

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:251
Datum uitspraak	30 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 maart 2016 heeft het college aan [appellant] drie lasten onder dwangsom opgelegd wegens het zonder omgevingsvergunning verbouwen van de twee bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] en het in strijd met het bestemmingsplan bewonen daarvan.

Volledige tekst

201706709/1/A1.

Datum uitspraak: 30 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Soest,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 juli 2017 in zaak nr. 16/5690 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Soest.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2016 heeft het college aan [appellant] drie lasten onder dwangsom opgelegd wegens het zonder omgevingsvergunning verbouwen van de twee bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] en het in strijd met het bestemmingsplan bewonen daarvan.

Bij besluit van 25 november 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 6 februari 2017 heeft het college bij [appellant] een bedrag van € 35.000,00 aan dwangsommen ingevorderd.

Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het college het besluit van 31 maart 2016 gewijzigd.

Bij uitspraak van 12 juli 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep tegen de besluiten van 25 november 2016, 6 februari 2017 en 14 februari 2017 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 20 maart 2018 heeft het college het besluit van 31 maart 2016 opnieuw gewijzigd.

Bij afzonderlijk besluit van 20 maart 2018 (hierna: het invorderingsbesluit van 20 maart 2018) heeft het college het besluit van 6 februari 2017 ingetrokken en bij [appellant] een bedrag van € 15.000,00 aan dwangsommen ingevorderd.

[appellant] heeft gronden aangevoerd tegen deze besluiten.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 augustus 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.J. Hoogendoorn, advocaat te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door mr. D. Korsse, advocaat te Den Haag, A.H.J. Huijberts en mr. B. Scheffer, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

1. De tekst van de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de bestemmingsplannen "Landelijk gebied 1994" en "Landelijk gebied" is opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Op 31 maart 2016, toen het college de lasten onder dwangsom oplegde, waren [appellant] en zijn echtgenote eigenaar van het perceel [locatie 3] met de daarop gelegen woning en het perceel [locatie 1] en [locatie 2] met daarop twee bijgebouwen. Zij woonden in de twee bijgebouwen die waren verbouwd om gebruikt te kunnen worden als één woning met een oppervlakte van 145 m². De bijgebouwen werden oorspronkelijk gebruikt als vakantiewoning en berging. De woning aan de [locatie 3] is een groot landhuis. [appellant] en zijn buurman hadden het plan om op de percelen [locatie 4] en [locatie 3] een zorgcomplex te realiseren waarbij in de woning aan de [locatie 3] meerdere zorgenheden zouden komen.

De lasten onder dwangsom

3. Bij het besluit van 31 maart 2016 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat [appellant] de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning heeft verbouwd en samengevoegd tot één woning en dat hij de bijgebouwen in strijd met het geldende bestemmingsplan gebruikt als zelfstandige woning.

Ter beëindiging van deze overtredingen heeft het college ten eerste gelast om vóór 1 september 2016 het gebruik van de bijgebouwen voor bewoning te staken en gestaakt te houden.

Ten tweede heeft het college gelast om vóór 1 oktober 2016 alle woonvoorzieningen die in de bijgebouwen aanwezig zijn, zoals de badkamer, de keuken, het toilet met alle daarbij behorende water- en afvoerleidingen te verwijderen en verwijderd te houden.

Ten derde heeft het college gelast om vóór 1 november 2016 de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m2 door het afbreken van 145 m2 aan bijgebouwen. Aan deze last ligt ten grondslag dat op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor, onder bepaalde voorwaarden, 150 m2 aan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mag worden opgericht bij de woning aan de [locatie 3].

Het college heeft bij dit besluit bepaald dat [appellant] voor elke last afzonderlijk € 5.000,00 verbeurt per maand of deel van een maand dat niet of niet geheel daaraan is voldaan, met een maximum van € 50.000,00.

3.1. Bij het besluit van 14 februari 2017 heeft het college het besluit van 31 maart 2016 gewijzigd in die zin dat de begunstigingstermijn van de eerste last is verlengd tot 1 juli 2017.

Daarnaast zijn de tweede en derde last ingetrokken en vervangen door één last om de bijgebouwen [locatie 1] en [locatie 2] af te breken en alle sloopafval af te voeren op straffe van een dwangsom van € 10.000,00 per maand of deel van een maand dat vanaf 1 juli 2017 niet aan deze last is voldaan, met een maximum van € 100.000,00. De reden hiervoor is dat de eigendom van het perceel [locatie 3] op 29 december 2016 is overgegaan op een nieuwe eigenaar, waardoor de bijgebouwen volgens het college niet langer vergunningvrij kunnen zijn op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor.

