

ANNOTATIE

Tycho Lam

Annotatie bij Rechtbank Den Haag, 03-07-2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:7607 (OGR-2013-0223)

1. In de hierboven afgedrukte uitspraak van de Rechtbank Den Haag staat een beheersverordening centraal. Bij mijn weten betreft het de eerste uitspraak over een beheersverordening. Alleen om die reden is het al de moeite waard de uitspraak van een annotatie te voorzien. De relevante feiten kunnen beknopt als volgt worden samengevat. Vele jaren geleden zijn burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag een handhavingsactie gestart tegen de permanente bewoning of het als nachtverblijf gebruiken van een aantal tuinhuisjes op een volkstuintencomplex. Op het moment dat de dwangsombesluiten werden genomen was het gebruik in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Voordat de beslissingen op bezwaar werden genomen, heeft de gemeenteraad voor het betreffende gebied een beheersverordening vastgesteld. In de beslissing op bezwaar wordt handelen in strijd met de beheersverordening aan de opgelegde lasten onder dwangsom ten grondslag gelegd. In artikel 21 van de beheersverordening is – voor zover hier van belang – bepaald dat de (betreffende) gronden zijn bestemd voor volkstuinten en dat het gebruik van de gronden en opstallen voor het houden van nachtverblijf niet is toegestaan. In de beheersverordening is overgangsrecht vastgelegd. Dit overgangsrecht komt er kort gezegd op neer dat het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening en hiermee in strijd is mag worden voortgezet. Gebruik dat in strijd is met het voorheen geldende bestemmingsplan is uitdrukkelijk van de toepasselijkheid van het in de beheersverordening vastgelegde overgangsrecht uitgezonderd. De rechtbank stelt zich de vraag of het mogelijk is dat in een beheersverordening bestaand illegaal gebruik van de toepasselijkheid van het overgangsrecht wordt uitgezonderd. De rechtbank beantwoordt deze vraag ontkennend. Voordat ik inzoom op het oordeel van de rechtbank, maak ik eerst een aantal algemene opmerkingen over de beheersverordening.

2. Het instrument van de beheersverordening is sinds 1 juli 2008 in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) opgenomen. De beheersverordening maakte geen onderdeel uit van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wro. De reden voor de introductie van dit nieuwe instrument is dat de bestemmingsplanprocedure soms als te omslachtig werd ervaren en bovendien te veel bestuurslasten met zich bracht. Door middel van de beheersverordening zou een eenvoudiger en goedkoper alternatief geboden worden voor een op beheer gericht bestemmingsplan, zo was de gedachte. Om de verhouding tussen het bestemmingsplan en de beheersverordening kernachtig neer te zetten, duidt de minister de beheersverordening aan als een 'bestemmingsplan light'.

Uit artikel 3.38 lid 1 van de Wro volgt dat de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening kan vaststellen voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Voor die gebieden kan de gemeenteraad in een beheersverordening een regeling vastleggen voor het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik. De wetgever heeft niet nader geduïd wanneer er sprake is van een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het gaat om gebieden waar een laag-dynamische ontwikkeling wordt voorzien. Dat een beheersverordening voor gebieden met een laag-dynamische ontwikkeling mag worden vastgesteld, impliceert dat er wel sprake mag zijn van enige ontwikkeling. Het was de vraag hoe dat te rijmen viel met de bepaling dat alleen het beheer van het bestaande gebruik mag worden geregeld. Als het daarbij zou gaan om het feitelijk bestaande gebruik, zou vaststelling van de beheersverordening alleen in beeld komen als er geen enkele ruimtelijke ontwikkeling, hoe klein ook, is voorzien. Zou de wetgever met het 'bestaande gebruik' niet alleen het oog hebben op het feitelijk bestaande gebruik, maar ook op het gebruik dat planologisch is toegestaan op grond van een bestemmingsplan, maar nog niet is verwezenlijkt, dan zou het toepassingsbereik van de beheersverordening aanzienlijk worden vergroot. Er is in de parlementaire geschiedenis veel discussie geweest over de vraag wat onder 'bestaand gebruik' moet worden verstaan. Uiteindelijk heeft de minister gesteld dat de wettelijke regeling van de beheersverordening ruimte biedt voor beide interpretaties. Dit betekent dat het, voor zover het gaat om een beheersverordening die de bestaande planologische situatie vastlegt, niet hoeft te gaan om een gebied waar geen ontwikkelingen worden verwacht. Denkbaar is bijvoorbeeld dat in een beheersverordening de bestemming 'Wonen' uit het voorheen geldende bestemmingsplan wordt overgenomen, terwijl de betreffende woning op het moment dat de beheersverordening wordt vastgesteld nog niet is gebouwd. Wat voor een enkele woning geldt, gaat ook op voor een hele woonwijk.

3. In welke gevallen voor een enge interpretatie van 'bestaand gebruik' kan worden gekozen en in welke gevallen een ruime interpretatie aan de orde is, blijkt niet uit de parlementaire

geschiedenis. In beginsel behoort het tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om daarin een keuze te maken. De gemeenteraad kan die keuze per perceel maken. Denkbaar is dus dat in een beheersverordening voor bepaalde percelen het feitelijk bestaande gebruik als uitgangspunt wordt genomen en voor andere percelen het planologisch toegestane gebruik. De beleidsvrijheid van de gemeenteraad wordt genormeerd door het beginsel van een goede ruimtelijke ordening.

