

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW3840
Datum uitspraak	25 april 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 juli 2009 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van de voormalige paardenshuur als tweede woning/gastenverblijf (hierna: het gebouw) op het perceel [locatie] te Westvoorne (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden en de in het gebouw ten behoeve van bewoning aangebrachte voorzieningen, waaronder in ieder geval de keuken, de bedden en het sanitair, te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201110125/1/A1.

Datum uitspraak: 25 april 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Oostvoorne, gemeente Westvoorne,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 augustus 2011 in zaak nr. 10/875 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 juli 2009 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van de voormalige paardenshuur als tweede woning/gastenverblijf (hierna: het gebouw) op het perceel [locatie] te Westvoorne (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden en de in het gebouw ten behoeve van bewoning aangebrachte voorzieningen, waaronder in ieder geval de keuken, de bedden en het sanitair, te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 19 januari 2010 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, onder aanvulling van de motivering daarvan, en bepaald dat de

bouwkundige voorzieningen in de woning op het perceel zonder de daarvoor benodigde bouwvergunning zijn opgericht.

Bij uitspraak van 11 augustus 2011, verzonden op 16 augustus 2011, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 september 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 14 oktober 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2012, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door mr. Chr.W.L. Veen, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door M.J.J. de Winter, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college wegens strijd met het bestemmingsplan "Oostvoorne dorp" handhavend kon optreden. Hij stelt dat hem een geslaagd beroep op het overgangsrecht toekomt. Het gebruik van het gebouw als kantoor en gastenverblijf mag volgens hem op grond van de overgangsbepalingen van dit bestemmingsplan alsmede van het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Oostvoorne" worden voortgezet. Volgens [appellant] vindt het gebruik van het bijgebouw als gastenverblijf sinds 1980 regelmatig en zonder langdurige onderbrekingen plaats. Hij heeft daartoe verschillende verklaringen overgelegd. Ook komt hem een geslaagd beroep toe op het bouwovergangsrecht, aldus [appellant].

2.1.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oostvoorne dorp" rust op het perceel de bestemming "Woondoeleinden".

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden op de kaart aangewezen voor Woondoeleinden (W) bestemd voor het wonen.

Ingevolge het derde lid, onder d, voor zover thans van belang, mag het bestaande aantal woningen per perceel niet worden vergroot.

Ingevolge artikel 1, onder 10, wordt onder hoofdgebouw verstaan een gebouw dat op een bouwperceel door zijn aard, functie, constructie of afmetingen dan wel gelet op de bestemming als belangrijkste bouwwerk valt aan te merken.

Ingevolge artikel 1, onder 11, wordt onder bijgebouw verstaan een vrijstaand of aangebouwd, afzonderlijk van het hoofdgebouw in ruimtelijk en functioneel opzicht te onderscheiden gebouw, ten dienste van de functie van het hoofdgebouw, zoals een garage, berging of hobbykas.

Ingevolge artikel 28 is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de grond gegeven bestemming, de doeleindenomschrijving en de overige voorschriften.

Ingevolge artikel 29, eerste lid, mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat afwijkt van het plan op het tijdstip waarop het plan rechtskracht verkrijgt, worden voortgezet.

Ingevolge het tweede lid is wijziging van het in lid 1 bedoelde gebruik slechts toegestaan, indien hierdoor de bestaande afwijkingen van het plan naar aard en/of intensiteit niet worden vergroot.

Ingevolge het derde lid is het bepaalde in lid 1 en 2 niet van toepassing op gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen tot dat tijdstip geldende plan - daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan - en waartegen wordt of alsnog kan worden opgetreden.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, mag een bouwwerk dat op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van dit plan afwijkt van het plan en dat hetzij op het tijdstip van tervisielegging, hetzij na dit tijdstip, is of wordt gebouwd met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Woningwet, mits de bestaande afwijkingen niet worden vergroot:

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
- b. geheel worden vernieuwd, indien het bouwwerk door een calamiteit is tenietgegaan, mits de bouwvergunning is aangevraagd binnen 2 jaar nadat het bouwwerk is tenietgegaan.

Ingevolge het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Oostvoorne" rust op het perceel de bestemming "Woondoeleinden (W) en Erf (E)".