3.2. Bij het besluit van 20 maart 2018 heeft het college het besluit van 31 maart 2016 opnieuw gewijzigd in die zin dat het de bij het besluit van 14 februari 2017 opgelegde last, strekkende tot het afbreken van de bijgebouwen, heeft ingetrokken. Gelet op dit besluit blijft dus nog slechts de last bestaan om het gebruik van de bijgebouwen voor bewoning te staken en gestaakt te houden. Er waren al wel dwangsommen verbeurd wegens het niet voldoen aan de andere lasten. Het besluit van 20 maart 2018 is gelet op artikel 6:19 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, mede onderwerp van dit geding.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden tegen de aanwezigheid en de bewoning van de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2]. Volgens hem mochten de bijgebouwen op grond van het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994" blijven staan en was het op grond van dat overgangsrecht toegestaan om de bijgebouwen gedeeltelijk te vernieuwen of te veranderen. Hij stelt dat de renovatie van de bijgebouwen in 2004 moet worden aangemerkt als gedeeltelijk vernieuwen of veranderen, wat op grond van het overgangsrecht was toegestaan.

Daarnaast is volgens hem het gebruik van de bijgebouwen als woning toegestaan vanwege de huidige bestemming "Wonen" in het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" dat is

vastgesteld op 19 december 2013. In dit kader voert hij aan dat de bijgebouwen op grond van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" geen bijbehorende bouwwerken bij de woning aan de [locatie 3] zijn, maar dat zij tezamen een zelfstandig hoofdgebouw zijn.

4.1. Tussen partijen is niet in geschil dat voor de bouw en de renovatie van de bijgebouwen geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is verleend. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 6 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1823](#)) geeft een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor bouwwerken geen omgevingsvergunning vervangende titel en worden de bouwwerken daardoor ook niet op een andere manier gelegaliseerd. Indien zou worden aangenomen dat de bijgebouwen onder de werking van het overgangsrecht vallen, laat dit onverlet dat daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend. Reeds daarom was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen de aanwezigheid van de bijgebouwen, met inbegrip van de daarin aanwezige woonvoorzieningen, wegens het ontbreken van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Het betoog faalt in zoverre.

4.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellant] geen geslaagd beroep toekomt op het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994" en van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied".

Tussen partijen is niet in geschil dat er op het moment van de inwerkingtreding van het vorige bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994" twee gebouwen aanwezig waren op het perceel [locatie 1] en [locatie 2], destijds aangeduid als [locatie 5]. Ook is niet in geschil dat deze gebouwen in strijd met de bestemming "Natuur" in dat bestemmingsplan waren en onder het overgangsrecht van dat bestemmingsplan vielen. In artikel 37, eerste lid, van dat bestemmingsplan was bepaald dat een bouwwerk dat onder het overgangsrecht viel, gedeeltelijk mocht worden vernieuwd of veranderd, mits dat geen algehele vernieuwing of verandering van het bedoelde bouwwerk tot gevolg had.

Ter zitting heeft [appellant] gesteld dat de gebouwen slechts gedeeltelijk zijn vernieuwd omdat de oppervlakte hetzelfde is gebleven en er slechts nieuwe ramen zijn geplaatst, nieuwe dakpannen zijn aangebracht en cederhout tegen de gevels is aangebracht. In het besluit van 31 maart 2016 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de gebouwen geheel zijn vernieuwd omdat de gebouwen zijn samengevoegd tot één zelfstandige woning met daarop een geheel nieuw dak. In het dossier zitten foto's van de gebouwen in 1998 en 2013. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, is daarop te zien dat het golfplaten lessenaarsdak en het golfplaten zadeldak zijn vervangen door zadeldaken van pannen, dat de muren van betonplaten en witte bakstenen geheel zijn bedekt met houten planken en dat nieuwe raamkozijnen en openslaande deuren zijn geplaatst. Daarnaast is te zien dat de verbindingsgang tussen de twee gebouwen dicht is gemaakt en is voorzien van een buitendeur en dat het uiterlijk van de twee gebouwen zodanig op elkaar is afgestemd dat de gebouwen één geheel zijn gaan vormen. Op basis hiervan is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat de gebouwen geheel zijn vernieuwd. Dit betekent dat de werking van het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994" teniet is gedaan door de bouwwerkzaamheden in 2004.

