: 26 augustus 2020

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Vijfhuizen, gemeente Haarlemmermeer,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 16 oktober 2019 in zaak nr. 19/1354 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer.

Procesverloop

Bij besluit van 3 mei 2018 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen om een omstreeks 2009 uitgevoerde splitsing van zijn eengezinswoning (twee-onder-een-kapwoning) op het perceel [locatie 1] in Vijfhuizen (hierna: het perceel) in vier appartementen te legaliseren.

Bij besluit van 11 februari 2019 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 3 mei 2018, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 16 oktober 2019 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2020, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door M.G. Spiegelenburg, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij brief van 27 december 2017 heeft het college [appellant] meegedeeld dat het gebruik dat hij van het perceel maakt, in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Vijfhuizen 2010" (hierna: het bestemmingsplan). [appellant] heeft de aanvraag om omgevingsvergunning ingediend om een reeds omstreeks 2010 uitgevoerde splitsing van zijn eengezinswoning op het perceel in vier appartementen te legaliseren.

2. Bij de beslissing op bezwaar, waarbij het primaire besluit is gehandhaafd, heeft het college de weigering van de gevraagde omgevingsvergunning gehandhaafd. Aan dit besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en het niet bereid is om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) van het bestemmingsplan af te wijken, omdat het toevoegen van woningen met de daarbij behorende verkeersaantrekkende werking in strijd is met de "Visie Ringdijk en Ringvaart Haarlemmermeer" (hierna: de Visie Ringdijk).

[appellant] kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

3. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo, voor zover hier van belang, luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk;

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

Het tweede lid luidt:

"In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is."

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

[...]."

Artikel 2.7 van het Bor luidt: "Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II".

Artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor luidt: "Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, kom[t] in aanmerking het gebruiken van bouwwerken en van bij die bouwwerken aansluitend terrein".

Is het realiseren van appartementen in strijd met het bestemmingsplan?

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bebouwing op zijn perceel niet gebruikt mag worden als meergezinswoning omdat op het perceel de bestemming "Wonen" rust en niet de bestemming "Wonen - gestapeld". De rechtbank is voorbij gegaan aan de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Wabo waarbij ervan wordt uitgegaan dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend, tenzij er sprake is van een weigeringsgrond. Volgens [appellant] staat het bestemmingsplan in dit geval niet in de weg aan het gebruik van het perceel voor een meergezinswoning. Hij wijst daarvoor op het ontbreken op de verbeelding van een aanduiding die aangeeft dat een van voornoemde woonbestemmingen van toepassing is, terwijl wel duidelijk is dat een woonbestemming is beoogd. [appellant] verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 5 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2898](#), waaruit volgens hem volgt dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt geconcludeerd dat de verbeelding een kennelijke misslag bevat en dat in alle andere gevallen wordt uitgegaan van de juistheid van de verbeelding.

4.1. Artikel 28, lid 28.1, van de regels van het bestemmingsplan luidt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

[...]"

Lid 28.2.2.1, onder a, luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. per bouwperceel is één woning toegestaan;"

Artikel 29, lid 29.1, luidt:

"De voor 'Wonen - Gestapeld' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

[...]"

Lid 29.2.2.1, onder a, luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend worden gesitueerd binnen het bouwvlak, met dien verstande dat ondergeschikte bouwdelen ook buiten het bouwvlak zijn toegestaan;"

4.2. De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan twee woonbestemmingen zijn opgenomen, namelijk "Wonen" en "Wonen -gestapeld". Deze bestemmingen zijn op de verbeelding opgenomen met de aanduiding "W" onderscheidenlijk "W-GS". Aan het bouwvlak waar het perceel van [appellant] deel van uitmaakt, is niet een van beide aanduidingen toegekend.