Ingevolge artikel 15, eerste lid, zijn de gronden op de kaart aangewezen voor woondoeleinden bestemd voor het wonen met bijbehorende erven.

Ingevolge het tweede lid mogen - met inachtneming van lid 1 - op deze gronden uitsluitend woningen met bijbehorende bijgebouwen, alsmede bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, is per bouwvlak ten hoogste één woning toegestaan.

Ingevolge artikel 1, onder 6a, wordt onder hoofdgebouw verstaan een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn aard, functie, constructie of afmetingen dan wel gelet op de bestemming als belangrijkste bouwwerk valt aan te merken.

Ingevolge artikel 1, onder 7a, wordt onder bijgebouw, zoals bedoeld in, voor zover thans van belang, artikel 15, verstaan een vrijstaand, afzonderlijk van het hoofdgebouw in ruimtelijke en functioneel te onderscheiden gebouw, ten dienste van de functie van het hoofdgebouw.

Ingevolge artikel 26 is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met de bestemming en/of deze voorschriften.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat afwijkt van het plan op het tijdstip waarop het plan rechtskracht verkrijgt, worden voortgezet.

Ingevolge het tweede lid is wijziging van het in lid 1 bedoelde gebruik slechts toegestaan, indien hierdoor de bestaande afwijkingen van het plan naar aard en/of intensiteit niet worden vergroot.

Ingevolge artikel 40, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een door het college verleende bouwvergunning.

Ingevolge artikel 40, eerste lid, onder b, van de Woningwet, voor zover hier van belang, is het verboden een bouwwerk dat is gebouwd zonder een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning, in stand te laten.

2.1.2. Ten tijde van de besluiten van 14 juli 2009 en 19 januari 2010 werd het gebouw gebruikt voor bewoning. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, afgezien van de toepasselijkheid van het overgangsrecht, het in 1964 als paardenstal vergunde gebouw, voor zover in gebruik voor woondoeleinden, niet kan worden gezien als bijgebouw omschreven in artikel 1, onder 11, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Oostvoorne dorp" en dat bewoning van het gebouw in strijd is met het in dat bestemmingsplan opgenomen artikel 28, eerste lid, van de planvoorschriften, gelezen in verband met de artikelen 9, derde lid, onder d, en 1, onder 11.

2.1.3. Voor de beantwoording van de vraag of het gebruik van het gebouw voor bewoning is toegestaan, wordt het volgende overwogen.

Het betoog van [appellant] dat artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening het ter zake van gebruik in het bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht opzij zet, treft geen doel, reeds omdat deze bepaling in dit geval niet van toepassing is, nu het bestemmingsplan tot stand is gekomen onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voorts, wat er ook zij van het betoog van [appellant] inzake het door hem geschetste onderscheid tussen klassiek en modern overgangsrecht, staat vast dat de vraag of het gebruik onder het overgangsrecht valt in dit geval dient te worden bepaald aan de hand van artikel 29 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Oostvoorne dorp".

De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het thans bestaande gebruik van het bijgebouw wordt beschermd door het in voormeld artikel 29 neergelegde gebruiksovergangsrecht. Anders dan [appellant] betoogt, heeft de rechtbank met de door hem in beroep overgelegde stukken, voor zover al is voldaan aan het eerste lid van artikel 29, terecht niet aannemelijk gemaakt geacht dat het gebruik van het gebouw voor bewoning reeds ten tijde van het verkrijgen van rechtskracht van het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Oostvoorne" plaatsvond. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat voor het gebouw op 9 juli 1964 bouwvergunning is verleend ten behoeve van een paardenstal. Uit de tekeningen bij deze vergunning blijkt dat hierin geen ruimten zijn opgenomen ten behoeve van wonen, zoals een kantoor, sanitair en een keuken. Voorts is van belang dat ook uit de door [appellant] overgelegde leveringsakte van de woning uit 1991, derhalve na de inwerkingtreding van het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Oostvoorne", volgt dat bij de woning een paardenstal en een kantoor behoren. Dat laatstbedoelde paardenstal niet de vergunde paardenstal is, is onvoldoende aannemelijk gemaakt. Onder die omstandigheden bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het gebouw op de datum hier van belang werd gebruikt voor bewoning. De door [appellant] overgelegde verklaringen zijn onvoldoende voor een ander oordeel. De rechtbank heeft dienaangaande terecht overwogen dat de verklaringen in dermate algemene bewoordingen zijn gesteld dat deze niet de conclusie rechtvaardigen dat het bijgebouw ten tijde relevant voor bewoning werd gebruikt.

