

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:946
Datum uitspraak	30 maart 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 juni 2021 heeft de raad van de gemeente Ameland geweigerd het bestemmingsplan voor het perceel [locatie] te Nes te herzien op aanvraag van [appellant]. [appellant] is eigenaar van de woning gelegen aan het [locatie] te Nes. Op dit perceel rust, op grond van het bestemmingsplan "Nes", de bestemming "Wonen - 1". Percelen met deze bestemming zijn bestemd voor woningen, al dan niet in combinatie met aan huis verbonden beroepen, appartementen of logiesverstrekking ter plaatse van de aanduiding verblijfsrecreatie, detailhandel ter plaatse van de aanduiding "detailhandel" en kantoren ter plaatse van de aanduiding "kantoor". [appellant] wenst het rijksmonumentale pand als recreatiewoning te verhuren. [appellant] heeft de raad bij aanvraag van 3 februari 2021 verzocht de recreatieve verhuur planologisch mogelijk te maken.

Volledige tekst

202105374/1/R3.

Datum uitspraak: 30 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Ameland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 juni 2021 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan voor het perceel [locatie] te Nes te herzien op aanvraag van [appellant].

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2022, waar [appellant], bijgestaan door M. van Rosmalen, rechtsbijstandverlener te Zeist, en [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door W.P. Bakema, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van de woning gelegen aan het [locatie] te Nes. Op dit perceel rust, op grond van het bestemmingsplan "Nes", de bestemming "Wonen - 1". Percelen met deze bestemming zijn bestemd voor woningen, al dan niet in combinatie met aan huis verbonden beroepen, appartementen of logiesverstrekking ter plaatse van de aanduiding verblijfsrecreatie, detailhandel ter plaatse van de aanduiding "detailhandel" en kantoren ter plaatse van de aanduiding "kantoor".

[appellant] wenst het rijksmonumentale pand als recreatiewoning te verhuren. [appellant] heeft de raad bij aanvraag van 3 februari 2021 verzocht de recreatieve verhuur planologisch mogelijk te maken. [appellant] heeft er in zijn aanvraag op gewezen dat zijn ouders het destijds vervallen historische pand volledig gerestaureerd hebben en dat de woning sinds 1989 met gebruik van een persoonsgebonden ontheffing als recreatiewoning is verhuurd. Deze ontheffing is in 2015 komen te vervallen, maar de recreatieve verhuur is sindsdien niet beëindigd. Het college van burgemeester en wethouders van Ameland (hierna: het college) heeft om die reden handhavend opgetreden, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een beroepsprocedure tussen [appellant] en het college.

In de beroepsprocedure gericht tegen het handhavingsbesluit van het college, heeft de rechtbank ter zitting besproken of het college onderzocht heeft of het strijdige gebruik gelegaliseerd kan worden door een aanpassing van het bestemmingsplan. Het college heeft volgens [appellant] ter zitting toegezegd deze vraag aan de raad voor te leggen. Vervolgens heeft [appellant] daartoe op 3 februari 2021 een aanvraag ingediend bij de raad tot het wijzigen van het bestemmingsplan. [appellant] heeft bij zijn aanvraag een conceptbestemmingsplan met toelichting gevoegd.

Bestuurlijke lus

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

3. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Beroepsgronden

Verbod van vooringenomenheid

4. [appellant] stelt dat de raad in strijd heeft gehandeld met het verbod van vooringenomenheid, zoals neergelegd in artikel 2:4 van de Awb. Volgens hem blijkt dat uit het feit dat de raad in verschillende vergaderingen heeft benadrukt dat de aanvraag van [appellant] niet kan worden toegewezen, omdat een dergelijke toewijzing precedentwerking zou kunnen hebben. Daaruit blijkt volgens hem dat zijn aanvraag niet op zichzelf is beoordeeld en de uitkomst van tevoren al vaststond.

