

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:103
Datum uitspraak	12 november 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juni 2001 heeft het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk (hierna: het college) appellante onder oplegging van een dwangsom gelast om de permanente bewoning van de recreatiewoning aan de [locatie] te [plaats] voor 1 februari 2002 te staken en gestaakt te houden.

Volledige tekst

200301896/1

Datum uitspraak: 12 november 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant],

tegen de uitspraak van de rechtbank te Zutphen van 12 februari 2003 in het geding tussen:

appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 juni 2001 heeft het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk (hierna: het college) appellante onder oplegging van een dwangsom gelast om de permanente bewoning van de recreatiewoning aan de [locatie] te [plaats] voor 1 februari 2002 te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 22 januari 2002 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 februari 2003, verzonden op 17 februari 2003, heeft de rechtbank te Zutphen (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 24 maart 2003, bij de Raad van State ingekomen op 27 maart 2003, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 mei 2003. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 30 juni 2003 heeft het college een memorie van antwoord ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante en het college. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. A.D. Kok en mr. M. Kuiper, advocaten respectievelijk te Ermelo en Harderwijk, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.J. Westhoven, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De recreatiewoning waarop de last onder dwangsom ziet, is gelegen in het [park a] te Harderwijk, met daarop 190 (luxe) recreatiewoningen. Dit park is vanaf medio 1997 ontwikkeld op gronden van het voormalige [park b]. Deze zaak is ter zitting gevoegd behandeld met een groot aantal andere zaken die eveneens betrekking hebben op recreatiewoningen in het [park a].

2.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Strokel 1973" heeft het terrein waarop de recreatiewoning is gelegen de bestemming "Kampeercentrum".

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de planvoorschriften zijn deze gronden bestemd voor de exploitatie van recreatiebedrijven, waar personen, die hun vaste verblijfplaats elders hebben, recreatief verblijf kunnen houden in recreatiewoonverblijven of mobiele kampeermiddelen.

Ingevolge artikel 1, onder o, van de planvoorschriften, voor zover hier relevant, dient onder een recreatiewoonverblijf te worden verstaan: een gebouw, bestemd om uitsluitend door een gezin of een daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar, overwegend het zomerseizoen, te worden bewoond.

Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de planvoorschriften is het verboden om gronden en opstallen te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken op een wijze of voor doeleinden welke strijdig zijn met de uit het bestemmingsplan voortvloeiende bestemming van die gronden en opstallen.

Ingevolge het derde lid van die bepaling verleent het college vrijstelling van het bepaalde in het eerste lid indien strikte toepassing van die bepaling zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.

2.3. Op 18 april 1996 is door de raad van de gemeente Harderwijk een herziening van onder meer het bestemmingsplan "Strokel 1973" vastgesteld, die op 23 oktober 1996 van kracht is geworden. Deze bestemmingsplanherziening bevat naast (ruimere) bebouwingsvoorschriften, een specifiek op het gebruik betrekking hebbend voorschrift (onder i) voor recreatieverblijven. Het voorschrift luidt: "Het is verboden een recreatieverblijf anders dan voor recreatieve doeleinden te gebruiken; overtreding van deze bepaling is een strafbaar feit als bedoeld in artikel 59 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening."

2.4. De rechtbank heeft het betoog van appellant dat deze bestemmingsplanregeling buiten toepassing dient te worden gelaten wegens strijd met artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), terecht verworpen. In zoverre de daarin neergelegde beperkingen van het gebruik van de recreatiewoning al zijn

aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van het eigendom, laat de bedoelde bepaling de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang onverlet. De ter plaatse geldende bestemmingsplanregeling is een zodanige regulering.

Ten aanzien van de stelling van appellant dat sprake is van schending van artikel 8 EVRM overweegt de Afdeling als volgt. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. In het tweede lid is bepaald dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voorzover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Voorzover het in het bestemmingsplan opgenomen gebruiksverbod kan worden beschouwd als een inmenging in de rechten als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het EVRM vindt deze haar grondslag in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) en de op grond van die wet, onder andere door het gemeentebestuur, nader vastgestelde regelgeving, daaronder begrepen een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de WRO.

Ingevolge deze bepaling stelt de gemeenteraad voor het gebied, dat niet tot een bebouwde kom behoort - zoals hier aan de orde - een bestemmingsplan vast, waarbij, voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen gronden wordt aangewezen en zonodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen.

Uit het vorenstaande volgt dat, voor zover er sprake is van inmenging van de overheid als bedoeld in artikel 8, eerste lid van het EVRM, hierin bij wet is voorzien. Aangezien het voorschrift omtrent het gebruik er in dit geval toe strekt om permanente bewoning van recreatiewoningen, die in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan, te verbieden, kan zij worden aangemerkt als in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen.

