

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1
Datum uitspraak	2 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 november 2016 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van het perceel aan de [locatie 1] te Hapert (hierna: het perceel) als hondenfokkerij alsmede voor het houden van honden en de bedrijfsmatige verkoop van honden, te beëindigen en beëindigd te houden.

Volledige tekst

201803151/1/A1.

Datum uitspraak: 2 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud alsmede afzonderlijk: [appellant]), beiden wonend te Hapert, gemeente Bladel, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 5 maart 2018 in zaak nr. 17/2049 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Bladel.

Procesverloop

Bij besluit van 16 november 2016 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van het perceel aan de [locatie 1] te Hapert (hierna: het perceel) als hondenfokkerij alsmede voor het houden van honden en de bedrijfsmatige verkoop van honden, te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 12 juni 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 maart 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 november 2018, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. S.M.W. Verouden, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 26 augustus 2016 is een controle uitgevoerd op het perceel. Tijdens deze controle zijn volgens het college verscheidene overtredingen van het ter plaatse geldende bestemmingsplan geconstateerd. Naar aanleiding van deze controle heeft het college [appellant] gelast de geconstateerde overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "KBP 2008, herziening 2011" rust op het perceel de bestemming "Gemengd". Het geconstateerde gebruik van het perceel is in strijd met deze bestemming. Aangezien het pand op het perceel en het gebruik ervan onder het overgangsrecht vallen van het bestemmingsplan en de voorgaande bestemmingsplannen, waaronder het bestemmingsplan "Buitengebied 1988", mag het pand worden gebruikt als magazijn-werkruimte/atelier.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

2. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank heeft overgelegd. Hij verwijst onder meer naar het "rapport Beeldvorming hondenhandel gemeente Bladel" en stukken die genoemd worden in e-mails van 5 november 2013 en 6 november 2014.

2.1. Artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in."

2.2. Bij brief van 15 september 2017 heeft het college overeenkomstig artikel 8:42, eerste lid, van de Awb een verweerschrift bij de rechtbank ingediend. De op de zaak betrekking hebbende stukken zijn bij brief van 15 augustus 2017 ingediend. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ingediend. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat de door hem bedoelde stukken van belang zijn voor de beoordeling van het beroep tegen het besluit van 12 juni 2017 en evenmin dat deze stukken

van belang zijn voor de beoordeling van het hoger beroep. De door [appellant] bedoelde stukken liggen niet ten grondslag aan het bestreden besluit. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om aan te nemen dat de rechtbank niet alle voor de behandeling van de zaak van belang zijnde stukken bij haar overwegingen heeft kunnen betrekken.

Het betoog faalt.

Gemachtigde

3. Voor zover [appellant] stelt dat de door het college gemachtigde Verouden niet de ambtseed heeft afgelegd en daarom niet bevoegd is het college te vertegenwoordigen, overweegt de Afdeling dat het enkele feit dat een gemachtigde niet de ambtseed heeft afgelegd, niet betekent dat deze niet bevoegd is namens het college in rechte op te treden.

Bevoegdheid tot handhaving

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden. Volgens hem hebben de activiteiten op het perceel dezelfde ruimtelijke uitstraling als een magazijn-werkruimte/atelier, wat krachtens overgangsrecht is toegestaan.

4.1. Vast staat dat tijdens de controle door de gemeentelijke toezichthouder op 26 augustus 2016 is geconstateerd dat op het perceel honden werden gehouden. Ook zijn tijdens deze controle voorzieningen aangetroffen om honden te houden. De rechtbank heeft geconcludeerd dat dit gebruik van het perceel niet valt onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot deze conclusie is gekomen. Het college was derhalve bevoegd om handhavend op te treden.

Dat, als door [appellant] gesteld, de controle op het perceel op eigen initiatief van het college heeft plaatsgevonden en niet op verzoek van derden, is, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, in het kader van de vraag of het college bevoegd was om handhavend op te treden, niet van belang. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat het college een beginselplicht tot handhaving heeft.

Het betoog faalt.

5. 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 een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet 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.

Vaststellingsovereenkomst

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college voorafgaand aan het

handhavend optreden met hem in overleg had moeten treden. Dit zou volgen uit een door [appellant] met het college gesloten vaststellingsovereenkomst van 11 juli 2007.