4. Artikel 5.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bepaalt dat indien bij een beheersverordening onder het beheer van het in de verordening begrepen gebied overeenkomstig het bestaande gebruik mede wordt begrepen het beheer van het in de verordening begrepen gebied overeenkomstig het onder het voorafgaande bestemmingsplan toegestane gebruik, in de beheersverordening moet worden voorzien in overgangsrecht voor feitelijk bestaand gebruik dat in strijd is met de verordening. Anders dan voor bestemmingsplannen (zie art. 3.2.1 en 3.2.2 van het Bro) schrijft het Bro dus niet dwingend voor hoe de overgangsrechtelijke bepalingen van een beheersverordening dienen te luiden. Aangezien de Haagse beheersverordening voor de volkstuinen een beheersregeling bevat die is gebaseerd op het onder het bestemmingsplan toegestane gebruik, moest er in de beheersverordening overgangsrecht worden opgenomen. De gemeenteraad heeft aansluiting gezocht bij het gebruikelijke bestemmingsplanovergangsrecht en illegaal gebruik van de toepasselijkheid van het overgangsrecht uitgezonderd. Voor de bewoning van de tuinhuisjes lijkt dat een logische keuze. Zou het illegale gebruik onder de werking van het overgangsrecht gebracht zijn, dan zou het daarmee tot legaal gebruik verheven zijn en dat zou haaks gestaan hebben op de door burgemeester en wethouders ingezette handhavingsactie.

5. Terug naar het oordeel van de rechtbank. Zoals ik hiervoor al opmerkte, komt de rechtbank tot het oordeel dat het niet is toegestaan bestaand illegaal gebruik van de toepasselijkheid van het in de beheersverordening opgenomen overgangsrecht uit te sluiten. Zij motiveert dit oordeel met een verwijzing naar de nota van toelichting bij het Bro. Ik verwijs naar r.o. 6.4 van de uitspraak. In deze nota van toelichting staat letterlijk dat de gemeente de keuze heeft illegaal gebruik ofwel te legaliseren door het als bestaand gebruik in de beheersverordening vast te leggen, ofwel hiertegen voorafgaand aan de vaststelling van de beheersverordening handhavend op te treden. Het verbaast niet dat de rechtbank op basis van deze passage uit de nota van toelichting tot de conclusie komt dat de beheersverordening onverbindend is. Toch is dit oordeel mijns inziens onjuist. Ik sta daarin niet alleen. Ook Nijmeijer (zie TBR 2013, 160) en Smits (TBR 2013, 142) kraken kritische noten bij de uitspraak. In de eerste plaats biedt de wettekst geen aanknopingspunten voor het oordeel van de rechtbank. Artikel 5.1.1 van het Bro bepaalt slechts dat in een beheersverordening in overgangsrecht voorzien moet worden voor feitelijk bestaand gebruik dat in strijd is met de verordening. Ook overgangsrecht waarvan

illegaal gebruik wordt uitgezonderd, is een overgangsrechtelijke regeling. Sterker nog, voor bestemmingsplannen is de gemeenteraad verplicht illegaal gebruik van de toepasselijkheid van het overgangsrecht uit te sluiten, aldus artikel 3.2.2, vierde lid, van het Bro. Waarom dat voor een beheersverordening anders zou (moeten) zijn, zie ik niet in.

6. In de tweede plaats gaat de rechtbank eraan voorbij dat de nota van toelichting niet het finale standpunt van de wetgever weergeeft. Smits heeft dat in de hiervoor al genoemde annotatie haarfijn uiteengezet. De nota van toelichting bij het Bro is namelijk geschreven voordat het parlementaire debat over de reikwijdte van de beheersverordening (feitelijk bestaand gebruik of ook planologisch toegestaan gebruik) was afgerond. Om die reden mag aan de nota van toelichting niet de betekenis worden toegekend die de rechtbank daaraan heeft toegekend.

7. Samengevat ben ik van oordeel dat de uitspraak van de rechtbank niet juist is. Het is wel degelijk mogelijk in een beheersverordening illegaal gebruik van de toepasselijkheid van het overgangsrecht uit te zonderen indien dit gebruik ook in strijd is met het voorheen geldende bestemmingsplan en het planologische toegestane gebruik in de beheersverordening is vastgelegd.

8. Tot slot vermeld ik nog dat ook elders in Nederland een beheersverordening tot een procedure aanleiding heeft gegeven. Bij KB van 17 juni 2013 (Gst. 2013, 70) heeft de Kroon een beheersverordening (o.m.) op verzoek van gedeputeerde staten van Limburg geschorst. In deze zaak werd de illegale bewoning van recreatiewoningen door middel van een beheersverordening gelegaliseerd. Gedeputeerde staten hebben aan hun verzoek ten grondslag gelegd dat de beheersverordening in strijd met het provinciale beleid is vastgesteld. Aangezien tegen de beheersverordening geen beroep bij de bestuursrechter openstaat en het instrument van de reactieve aanwijzing evenmin kan worden ingezet, is het begrijpelijk dat gedeputeerde staten voor de route van de spontane schorsing (en later wellicht: vernietiging) hebben gekozen.