4.1. De raad ziet niet in dat er bij hem sprake zou zijn van vooringenomenheid. De raad heeft de aanvraag van [appellant] beoordeeld en daarbij zijn belangen zorgvuldig afgewogen tegen het belang dat wordt gediend met het vasthouden aan zijn beleid. Die afweging is in zijn nadeel uitgevallen.

4.2. De Afdeling ziet in wat [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat in dit geval artikel 2:4, eerste lid, van de Awb is geschonden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:701](#), benadrukt de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 (Kamerstukken II 1998/89, 21 221, nr. 3, blz. 53-55) dat de strekking van artikel 2:4 niet is dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken, maar dat het erom gaat dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. De Afdeling is niet gebleken dat dergelijke oneigenlijke belangen of persoonlijke voorkeuren door de raad zijn betrokken in de door hem gemaakte afweging.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

5. Verder stelt [appellant] zich op het standpunt dat de raad in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel. [appellant] wijst er in dit verband op dat het college op de zitting bij de rechtbank Groningen die ging over een handhavingszaak, heeft toegezegd de raad de vraag voor te leggen of een bestemmingswijziging mogelijk is.

5.1. De raad ziet niet in welke toezeggingen gedaan zouden zijn waaraan [appellant] het vertrouwen kon ontlelen dat er positief op zijn aanvraag zou worden beslist.

5.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

5.3. De Afdeling is van oordeel dat de mededeling van het college dat het de raad de vraag voor zal leggen of een wijziging van de bestemming mogelijk is, niet gelijk staat aan een toezegging dat de bestemming ook daadwerkelijk zal worden gewijzigd. Van een toezegging waaruit [appellant] redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de raad mee zou werken aan de door hem gewenste wijziging van de bestemming, is dan ook geen sprake. De raad heeft dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld door te weigeren de door [appellant] gewenste bestemming toe te kennen aan het perceel.

Het betoog slaagt niet.

Zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel

6. [appellant] stelt zich op het standpunt dat het bestreden besluit in strijd is met het

zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

[appellant] wijst er in dat verband op dat hem is toegezegd dat hij op de hoogte zou worden gehouden van de ontwikkelingen in de procedure, waaronder de behandeling van zijn aanvraag in de raadsvergadering. Hij was voornemens om zijn belangen persoonlijk toe te lichten. [appellant] verwijst in dat kader naar correspondentie tussen hem en de gemeente. Vervolgens is hij er via een bericht uit de lokale media van op de hoogte geraakt dat de raadscommissie op 3 mei 2021 over de aanvraag had vergaderd en dat het onderwerp als hamerstuk op de agenda van de raadsvergadering van 17 mei 2021 was geplaatst. Nadat [appellant] zich hierover heeft beklagd, heeft de raad het onderwerp opnieuw op de agenda geplaatst voor 7 juni 2021, waar [appellant] de raad heeft toegesproken. De door hem daar gemaakte mondelinge opmerkingen, alsmede de aanvullende informatie die hij op 11 mei 2021 heeft toegezonden en de steunbetuiging van de familie [naam] van 12 juni 2021 zijn volgens hem echter niet betrokken in de besluitvorming. Verder blijkt volgens [appellant] nergens uit dat de raad voor ogen heeft dat zijn plannen meer dan slechts recreatieve verhuur inhouden, aangezien hij daarbij de nadruk wil leggen op de cultuurhistorische waarde van het pand. Daarnaast wijst [appellant] erop dat het beleid na de vergadering van 7 juni 2021 is gewijzigd, juist om maatwerk te stimuleren ten behoeve van toerisme op het eiland Ameland. Verder betoogt [appellant] dat het college of de raad advies op grond van de Erfgoedwet had moeten inwinnen van de monumentencommissie.