6.1. In de vaststellingsovereenkomst van 11 juli 2007 is onder meer opgenomen: "Besproken is dat het beter is alvorens de formele weg van de procedure te kiezen, eventuele negatieve gevoelens of klachten in goed onderling overleg te bespreken. De gemeente heeft dan de kans om te laten zien dat de signalen van de familie [appellant] serieus genomen worden."

6.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de vaststellingsovereenkomst niet in de weg staat aan handhavend optreden door het college. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de vaststellingsovereenkomst niet voortvloeit dat het college bij constatering van een overtreding gehouden is met [appellant] in overleg te treden alvorens over te gaan tot handhavend optreden. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat van handelen in strijd met de vaststellingsovereenkomst geen sprake is.

Het betoog faalt.

Vooringenomenheid

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college vooringenomen heeft gehandeld. Er is een verband tussen de controle op het perceel [locatie 2] en de controle op het perceel en het motief voor het college om handhavend op te treden is gelegen in het feit dat [appellant] misstanden binnen de gemeente aan de kaak heeft gesteld, aldus [appellant].

7.1. Artikel 2:4 van de Awb luidt:

"Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid."

7.2. Zoals in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 van de Awb (Kamerstukken II 1998/89, 21 221, nr. 3, blz. 53-55) is vermeld, is de strekking van dit artikel geenszins 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. Het gaat erom dat de overheid de nodige objectiviteit moet betrachten en zich niet door vooringenomenheid mag laten leiden, aldus de memorie van toelichting.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het geen verbazing mag wekken dat, nu vermeende illegale activiteiten door het college zijn aangetroffen op het perceel [locatie 2], door het college ook is gecontroleerd bij het aan de overzijde gelegen perceel [locatie 1], tussen welke percelen een relatie bestaat.

Voor zover [appellant] stelt dat het motief van het college om handhavend op te treden is gelegen in het verliezen van een procedure bij de burgerlijke rechter tussen het college en [appellant] en het door [appellant] aan de kaak stellen van misstanden, leidt dit niet tot het door hem daarmee beoogde doel. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college jegens hem vooringenomen heeft gehandeld. De rechtbank heeft hetgeen [appellant] in dit verband heeft aangevoerd terecht niet aangemerkt als bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college van handhaving had moeten afzien.

Het betoog faalt.

Beginselen van behoorlijk bestuur

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in strijd heeft gehandeld met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair-playbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir.

8.1. Het college heeft in het in bezwaar gehandhaafde besluit toegelicht dat overtredingen op het perceel zijn geconstateerd. Hieraan ligt het controlerapport ten grondslag van 26 augustus 2016. Het college heeft in het in bezwaar gehandhaafde besluit gemotiveerd dat het geen medewerking wil verlenen aan legalisering van de activiteiten op het perceel teneinde van het bestemmingsplan te kunnen afwijken. Voor het oordeel dat het college het in bezwaar gehandhaafde besluit onvoldoende heeft gemotiveerd, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding.

8.2. Ter zitting heeft de Afdeling begrepen dat hetgeen [appellant] aanvoert over het verbod van détournement de pouvoir erop neerkomt dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Daarvoor wordt verwezen naar wat hierna, onder 9.1, wordt overwogen.

8.3. Hetgeen [appellant] aanvoert over het zorgvuldigheidsbeginsel ziet op de handhavingprocedure met betrekking het perceel [locatie 2] en op strafrechtelijke procedures. Deze procedures staan los van de last onder dwangsom met betrekking tot het perceel.

8.4. Voor zover [appellant] betoogt dat het college in strijd heeft gehandeld met het fair-playbeginsel, omdat het de aankoop van het perceel heeft opgeschort en ineens is overgegaan tot handhavend optreden, overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat er onderhandelingen lopen over een mogelijke aankoop van het perceel door de gemeente, niet betekent dat het college niet mocht overgaan tot handhavend optreden. Het college heeft ter zitting onweersproken gesteld dat verscheidene malen een bod is gedaan op het perceel. Dat [appellant] van mening is dat deze biedingen niet voldoen, betekent niet dat het college, nu overtredingen zijn geconstateerd, door handhavend op te treden, waartoe het college in beginsel is verplicht, het beginsel van fair play heeft geschonden.