4.3. Uit het oogpunt van rechtszekerheid wordt slechts in zeer uitzonderlijke situaties aangenomen dat een bestemmingsplan een kennelijke misslag bevat. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in dit geval sprake is van een kennelijke misslag. De uitspraak van de Afdeling waar [appellant] op heeft gewezen heeft betrekking op het ontbreken op de verbeelding van een nadere aanduiding van de maximaal toegestane bouwhoogte. Hierdoor was geen maximale bouwhoogte bepaald. In deze zaak ontbreekt een bestemmingsaanduiding en heeft het perceel dus op de verbeelding geen bestemming gekregen, ondanks de toekenning van de kleur geel op de verbeelding. De Afdeling acht het duidelijk dat dit niet de bedoeling van de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan kan zijn geweest. In het bestemmingsplan is gelet op de plantoelichting de aanduiding "W-GS" opgenomen voor al bestaande, legale meergezinswoningen. Alle overige woningen binnen het plangebied zoals de vrijstaande woningen en de twee-onder-één-kap woningen, hebben de aanduiding "W". Het blok waar het perceel onder valt, bestaat uit een rij twee-onder-één-kap woningen. Volgens de systematiek van het bestemmingsplan had dit blok op de verbeelding dan ook de aanduiding "W" moeten krijgen.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het realiseren van appartementen op het perceel in strijd is met het bestemmingsplan en dat zich dus een weigeringsgrond voordoet.

Het betoog faalt.

Heeft het college mogen weigeren om van het bestemmingsplan af te wijken?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat het college gelet op het beleid neergelegd in de Visie Ringdijk heeft mogen weigeren om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen. Het gebruik van het perceel is al meegenomen in het aan de Visie Ringdijk uit 2017 ten grondslag liggende onderzoek, omdat op dat moment de vier appartementen al waren gerealiseerd. Ook is in de Visie Ringdijk opgenomen dat het verkeer op de Cruquiusdijk "niet (veel) verder mag stijgen". Er is dus nog wel enige ruimte voor een toename voor het verkeer, aldus [appellant]. Uit de Visie Ringdijk volgt dat de verkeersdruk op het noordelijke deel van de Cruquiusdijk meevalt. Er is sprake van minder dan 3.000 motorvoertuigen per dag. In de Visie Ringdijk staat vermeld dat er een bovengrens van 5.000 voertuigen wordt aangehouden, welk aantal bij lange na niet gehaald wordt. Ook heeft de rechtbank volgens [appellant] niet onderkend dat het college ten onrechte waarde heeft gehecht aan het voorkomen van precedentwerking. De vrees voor precedentwerking is onterecht aangezien de "extra verkeersdruk", voor zover die al bestaat, door het gebruik voor vier appartementen in plaats van voor één woning, al is meegenomen in de beoordeling van de verkeersdruk, aangezien, als gezegd, de appartementen ten tijde van het verkeersonderzoek al als zodanig werd gebruikt.

5.1. De beslissing om de omgevingsvergunning al dan niet te verlenen behoort tot de bevoegdheid van het college. Het college heeft daarbij beleidsruimte en de rechter beoordeelt of het college in dit geval in redelijkheid heeft kunnen besluiten de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

5.2. Het college stelt dat hij voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit planologisch strijdig gebruik de beleidsregels "Beleidsregels afwijking bestemmingsplan 2015, 1e wijziging" (hierna: de beleidsregels) heeft vastgesteld. Daarin heeft hij bepaald dat voor een gevraagde afwijking van het bestemmingsplan per geval een afweging dient te worden gemaakt of het wenselijk is daaraan mee te werken. In het onderhavige geval is besloten de gevraagde omgevingsvergunning niet te verlenen. De gemeente heeft in 2017 de Visie Ringdijk vastgesteld. In de Visie Ringdijk heeft de gemeente vastgelegd dat wordt gestreefd naar een verkeersluwe dijk. Een uitbreiding van het aantal woningen aan deze dijk past niet binnen dit streven. Het uitbreiden van het aantal woningen op de dijk heeft volgens het college een hogere verkeersintensiteit tot gevolg. Dat de verkeersintensiteit feitelijk wellicht niet hoger zal worden, omdat de appartementen reeds zijn gerealiseerd, doet daar volgens het college niet aan af. Als het effect van de vier appartementen op de verkeersintensiteit al gering is, dan moet rekening worden gehouden met ongewenste precedentwerking. Bovendien staat expliciet in de Visie Ringdijk benoemd dat geen medewerking wordt verleend aan "uitbreiding" aan de dijk om verkeersoverlast niet verder te vergroten. Het ombouwen van een woonhuis naar vier appartementen betreft een uitbreiding.