In artikel 59.1 van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" is het overgangsrecht

voor bouwwerken geregeld. Daarin is onder c bepaald dat het overgangsrecht niet van toepassing is op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar die zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat hieruit volgt dat de gebouwen niet onder het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" vallen, aangezien zij in strijd waren met het vorige bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994" en niet meer onder het overgangsrecht van dat plan vielen.

Het betoog faalt ook in zoverre.

4.3. Het gedeelte van het perceel [locatie 1] en [locatie 2] waarop de bijgebouwen staan, heeft in het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" de bestemming "Wonen". Op de verbeelding is een stippellijn getrokken tussen dit bestemmingsvlak en het bestemmingsvlak met de bestemming "Wonen" op het perceel [locatie 3]. Het perceel [locatie 1] en [locatie 2] heeft geen bouwvlak. Het college stelt zich op het standpunt dat door de bestemming "Wonen" en de stippellijn in het bestemmingsplan is toegestaan dat de bijgebouwen worden gebruikt als bijbehorend bouwwerk bij de woning op het perceel [locatie 3]. Daarbij wijst het college op artikel 34.2.1 van het bestemmingsplan waarin is bepaald dat hoofdgebouwen uitsluitend binnen het bouwvlak mogen worden gebouwd, waardoor op het perceel [locatie 1] en [locatie 2] geen hoofdgebouw mag worden gebouwd.

De Afdeling volgt het standpunt van het college. Anders dan [appellant] betoogt, betekent de bestemming "Wonen" niet dat de bijgebouwen een hoofdgebouw zijn dat gebruikt mag worden als zelfstandige woning. Gelet op het ontbreken van een bouwvlak en de koppeling met de woning op het perceel [locatie 3] in het bestemmingsplan, zijn de bijgebouwen uitdrukkelijk bestemd als bijbehorende bouwwerken bij die woning.

In artikel 53.2 van het bestemmingsplan is bepaald dat als met het bestemmingsplan strijdig gebruik in ieder geval wordt aangemerkt het gebruik van vrijstaande bijbehorende bouwwerken als zelfstandige woning. Dit betekent dat de bewoning van de bijgebouwen door [appellant] en zijn echtgenote in strijd is met het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied".

Het betoog faalt ook in zoverre.

5. Ten aanzien van de last om de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m² betoogt [appellant] dat uit twee e-mails van 8 december 2014 en 26 februari 2015 tussen hem en de heer Haagen, jurist bij de gemeente, volgt dat de totale toegestane oppervlakte niet wordt overschreden. Volgens hem blijkt uit de berekening in de e-mail van 26 februari 2015 hoeveel vierkante meters zijn toegestaan.

5.1. Aan de last om de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m² ligt ten grondslag dat op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor 150 m² aan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mag worden opgericht bij de woning aan de [locatie 3].

De door [appellant] bedoelde e-mails gaan over zijn plan om op de percelen [locatie 4] en [locatie 3] een zorgcomplex te realiseren. De e-mail van 26 februari 2015 bevat een

berekening van het aantal vierkante meters dat bebouwd zou mogen worden op grond van artikel 57.11, onder c, van het bestemmingsplan "Landelijk gebied" bij gebruikmaking van de in dat artikel opgenomen wijzigingsbevoegdheid om de bestemming "Wonen" op de percelen [locatie 4], [locatie 3], [locatie 1] en [locatie 2] te wijzigen in de bestemming "Maatschappelijk".

Reeds omdat geen gebruik is gemaakt van de in artikel 57.11 opgenomen wijzigingsbevoegdheid, is het aantal te bebouwen vierkante meters bij gebruikmaking daarvan niet relevant. Bovendien gaat de e-mail over het aantal vierkante meters dat op grond van het bestemmingsplan bebouwd zou mogen worden. Dat staat los van het aantal vierkante meters bebouwing dat zonder omgevingsvergunning mag worden opgericht. [appellant] heeft met zijn verwijzing naar deze e-mails niet aannemelijk gemaakt dat de last om de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m² onrechtmatig is.

Het betoog faalt.

6. Zoals hiervoor onder 4.1, 4.2 en 4.3 overwogen, zijn de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning gebouwd en verbouwd en vallen zij niet onder het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied". Daarnaast is het gebruik van de bijgebouwen als zelfstandige woning in strijd met dat bestemmingsplan. Gelet hierop was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen de aanwezigheid en de bewoning van de bijgebouwen.