Het betoog faalt.

2.1.4. Voor zover met het beroep op het bouwovergangsrecht, zoals bepaald in artikel 30, eerste lid, van het bestemmingsplan "Oostvoorne dorp", wordt beoogd dat het gebouw legaal is en derhalve geen strijd bestaat met artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, faalt dit betoog.

Ook als zou worden aangenomen dat het gebouw ten tijde hier van belang onder het bouwovergangsrecht valt, zoals [appellant] betoogt, laat dit, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 augustus 2008 in zaak nr. [200706943/1](#)), onverlet dat het

overgangsrecht geen bouwvergunning vervangende titel verschaft of anderszins de bouw legaliseert.

2.2. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.1.3 en 2.1.4 is overwogen was het college bevoegd handhavend op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat wegens overtreding van artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet handhavend wordt opgetreden tegen het zonder of in afwijking van een bouwvergunning aanbrengen van voorzieningen in het gebouw op het perceel. Hij voert daartoe aan dat ten tijde van de koop van het perceel in 1991 het in stand laten van het bouwwerk nog geen overtreding opleverde. Voorts stelt hij dat van hem niet kon worden verlangd dat hij onderzoek zou doen naar de vraag of het bouwwerk op het perceel zonder of in afwijking van een bouwvergunning was gebouwd, nu voor hem ten tijde van de verkrijging ervan geen concrete aanwijzingen bestonden dat dat het geval was.

2.3.1. Het college heeft, zoals het ter zitting heeft bevestigd, aan de last onder dwangsom ten grondslag gelegd dat [appellant] artikel 40, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Woningwet heeft overtreden. [appellant] betoogt terecht dat toen hij het perceel in 1991 in eigendom verkreeg, artikel 40 van de Woningwet zich slechts richtte tot degene die zonder of in afwijking van een bouwvergunning had gebouwd of daartoe de opdracht had gegeven, zodat van hem niet behoefde te worden verlangd dat hij onderzoek verrichtte naar de vraag of het bouwwerk op het perceel zonder of in afwijking van een bouwvergunning was gebouwd. Er bestonden daarvoor ten tijde van belang geen concrete aanwijzingen. Dit leidt evenwel niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Het college heeft aannemelijk gemaakt dat [appellant] het gebouw nadien heeft verbouwd tot gastenverblijf. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit de leveringsakte van de woning uit 1991 blijkt dat naast de woning slechts een paardenstal en kantoor aanwezig is. Dat ook een gastenverblijf met sanitair en keuken aanwezig was, blijkt derhalve niet daaruit. De daartoe overgelegde verklaringen zijn, zoals hiervoor onder 2.1.3 is overwogen, onvoldoende voor een ander oordeel. Nu voor het veranderen van het bouwwerk ook een bouwvergunning is vereist, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college [appellant] als overtreder van artikel 40 van de Woningwet heeft kunnen aanmerken.

Het betoog faalt.

2.4. [appellant] heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat bijzondere omstandigheden zich tegen handhavend optreden verzetten. De rechtbank heeft terecht overwogen dat ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar van concreet zicht op legalisatie niet is gebleken. Het door [appellant] overgelegde raadsvoorstel en concept-raadsbesluit van 21 februari 2012, waarbij de randvoorwaarden voor de bouw van een extra woning op grote woonpercelen wordt vastgesteld, is, nu dit van na het besluit op bezwaar is en voorts geen ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd waarin de mogelijkheid van een tweede woning is opgenomen, onvoldoende voor een ander oordeel.

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

2.6. 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. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. T.C. van Sloten en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, ambtenaar van staat.

w.g. Bijloos w.g. Montagne
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2012

374.