De rechtbank heeft gelet daarop terecht geconcludeerd dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen aanleiding is om van het bestemmingsplan af te wijken. De omstandigheid dat feitelijk reeds vier appartementen op het perceel waren gerealiseerd ten tijde van het verkeersonderzoek, heeft het college buiten beschouwing mogen laten. Het standpunt van het college dat in dit geval sprake zou zijn van ongewenste precedentwerking bij het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan is niet onredelijk. Daarbij heeft het college acht mogen slaan op de omstandigheid dat door de realisering van vier wooneenheden op een kavel die voor één

woning is bestemd het aantal huishoudens langs de ringdijk is toegenomen. Dat het college dat niet wenselijk acht is niet onredelijk gelet op de in de Visie Ringdijk beschreven inrichting van de weg en de daaraan veelal op korte afstand gelegen (woon)bebouwing, de al bestaande zorgelijk hoge verkeersintensiteiten op grote delen van die smalle weg, en de met die omstandigheden verband houdende risico's voor de verkeersveiligheid en, in meer algemene zin, het behoud van het woon- en leefklimaat van bewoners en weggebruikers. Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank op onjuiste gronden zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft verworpen. De rechtbank heeft ten onrechte in aanmerking genomen dat ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning op 31 januari 2017 voor het verbouwen van een bestaande woning tot drie woningen met de huisnummers [A], [B] en [C] op de eerste verdieping van het gebouw op het perceel [locatie 2] boven de [horecagelegenheid], de Visie Ringdijk nog niet was vastgesteld. Voorafgaand aan de Visie Ringdijk was het Deltaplan bereikbaarheid van toepassing, waarin dezelfde doelstellingen waren opgenomen als in de Visie Ringdijk.

6.1. Het college stelt in hoger beroep dat voorafgaand aan de vaststelling van de Visie Ringdijk het Deltaplan Bereikbaarheid van kracht was. Eén van de hierin opgenomen punten is dat het beleid voor de ringdijk is gericht op het terugdringen van de intensiteit van het verkeer. De dijkvakken met de meeste verkeersdruk hadden hierbij de hoogste prioriteit. Bij vaststelling van dit Deltaplan was het terugdringen van verkeersintensiteit nog voornamelijk gericht op het tegengaan van sluipverkeer en ander niet-bestemmingsverkeer. Verminderen van of voorkomen van stijging van de hoeveelheid bestemmingsverkeer was in dit Deltaplan nog niet aan de orde. Hierin is volgens het college duidelijk verandering gekomen bij vaststelling van de Visie Ringdijk. In deze Visie staat een aantal concrete maatregelen genoemd voor de ringdijk. Onder andere gaat het dan om het weren van doorgaand (vracht)verkeer over de dijk en het weren van ontwikkelingen die een verkeer aantrekkende werking hebben. In die laatste categorie wordt expliciet genoemd dat het bouwen van nieuwe woningen ook nieuw verkeer aantrekt en daarom ongewenst is. Bij het vaststellen van de Visie Ringdijk is volgens het college een veel concreter kader geschapen voor het verlagen van de verkeersintensiteit. Hierbij is de keuze gemaakt om vanaf dat moment niet meer alleen te kijken naar vermindering van niet-bestemmingsverkeer, maar juist ook naar het voorkomen van een stijging van de hoeveelheid bestemmingsverkeer.

De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat het college niet heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Daarbij is van belang dat, hoewel op het perceel waarop [locatie] [A], [B] en [C] zijn gerealiseerd ook de bepalingen van de bestemming "Wonen" van toepassing zijn, ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning van 31 januari 2017, de Visie Ringdijk nog niet was vastgesteld. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het Deltaplan Bereikbaarheid in dit opzicht niet vergelijkbaar is met de Visie Ringdijk.

Het betoog faalt.

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

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

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2020

91.