[appellant] betoogt in het verlengde van het voorgaande dat het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is. De raad stelt zich volgens hem ten onrechte op het standpunt dat het conceptbestemmingsplan in strijd is met het gemeentelijke beleid. [appellant] wijst erop dat paragraaf 2.5 van de toelichting bij het conceptbestemmingsplan erkent dat de realisatie van nieuwe recreatiewoningen gelet op de Nota verblijfrecreatief beleid gemeente Ameland 2016-2020 (hierna: de Nota) in beginsel niet wenselijk is. Daarin is volgens hem echter zorgvuldig gemotiveerd waarom er sprake is van een bijzonder geval waarin van het beleid moet worden afgeweken. De raad is in het bestreden besluit niet op deze argumenten ingegaan. Dat met de afwijzing van de aanvraag de woningvoorraad wordt beschermd, is volgens [appellant] feitelijk onjuist. Hij stelt dat het pand namelijk niet geschikt is voor reguliere bewoning. In dat kader wijst [appellant] erop dat de recreatieve verhuur sinds de restauratie van het pand met toestemming van de gemeente plaatsvond en de woning sindsdien niet meer permanent bewoond is. [appellant] betoogt verder dat de raad niet heeft onderbouwd waarom het belang van behoud van de woningvoorraad in dit geval zwaarwegender moet worden geacht dan zijn belangen. [appellant] klaagt dat de raad en het college beide weigeren oplossingen te overwegen of te bespreken, ten nadele van hem.

Verder stelt [appellant] dat de motivering van het besluit innerlijk tegenstrijdig is. Enerzijds vermeldt het bestreden besluit dat het conceptbestemmingsplan geen belemmeringen oplevert voor de omgeving. Anderzijds vermeldt het bestreden besluit dat het mengen van recreatieve en reguliere woonfuncties in het gebied tot een onleefbare situatie zou leiden en een dergelijke menging niet wenselijk zou zijn. [appellant] meent dat dit oordeel niet nader wordt onderbouwd door de raad en dat in het conceptbestemmingsplan juist is onderbouwd dat de recreatieve verhuur inpasbaar is, onder verwijzing naar de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". [appellant] stelt dat de raad er ten onrechte van uit lijkt te gaan dat het gebied hoofdzakelijk een woonfunctie heeft. Volgens hem bestaat er juist een gemengd beeld van bestemmingen in de omgeving. Bovendien is er volgens [appellant] draagvlak in de omgeving voor de recreatieve verhuur van de woning, in tegenstelling tot wat de raad lijkt te veronderstellen. In dat verband wijst [appellant] op een brief van de heer en mevrouw [naam]

van 12 juni 2021, waarin zij hun steun uitspraken voor het initiatief. [appellant] stelt dat de woning altijd gebruikt is voor recreatieve verhuur, zonder enige klacht uit de omgeving. [appellant] meent dat het voor hem niet te volgen is op welke gronden de raad tot de conclusie is gekomen dat de functiewijziging zou leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefklimaat in de omgeving. Enig inzicht in de overwegingen die aan deze conclusie ten grondslag liggen, ontbreekt volgens hem.

6.1. De raad geeft aan niet in te zien dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid of onvoldoende is gemotiveerd. [appellant] is in de gelegenheid gesteld de raad op 7 juni 2021 toe te spreken. De raad heeft vervolgens overwogen of het mogelijk is de recreatieve verhuur planologisch mogelijk te maken en de hem bekende informatie daarbij afgewogen. De raad heeft ter zitting aangegeven dat, hoewel de motivering in het bestreden besluit summier is, alle betrokken belangen daarin zorgvuldig zijn afgewogen en zijns inziens afdoende is gemotiveerd waarom geen medewerking kan worden verleend aan de bestemmingswijziging. De raad heeft het belang dat is gediend met het vasthouden aan zijn beleid zwaarwegender geacht dan het persoonlijke belang van [appellant] bij het toestaan van recreatieve verhuur van de woning.