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 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 legalisatie bestaat. Daarnaast kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

7. [appellant] betoogt dat hij er op mocht vertrouwen dat het college de bewoning van de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] goedkeurde. Daartoe voert hij aan dat hij met de gemeente overleg heeft gevoerd over zijn plan om een zorgcomplex te realiseren op de percelen [locatie 4] en [locatie 3], waarbij hij zou gaan wonen in de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2]. Hierbij wijst hij op artikel 57.11 van het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" waarin de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om de bestemming "Wonen" op de percelen [locatie 4], [locatie 3], [locatie 1] en [locatie 2] te kunnen wijzigen in de bestemming "Maatschappelijk" om het zorgcomplex planologisch mogelijk te maken. Volgens [appellant] heeft het college toegezegd dat hij de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] mocht gaan bewonen bij de realisatie van het zorgcomplex. Dat blijkt volgens hem onder meer uit de e-mail van 8 december 2014 van de heer Haagen. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat uit deze e-mail niet blijkt dat de heer Haagen bevoegd was om namens het college toezeggingen te doen.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 16 mei 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW5949](#)), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

7.2. Vaststaat dat geen gebruik is gemaakt van de in artikel 57.11 opgenomen wijzigingsbevoegdheid en dat het zorgcomplex nooit is gerealiseerd. Indien door het college zou zijn toegezegd dat [appellant] de bijgebouwen mocht gaan bewonen bij de realisatie van het zorgcomplex, dan is daarmee niet toegezegd dat de bijgebouwen, los van de realisatie van het zorgcomplex, mogen worden gebruikt als zelfstandige woning.

De door [appellant] bedoelde e-mail van 8 december 2014 gaat over het aantal vierkante meters dat op grond van onderdeel c van artikel 57.11 bebouwd mag worden bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid en bevat een berekening daarvan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat deze e-mail geen toezegging bevat dat [appellant] de bijgebouwen mag bewonen. Reeds daarom, ongeacht of de heer Haagen bevoegd was om namens het college toezeggingen te doen, kon [appellant] aan deze e-mail niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontleenen dat hij de bijgebouwen mocht bewonen.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er concreet zicht op legalisatie van de overtredingen bestaat. Volgens hem is er geen sprake van verdere verstedelijking aangezien de bijgebouwen er al staan.

8.1. De rechtbank heeft terecht, onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 26 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2466](#)) overwogen dat het enkele feit dat het college niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, volstaat voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat.

Het college heeft zich in het besluit van 31 maart 2016 op het standpunt gesteld dat het toestaan dat de bijgebouwen als zelfstandige woning worden gebruikt, een verstedelijking is als bedoeld in de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Utrecht en dat op grond van die verordening verstedelijking in beginsel niet is toegestaan. Verder heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het ook los daarvan niet wenst mee te werken aan het afwijken van het bestemmingsplan, omdat de bijgebouwen midden in de Ecologische Hoofdstructuur liggen en omdat het toevoegen van woningen aan het landelijk gebied in strijd komt met de visie van de gemeenteraad voor het gebied. Het betoog van [appellant] biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat dit standpunt rechtens onhoudbaar is en dat de vereiste bestuurlijke medewerking niet zal kunnen worden geweigerd.

Zoals onder 6 is overwogen, zijn de bijgebouwen zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning gebouwd, vallen zij niet onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan en is het gebruik daarvan als zelfstandige woning in strijd met het bestemmingsplan. Indien de bijgebouwen, die nu illegaal aanwezig zijn, worden gelegaliseerd, dan wordt daarmee, anders dan [appellant] stelt, een verdere verstedelijking toegestaan.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat er geen concreet zicht op legalisatie van de overtredingen bestaat.

Het betoog faalt.

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat het college bij het besluit van 14 februari 2017 in strijd met het verbod op willekeur en het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door slechts hem aan te schrijven om de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] af te breken en niet ook de nieuwe eigenaar van het perceel [locatie 3] aan te schrijven om de op dat perceel aanwezige bijbehorende bouwwerken af te breken teneinde de totale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken terug te brengen tot maximaal 150 m².

9.1. De geconstateerde overtreding die ten grondslag ligt aan het besluit van 31 maart 2016 is het zonder omgevingsvergunning verbouwen van de twee bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] en het in strijd met het bestemmingsplan bewonen daarvan. Bij dat besluit heeft het college gelast om de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m² omdat op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor, onder bepaalde voorwaarden, 150 m² aan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mag worden opgericht. Deze last kwam er op neer dat [appellant] kon kiezen om de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] af te breken of om 145 m² aan andere bijgebouwen bij de woning aan de [locatie 3] af te breken, waardoor de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] vergunningvrij zouden worden indien ook het gebruik daarvan als zelfstandige woning werd beëindigd.