8.5. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college in strijd heeft gehandeld met de vermelde beginselen van behoorlijk bestuur. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Hiertoe voert hij aan dat het college in andere gevallen niet handhavend optreedt tegen het gebruik van percelen in strijd met het bestemmingsplan. Hij wijst onder meer op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] te Hapert,

waar in strijd met het bestemmingsplan onderscheidenlijk eieren worden verkocht en beeldhouwcursussen worden gegeven.

9.1. Niet in geschil is dat op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] activiteiten plaatsvinden als door [appellant] aangegeven, hetgeen in strijd is met de op die percelen rustende bestemmingen. Ter zitting heeft het college toegelicht dat handhavend optreden tegen de overtredingen op het perceel prioriteit heeft boven handhavend optreden tegen de overtredingen op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] te Hapert, mede wegens het verschil in ruimtelijke uitstraling tussen de activiteiten. Dit betekent volgens het college niet dat tegen laatstbedoelde overtredingen niet handhavend zal worden opgetreden indien blijkt dat de overtredingen niet kunnen worden gelegaliseerd. Het college heeft ter zitting onweersproken gesteld dat de op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] rustende bestemmingen meer mogelijkheden bieden voor bijvoorbeeld een beroep aan huis en dat die activiteiten dus eenvoudiger te legaliseren zijn. Het college heeft zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

[appellant] heeft verder gewezen op onder meer de percelen [locatie 5] en [locatie 6] te Hapert en de percelen [locatie 7], [locatie 8], [locatie 9] en [locatie 10] te Bladel en gesteld dat het college tegen overtredingen op deze percelen niet handhavend optreedt. Ter zitting heeft het college toegelicht dat deze door [appellant] genoemde gevallen zijn onderzocht en dat daarbij geen overtredingen van het bestemmingsplan zijn geconstateerd. Indien [appellant] het met de conclusies van die handavingsonderzoeken niet eens is, ligt het op zijn weg een handavingsverzoek in te dienen. Ook heeft het college ter zitting toegelicht dat handhavend zal worden opgetreden indien blijkt dat van gelijke gevallen als dat van [appellant] sprake is. Over de bij het hogerberoep schrift overgelegde lijst van naar gesteld overige gelijke gevallen, overweegt de Afdeling dat die gevallen betrekking hebben op de handavingsprocedure met betrekking tot het perceel [locatie 2], die hier niet voorligt.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het college in andere, gelijke gevallen niet handhavend optreedt. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Voor zover [appellant] aanvoert dat het college in andere gevallen van tevoren controles aankondigt en dit bij hem niet is gebeurd, heeft het college toegelicht dat het ernaar streeft om controles die zich daarvoor lenen vanwege de preventieve werking die daarvan uitgaat, tevoren aan te kondigen. Het college is hiertoe echter niet verplicht.

Het betoog faalt.

Getuigen

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte het verzoek om getuigen te horen heeft afgewezen. Het niet-horen van getuigen brengt hem in een nadeliger positie dan het college, aldus [appellant]. Indien de Afdeling onvoldoende bewezen acht dat is gehandeld in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, verzoekt hij de Afdeling alsnog de door hem opgegeven getuigen onder ede te horen.

10.1. Artikel 8:60, eerste lid, van de Awb luidt: "De bestuursrechter kan getuigen oproepen en deskundigen en tolken benoemen."

10.2. Het oproepen door de rechter van getuigen betreft een discretionaire bevoegdheid. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het oproepen van getuigen niet redelijkerwijs kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat geen van de door [appellant] opgegeven getuigen aanwezig was tijdens de controle van 26 augustus 2016 op het perceel. Ten aanzien van de getuige die kan verklaren over de vaststellingsovereenkomst heeft de rechtbank terecht overwogen dat die overeenkomst er op zichzelf niet toe kan leiden dat het college niet handhavend kan optreden. Bovendien maakt de tekst van deze vaststellingsovereenkomst deel uit van gedingstukken. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling ook geen aanleiding om de door [appellant] opgegeven getuigen alsnog op te roepen.

Het betoog faalt.

Slotson

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

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Slump w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 januari 2019

531-866.