6.2. De Afdeling overweegt als volgt. Zoals [appellant] terecht stelt blijkt uit het bestreden besluit niet dat de raad de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen heeft vergaard. De conceptplantoelichting benoemt dat het pand niet geschikt is voor permanente bewoning en dat het pand ook niet aangepast kan worden vanwege de status als rijksmonument. Om te voorkomen dat het pand opnieuw in verval raakt, wil [appellant] het pand gebruiken voor recreatieve verhuur met de nadruk op het cultuurhistorische karakter van het pand. Zowel [appellant] als de omgeving heeft er belang bij dat het pand niet opnieuw in een vervallen staat raakt. De Afdeling is uit het bestreden besluit niet gebleken dat de raad onderzoek heeft gedaan naar de geschiktheid van het pand voor permanente bewoning. Het had op de weg van de raad gelegen hierover de nodige kennis te vergaren alvorens over te gaan tot het nemen van het bestreden besluit.

6.3. [appellant] stelt terecht dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. De overwegingen in het bestreden besluit gaan niet in op de specifieke argumenten van [appellant] om van het beleid af te wijken. In de toelichting op het conceptbestemmingsplan, die deel uitmaakt van de aanvraag, is uitgebreid beargumenteerd waarom in dit geval een uitzondering gemaakt dient te worden op het beleid van de gemeente om geen nieuwe recreatiewoningen toe te staan. Zoals hiervoor beschreven, is het pand volgens de opgestelde conceptplantoelichting ongeschikt voor permanente bewoning. Als de woning niet recreatief verhuurd kan worden voor korte perioden, zal die volgens de conceptplantoelichting opnieuw in een vervallen staat terechtkomen. Zowel [appellant], de gemeente als de omgeving achten dit onwenselijk. Ook is in de conceptplantoelichting onderbouwd dat het initiatief ruimtelijk inpasbaar is, onder andere gelet op de richtafstanden uit de VNG-brochure. Daarnaast heeft [appellant] gewezen op de steunbetuiging van de familie [naam], waaruit volgens hem juist blijkt dat er draagvlak is in de omgeving voor zijn initiatief.

Het bestreden besluit gaat niet in op de voornoemde punten en noemt eveneens geen ruimtelijke argumenten ter onderbouwing van het standpunt dat niet kan worden afgeweken van het beleid om geen recreatieve verhuur toe te staan. Dat de recreatieve verhuur van de woning een negatieve invloed zou hebben op de leefbaarheid in de omgeving heeft de raad niet onderbouwd. Dat een positief besluit op de aanvraag zou leiden tot meer aanvragen waarop positief beslist zou moeten worden, heeft de raad evenmin onderbouwd. Dit klemmt temeer nu [appellant] in zijn aanvraag juist heeft beschreven waarom in zijn optiek sprake is

van een uitzonderlijk geval waarin een uitzondering moet worden gemaakt. De Afdeling concludeert dan ook dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd.
Het betoog slaagt.

6.4. Voor het oordeel dat de raad advies had moeten inwinnen op grond van de Erfgoedwet bestaat geen aanleiding. [appellant] heeft niet nader onderbouwd op grond van welke bepaling een dergelijke plicht zou bestaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Gelet op wat hiervoor onder 6.2 en 6.3 is overwogen, is de conclusie dat de raad het bestreden besluit in strijd heeft genomen met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Bestuurlijke lus

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 6.2 en 6.3 alsnog te onderbouwen waarom er ondanks de door [appellant] aangevoerde omstandigheden geen aanleiding bestaat af te wijken van het gemeentelijke beleid om geen nieuwe recreatiewoningen toe te staan, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

De raad dient de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Proceskosten

9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Ameland op:

- om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat in rechtsoverweging 8 is overwogen het gebrek in het besluit van 28 juni 2021 dat strekt tot weigering om een bestemmingsplan vast te stellen voor het perceel [locatie] te Nes, te herstellen of in plaats daarvan een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars.

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 30 maart 2022

288-780-997