Uit het vorenstaande volgt dat van schending van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en artikel 8 van het EVRM geen sprake is.

2.5. Niet in geschil is dat appellant ten tijde van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar in de gemeentelijke basisadministratie stond ingeschreven op het adres van de recreatiewoning. Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat gelet op die inschrijving, tezamen met de bevindingen van het door het college ingeschakelde onderzoeksbureau MB-All, voldoende aannemelijk is dat appellant in de recreatiewoning zijn hoofdverblijf had. Niet is gebleken dat appellant ten tijde hier van belang zijn hoofdverblijf elders had, hetgeen volgens de planvoorschriften noodzakelijk is om van een gebruik in overeenstemming met de bestemming te kunnen spreken.

De rechtbank heeft voorts terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college geen gebruik heeft mogen maken van de gegevens die hij - door personen van MB-All verzameld - onder zich heeft gekregen. In hetgeen door appellant is aangevoerd, alsmede in de uitspraken van het gerechtshof te Arnhem van 13 augustus 2002 (LJN-nr.: AE7320) en van 19 februari 2002 (LJN-nr.: AE1522) zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de informatie in het geval van appellant is vergaard op een wijze, die zozeer

indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid moet worden geleverd, dat het gebruik dat het college daarvan heeft gemaakt ontoelaatbaar is.

2.6. Het betoog van appellant, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2001, gepubliceerd in AB 2001/350, dat het college bij het verlenen van de door appellant aangevraagde bouwvergunning tevens (impliciet) vrijstelling heeft verleend voor het gebruik van de recreatiewoning als hoofdverblijf heeft de rechtbank terecht verworpen. Naar onweersproken is gesteld is de bouwvergunning uitdrukkelijk aangevraagd voor een recreatiewoning. Deze is door het college ook als zodanig verleend.

2.7. Gelet op het vorenstaande was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning.

2.8. Alleen in bijzondere gevallen kan het bestuursorgaan afzien van handhavend optreden tegen de illegale situatie. De aanwezigheid van een bijzonder geval kan onder meer worden aangenomen, indien concreet zicht bestaat op legalisatie.

2.9. Het beroep van appellant, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2000, nr. 199902762/1, gepubliceerd in onder andere AB 2000, 406, op de zogenoemde toverformule, slaagt niet. De Afdeling overweegt daartoe dat hier in het midden gelaten kan worden of zinvol gebruik van de gronden overeenkomstig de bestemming – het bedrijfsmatig exploiteren van een recreatiebedrijf - in dit geval objectief gezien niet meer mogelijk is, aangezien het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat dringende redenen zich tegen het verlenen van vrijstelling met toepassing van de toverformule verzetten. Het college heeft er in dit verband op gewezen dat het gemeentelijk beleid, zoals dat is neergelegd in het - inmiddels op 4 maart 2003 vastgestelde en ter goedkeuring aan gedeputeerde staten van Gelderland verzonden - nieuwe bestemmingsplan “Buitengebied”, er op is gericht om de recreatieve bestemming voor het onderhavige gebied te handhaven. Ook het rijks- en provinciaal beleid staat er tot op heden aan in de weg om (de) illegaal bewoonde recreatiewoningen positief te bestemmen. In de gegeven omstandigheden heeft het college zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat er dringende redenen zijn om de in het derde lid van artikel 20 van de planvoorschriften neergelegde vrijstelling niet te verlenen. Uit het vorenstaande volgt eveneens dat ook anderszins geen sprake is van concreet zicht op legalisering van de permanente bewoning van de recreatiewoning.

2.10. Om de illegale bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Harderwijk terug te dringen is het “Plan van Aanpak permanente bewoning van recreatie woonverblijven” (hierna: Plan van Aanpak) op 16 september 1999 door de raad van die gemeente vastgesteld. Op grond van het in deze nota neergelegde beleid - dat op 20 oktober 1999 is bekendgemaakt - zal handhavend worden opgetreden tegen na 10 september 1997 aangevangen permanente bewoning van recreatiewoningen. Bewoners die voor die datum zijn aangevangen met permanente bewoning komen in aanmerking voor een (persoonsgebonden) gedoogstatus.

2.11. Ten aanzien van de vraag of het beleid, dat heeft geleid tot oplegging van de onderhavige last onder dwangsom, onredelijk dan wel anderszins in strijd met het recht moet worden geacht, overweegt de Afdeling als volgt.

2.12. Vooropgesteld wordt dat het ingevolge het bestemmingsplan “Strokel 1973” op de gronden van het [park a] (altijd) verboden is (geweest) om recreatiewoningen permanent te bewonen. Hierover heeft bij geen van de (potentiële) kopers van een recreatiewoning op het park, naar ook uit de stukken naar voren komt, onduidelijkheid (kunnen) bestaan.

