

# ECLI:NL:RVS:2006:AY8931

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-09-2006
Datum publicatie	27-09-2006
Zaaknummer	200600782/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 april 2005 heeft de gemeenteraad van Ubbergen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 22 maart 2005, het bestemmingsplan "Kern Ooij" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

200600782/1.

Datum uitspraak: 27 september 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats], gemeente Ubbergen,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2005 heeft de gemeenteraad van Ubbergen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 22 maart 2005, het bestemmingsplan "Kern Ooij" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 29 november 2005, kenmerk RE2005.32075 beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 26 januari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 30 januari 2006, beroep ingesteld.

Verweerder heeft bij brief van 28 maart 2006 medegedeeld dat geen verweerschrift wordt uitgebracht.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 september 2006, waar appellante, in persoon en bijgestaan door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door P.G.A.L. Evers, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad van Ubbergen, vertegenwoordigd door H. Schot, ambtenaar van de gemeente, als partij gehoord.

## 2. Overwegingen

### Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

### Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

### Het standpunt van appellante

2.3. Appellante stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden" ter plaatse van het perceel [locatie] .

Appellante stelt dat de huidige situatie, te weten het uitoefenen van detailhandelactiviteiten en het exploiteren van een schoonheidssalon vanuit de woning, dermate lang wordt gedoogd dat door het gemeentebestuur het vertrouwen is gewekt dat in het nieuwe bestemmingsplan de bestemming van het perceel in overeenstemming zou worden gebracht met deze situatie.

### Het standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft geen reden gezien het plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening en het recht te achten en heeft het plandeel goedgekeurd. Verweerder meent dat van een gedoogsituatie en derhalve van opgewekt vertrouwen door het gemeentebestuur geen sprake is.

### Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Het plandeel heeft de bestemming "Woondoeleinden" gekregen. Ingevolge artikel 5.1 van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als "Woondoeleinden" aangegeven gronden bestemd voor woondoeleinden met de bijbehorende bouwwerken en voorzieningen.

Ingevolge artikel 5.1, sub a, worden aan huis verbonden beroepen in overeenstemming geacht met de woonfunctie.

Ingevolge sub b, aanhef, van dit artikel is van een aan huis verbonden beroep sprake indien de woonfunctie in overwegende mate behouden blijft. Dit is het geval indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

(...)

6. detailhandel mag niet plaatsvinden tenzij het gaat om detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit die direct verband houdt met het aan huis verbonden beroep;

2.5.2. Op perceel van appellante rustte onder het oude plan de bestemming "Eengezinswoningen". Appellante verricht vanuit haar woning verkoopactiviteiten (kleinhandel in diverse versnaperingen, aardappelen, groenten en fruit, kruideniersbedrijf annex kleinhandel in tabaksartikelen en zwakalcoholische dranken). Ook exploiteert zij een schoonheidssalon.

2.5.3. In het verleden heeft appellante een verkoopwagen geëxploiteerd. Volgens de brieven van het college van burgemeester en wethouders van 6 december 1978 en 23 juni 1983 werd toegestaan dat goederen om de verkoopwagens te bevoorraden werden opgeslagen op het perceel van appellante.

Omstreeks 1983 is de exploitatie van de verkoopwagen gestaakt en heeft appellante de verkoopactiviteiten uitsluitend vanaf het perceel voortgezet. Bij brief van 9 januari 1986 heeft het college van burgemeester en wethouders appellante aangeschreven dat, op straffe van een dwangsom, dit gebruik van het perceel in strijd met de bestemming met onmiddellijke ingang dient te worden gestaakt. Tegen deze beslissing heeft appellante bezwaar gemaakt. Nadat het college van burgemeester en wethouders het bezwaar ongegrond heeft verklaard heeft appellante tegen deze beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 23 september 1991, in zaak no. R03.87.3117, onder meer het volgende overwogen:

"Appellanten stellen zich echter op het standpunt dat zij er op mochten vertrouwen dat de gewraakte handel op het onderhavige perceel zou worden toegelaten. Ter staving hiervan hebben appellanten onder meer gewezen op door verweerders in verband met de ontruiming van het pand [locatie], aan wijlen [partij] verzonden brieven van 4 juli 1978 en 6 december 1978. Uit deze brieven blijkt, aldus appellanten, dat er van gemeentewege mee wordt ingestemd dat de detailhandelsactiviteiten op het perceel [locatie] worden voortgezet. Vervolgens hebben verweerders, naar appellanten hebben gesteld, [partij] bij brief van 23 juni 1983 expliciet medegedeeld dat tegen voortzetting van zijn groente- en fruithandel met gebruikmaking van de door hem gewenste berging hunnerzijds geen bezwaar zal worden gemaakt.

De Afdeling is van oordeel dat aan evengenoemde brieven van verweerders, in onderlinge samenhang bezien, in redelijkheid niet de verwachting kon worden ontleend dat op het onderhavige perceel detailhandelactiviteiten zouden mogen plaatsvinden. Het had appellanten, gezien de inhoud van die brieven en mede in aanmerking genomen de aard van het onderhavige perceel, duidelijk kunnen zijn dat de door verweerders ten aanzien van het gebruik van het onderhavige perceel gedane toezeggingen niet anders inhielden dan dat het perceel zou mogen worden gebruikt voor bevoorrading van een verkoopwagen ten behoeve van elders dan op het perceel zelf uit te oefenen detailhandel in groente en fruit."