In verband met de grote belangstelling voor de aankoop van een recreatiewoning op het [park

a] is op 10 september 1997 door het gemeentebestuur een publicatie in het gemeentelijke huis-aan-huisblad "De Stadsomroeper" geplaatst, waarin (kort samengevat) is vermeld dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan, dat wordt bekeken hoe het probleem van permanente bewoning moet worden aangepakt en dat dit met name gevolgen zal hebben voor diegenen die nog overwegen een recreatiewoning aan te schaffen met de bedoeling deze voor permanente bewoning aan te wenden. Enkele dagen daarvoor, op 8 september 1997, is een brief van het college met een soortgelijke inhoud verzonden aan makelaars, notarissen, banken, hypotheekadviseurs en de recreatieparken in Harderwijk. Zoals blijkt uit een interne memo van de Afdeling Bouwzaken, gedateerd 22 augustus 1997, moeten genoemde publicatie en brief worden gezien tegen de achtergrond van het gegeven dat het gemeentebestuur eenduidige informatie wilde (laten) verstrekken aan (potentiële) kopers van recreatiewoningen. In die memo is, naast de hiervoor weergegeven informatie, onder meer aangegeven dat tegen permanente bewoning van recreatiewoningen in Harderwijk tot op dat moment geen actie is ondernomen, dat ook nog geen beleid voorhanden is, dat handhaving politiek geen prioriteit heeft, maar dat dit niet wil zeggen dat hierin geen verandering kan komen. Ook is daarin gesteld dat het gemeentebestuur wellicht - in regionaal verband - gaat meedoen aan een gezamenlijke aanpak van permanente bewoning, maar dat nog niet duidelijk is hoe de aanpak gestalte moet krijgen. Verder wordt in de memo aangegeven dat het meest waarschijnlijke is dat een peildatum wordt gehanteerd waarbij nieuwe gevallen van na die datum worden tegengegaan.

In het licht van het vorenstaande acht de Afdeling de ten behoeve van het onderhavige handhavingsbeleid gekozen peildatum (10 september 1997) niet onredelijk. Vanaf deze datum kon het voor een ieder immers duidelijk zijn dat het gemeentebestuur, dat jarenlang niet had opgetreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen in Harderwijk, plannen had om hierin verandering aan te brengen en handhavend wilde gaan optreden. De publicatie van 10 september 1997 bevat een duidelijke waarschuwing voor degenen die vanaf die datum nog zouden overgaan tot het permanent bewonen van een recreatiewoning. Vanaf dat moment kon er redelijkerwijs niet meer op worden vertrouwd dat tegen overtreding van het verbod om recreatiewoningen permanent te bewonen niet zou worden opgetreden. Door de recreatiewoning niettemin na 10 september 1997 te (gaan) bewonen hebben de bewoners dan ook een risico genomen, die voor hun rekening dient te blijven. Dat sommige bewoners reeds voor de publicatie van 10 september 1997 de recreatiewoning hadden aangekocht, maakt dit niet anders. De aankoop van een recreatiewoning als zodanig is immers niet verboden, zodat het doel van de aankoop pas duidelijk wordt bij het daadwerkelijk gaan gebruiken van de recreatiewoning in strijd met de bestemming.

Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling het dan ook niet in strijd met de rechtszekerheid dat de peildatum is gelegen voor de datum van vaststelling en bekendmaking van het beleid. Overigens kan er in dit verband niet aan voorbij worden gezien dat ook in het koopcontract van de kavel/recreatiewoning uitdrukkelijk is opgenomen dat het gaat om een recreatievilla die bestemd is voor recreatief gebruik.

In het midden kan verder blijven of het hiervoor geschetste beleid, voorzover betrekking hebbend op voor de peildatum aangevangen bewoning van de recreatiewoning, de rechterlijke toets kan doorstaan. Die gevallen zijn hier niet aan de orde.

2.13. Voorts is niet gebleken dat door (een) (oud-)wethouder(s) en/of (ex-)ambtenaren van de gemeente uitlatingen zijn gedaan, waarin in concrete bewoordingen is aangegeven dat in het geval van appellant niet tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning zou worden opgetreden, nog daargelaten of het college zich aan zodanige uitlatingen gebonden had moeten achten. Uit de ter zitting bij de rechtbank alsook bij de Afdeling afgelegde

(getuigen)verklaring(en) komt het beeld naar voren dat bij het inwinnen van informatie door (potentiële) kopers zowel voor als na 10 september 1997 steeds is gezegd dat permanente bewoning van recreatiewoningen in Harderwijk niet is toegestaan, dat het gemeentebestuur (nog) geen beleid heeft en dat onbekend is hoe het eventuele toekomstige beleid zal zijn geformuleerd. Dit wordt overigens ook bevestigd door het ter zitting bij de Afdeling gehouden pleidooi van één van de bewoners van het [park a], waaruit naar voren is gekomen dat hem reeds voor de peildatum is voorgehouden dat niet bekend was hoe het beleid er in de toekomst uit zou gaan zien. Na de peildatum zijn er, zoals blijkt uit de stukken, ook signalen afgegeven dat het gemeentebestuur mogelijk een begin gaat maken met handhaven en dat potentiële kopers om die reden hebben afgezien van de aankoop van een recreatiewoning in het [park a]. Voorzover er tot het moment van vaststelling van het beleid (16 september 1999) al mededelingen zijn gedaan over toekomstig beleid, is en kán hoogstens sprake (zijn) geweest van een inschatting hoe dat beleid eruit zou gaan zien. Aan de verstrekte informatie kon derhalve niet (zonder meer) de conclusie worden verbonden of de gerechtvaardigde verwachting worden ontleend dat slechts handhavend zou worden opgetreden tegen eventuele na de vaststelling en bekendmaking van het beleid aangevangen permanente bewoning, nog daargelaten de vraag of het college aan deze conclusie of verwachting zou zijn gebonden. Evenmin kon aan de door (een) hypotheekverstrekker(s), banken, notaris(sen) en/of projectontwikkelaar verstrekte informatie een zodanig vertrouwen worden ontleend, reeds omdat de door hen verstrekte (foutieve) informatie niet aan het college kan worden toegerekend.

Uit de omstandigheid dat appellant een bouwvergunning is verleend met een oppervlakte en een inhoud, die de recreatiewoning voor permanente bewoning geschikt maakt, alsook het feit dat appellant is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie zonder dat de betrokken ambtenaar er op heeft gewezen dat het permanent bewonen van een recreatiewoning niet is toegestaan, heeft appellant niet kunnen afleiden dat tegen dat gebruik niet zou worden opgetreden. Daarbij wordt opgemerkt dat het gemeentebestuur gelet op de terzake geldende regelgeving verplicht is personen die langere tijd binnen de gemeente verblijf houden in de basisadministratie in te schrijven, ongeacht de vraag of betrokkene daar mag verblijven. Uit de aan de recreatiewoningen gestelde bouwkundige eisen, die naar appellant stelt betrekking hadden op reguliere woningen, kon ook niet worden afgeleid dat de recreatiewoning mocht worden gebruikt voor permanente bewoning. De bouwvergunning is, als al eerder overwogen, ook uitdrukkelijk voor een recreatiewoning verleend. Van de zijde van het college is overigens aangegeven dat de woningen niet voldoen aan alle eisen voor reguliere woningen in het Bouwbesluit.

2.14. Voorts kan niet worden staande gehouden dat het college geen belang heeft bij handhaving van het bestemmingsplan. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat, gegeven het (algemene) belang dat wordt gediend met de handhaving van het bestemmingsplan en met name het belang dat het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning naar het oordeel van het college de publieke recreatieve functie van het buitengebied aantast, het college een rechtens te respecteren belang heeft bij optreden tegen permanente bewoning.

2.15. Het betoog van appellant dat de last onvoldoende bepaald is omdat niet duidelijk is wat onder het begrip permanente bewoning moet worden verstaan, faalt. Duidelijk is dat appellant het hebben van zijn hoofdverblijf in de recreatiewoning dient te staken, en elders over een hoofdverblijf dient te beschikken. De eisen die uit het oogpunt van rechtszekerheid aan een dwangsombesluit moeten worden gesteld, reiken niet zover dat daarbij op voorhand dient te worden aangegeven onder welke omstandigheden er sprake is van het hebben van

een hoofdverblijf elders.

2.16. Ten slotte heeft appellant aangevoerd dat het college heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. In dit kader heeft appellant zich beroepen op een aan [partij] afgegeven gedoogbesluit voor het bewonen van een recreatiewoning in het [park c] te Harderwijk.

Uit de stukken blijkt dat [partij] zijn conclusies uit telefonisch ingewonnen informatie bij de gemeente heeft verwoord in een brief van 10 juni 1997 aan het gemeentebestuur, met het verzoek om daarop voor een nader aangegeven datum te reageren als de weergave onjuist zou zijn. Het gemeentebestuur heeft op die brief niet (tijdig) gereageerd. Het college heeft om die reden betrokkene - die tot aankoop van een recreatiewoning is overgegaan en deze na de peildatum is gaan bewonen - het voordeel van de twijfel gegeven. Daargelaten de vraag of deze individuele uitzondering terecht is gemaakt, is dit geen reden om in alle andere gevallen, waarin die situatie zich niet voordoet, ook een gedoogverklaring te verstrekken. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt derhalve.

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

2.18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.A. Molenaar, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Molenaar

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2003

369.