2.5.4. De verkoopactiviteiten vanuit de woning zijn evenwel nooit gestaakt. Op 14 april 2004 heeft het college appellante een last onder dwangsom opgelegd om het strijdige gebruik van de woning te staken. Tegen deze beslissing heeft appellante bezwaar gemaakt. Nadat het college het bezwaar ongegrond heeft verklaard heeft appellante beroep tegen deze beslissing op bezwaar ingesteld bij de rechtbank Arnhem. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 13 maart 2006, registratienummer AWB 05/2837, onder meer het

volgende overwogen:

"Ten aanzien van het beweerdelijke gedogen overweegt de rechtbank dat - naar kan worden aangenomen - de overtreding weliswaar al jarenlang duurt, maar dat van de zijde van verweerder nimmer rechtens te honoreren verwachtingen zijn gewekt dat de overtreding ongemoeid zou worden gelaten."

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Appellante exploiteert een schoonheidssalon vanuit haar woning. Ter zitting is van de zijde van de gemeenteraad gesteld dat deze functie in overeenstemming is met het plan, mits wordt voldaan aan de in artikel 5.1 van de planvoorschriften genoemde voorwaarden. Voorts heeft de gemeenteraad gesteld dat niet gebleken is dat appellante in zoverre niet aan de gestelde voorwaarden voldoet, zodat de exploitatie van de schoonheidssalon in overeenstemming is met het plan. Het beroep van appellante mist in zoverre feitelijke grondslag.

2.6.1. Vaststaat dat de uitoefening van de detailhandelactiviteiten van appellante op het desbetreffende perceel in strijd is met het bestemmingsplan. De enkele omstandigheid dat het gebruik al gedurende langere tijd gaande is, kan een positieve bestemming in het bestemmingsplan niet rechtvaardigen.

2.6.2. Ten aanzien van het beroep van appellante op het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de gemeenteraad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in de mogelijkheid van detailhandel op het perceel van appellante zou voorzien. Uit de stukken blijkt dat van de zijde van het gemeentebestuur herhaaldelijk is aangegeven dat de detailhandelactiviteiten op het perceel niet worden gedoogd en dat dit met de bestemming strijdige gebruik moet worden gestaakt. De in het verleden door het gemeentebestuur gedane toezegging zag alleen op het aanhouden van een handelsvoorraad op het perceel ten behoeve van het bevoorraden van de verkoopwagen, waarbij de verkoop elders dan op het perceel plaatsvindt. Appellante heeft de activiteiten van de verkoopwagen reeds gedurende lange periode feitelijk niet uitgeoefend en kan zich derhalve wat betreft het uitoefenen van detailhandelactiviteiten op het perceel zelf niet beroepen op deze toezegging. Dit blijkt ook uit de in de overwegingen 2.5.4 en 2.5.5 aangehaalde uitspraken van de Afdeling en de rechtbank Arnhem. Appellante heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan aanleiding bestaat thans tot een ander oordeel te komen.

De gemeenteraad heeft bij het ontbreken van een aan hem toe te rekenen toezegging, dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel besloten. Voor verweerder bestond derhalve geen aanleiding om op grond van het niet honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen door de gemeenteraad, goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.6.3. Met betrekking tot het standpunt van appellante ter zitting dat het plan ten onrechte niet voorziet in de stalling van een verkoopwagen en het aanhouden van een handelsvoorraad ten behoeve van de exploitatie daarvan, overweegt de Afdeling dat appellante dit bezwaar niet als zodanig in de zienswijze en bedenkingen naar voren heeft gebracht en dat de gemeenteraad en verweerder daarmee in zoverre bij het nemen van het besluit tot vaststelling van het plan, respectievelijk de goedkeuring daarvan, geen rekening behoeften te houden.

Ten overvloede overweegt de Afdeling het volgende. Ter zitting heeft de gemeenteraad hieromtrent verklaard dat hij de in het verleden gedane toezeggingen heeft willen honoreren, maar dat hij er van uit mocht gaan dat, nu de verkoopwagen in maart 1986 is weggesleept en ook sinds de afloop van de daarop betrekking hebbende procedure in 1991 geen concrete voornemens omtrent de exploitatie van een nieuwe verkoopwagen kenbaar zijn gemaakt, hij bij de vaststelling van het plan geen rekening behoefde te houden met de mogelijkheid van opslag van een handelsvoorraad op het bewuste perceel ten behoeve van de exploitatie van een verkoopwagen. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk. Ter zitting heeft de gemeenteraad gesteld dat, op het moment dat wel sprake is van een concreet voornemen met betrekking

tot de exploitatie van een nieuwe verkoopwagen, kan worden verzocht om toepassing van een in het plan voorziene vrijstelling. Anders dan de gemeenteraad is de Afdeling van oordeel dat de binnenplanse vrijstellingen in een dergelijke vrijstelling niet voorzien. Op het moment dat sprake is van een concreet voornemen zal de gemeenteraad moeten bezien of, na afweging van alle belangen, op een andere wijze in de planologische mogelijkheid van het aanhouden van een handelsvoorraad op het perceel ten behoeve van de exploitatie van de verkoopwagen kan worden voorzien.

2.6.4. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het plandeel.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Van Dorst

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2006

357-533.