Bij het besluit van 14 februari 2017 heeft het college het besluit van 31 maart 2016 gewijzigd. Daarbij heeft het zich op het standpunt gesteld dat de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] door de verkoop van het perceel [locatie 3] niet meer vergunningvrij kunnen zijn op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor. De geconstateerde overtreding kan daardoor nog slechts worden beëindigd door het afbreken van de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2].

De omstandigheid dat [appellant] op 31 maart 2016 de geconstateerde overtreding met betrekking tot de bijgebouwen aan de [locatie 1] en [locatie 2] ongedaan kon maken door het afbreken van bijgebouwen op het perceel [locatie 3], betekent niet dat er een overtreding bestaat met betrekking tot de bijgebouwen op het perceel [locatie 3]. Een dergelijke overtreding lag in ieder geval niet ten grondslag aan het besluit van 31 maart 2016. [appellant] heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat zich met betrekking tot de bijgebouwen op het perceel [locatie 3] een overtreding voordoet. Gelet hierop heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat het college heeft gehandeld in strijd met het verbod op willekeur of het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

10. [appellant] betoogt in zijn gronden tegen de besluiten van 20 maart 2018 dat de dwangsom die is verbonden aan de last om het gebruik van de bijgebouwen voor bewoning te staken en gestaakt te houden buitensporig hoog is en in strijd met het geldende handhavingsbeleid is.

10.1. De last om het gebruik van de bijgebouwen voor bewoning te staken en gestaakt te houden is opgelegd bij het besluit van 31 maart 2016. Het betoog dat de aan die last verbonden dwangsom in strijd met het handhavingsbeleid is, is dan ook gericht tegen dat

besluit. [appellant] heeft dit betoog niet aangevoerd bij de rechtbank. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom [appellant] dit betoog niet al bij de rechtbank had kunnen aanvoeren, terwijl hij dat uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen, gelet op de functie van het hoger beroep, had moeten doen, laat de Afdeling dit betoog buiten beschouwing.

10.2. [appellant] heeft bij de rechtbank wel aangevoerd dat de hoogte van de dwangsom niet in verhouding staat tot de overtreding. Daarover heeft de rechtbank terecht overwogen dat het opleggen van een last onder dwangsom als doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels en dat van de dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de dwangsom van € 5.000,00 per maand of deel van een maand dat niet of niet geheel aan de is voldaan, buitensporig hoog is in verhouding tot het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Het betoog faalt.

De invordering

11. Bij het invorderingsbesluit van 6 februari 2017 heeft het college bij [appellant] een bedrag van € 35.000,00 aan dwangsommen ingevorderd.

Bij het invorderingsbesluit van 20 maart 2018 heeft het college het invorderingsbesluit van 6 februari 2017 ingetrokken en in de plaats daarvan nog slechts een bedrag van € 15.000,00 aan dwangsommen ingevorderd. De aanleiding voor dit nieuwe invorderingsbesluit is de overdracht van de eigendom van het perceel [locatie 3] op 29 december 2016 aan een nieuwe eigenaar.

Het invorderingsbesluit van 20 maart 2018 is gelet op artikel 6:19 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet en gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van dit geding.

Het college stelt zich in dit besluit op het standpunt dat [appellant] eenmaal een bedrag van € 5.000,00 heeft verbeurd vanwege het in de maand januari 2017 niet voldoen aan de eerste last uit het besluit van 31 maart 2016 om het gebruik van de bijgebouwen voor bewoning te staken en gestaakt te houden.

Daarnaast stelt het college dat [appellant] tweemaal een bedrag van € 5.000,00 heeft verbeurd vanwege het in de maanden november en december 2016 niet voldoen aan de derde last uit het besluit van 31 maart 2016 om de totale oppervlakte van bijgebouwen terug te brengen tot 150 m².

Het ingetrokken invorderingsbesluit van 6 februari 2017 had ook al betrekking op deze verbeurde dwangsommen over de maanden november en december 2016 en januari 2017.

12. [appellant] heeft ter zitting betoogd dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen is verjaard omdat het college geen stuitingshandelingen heeft verricht.

12.1. Het college heeft ter zitting in reactie daarop gesteld dat het de verjaring tijdig heeft gestuit met de aanmaning van 19 september 2017, die dezelfde dag aangetekend en per gewone post naar [appellant] is gestuurd. Tijdens de zitting heeft het college een kopie van deze aanmaning overgelegd en een uitdraai van de 'tracking status' van de aangetekende zending in het 'Track & Trace'-systeem op de website van PostNL. Op de uitdraai is te zien dat de aangetekende zending op 19 september is verstuurd en op 20 september is bezorgd op het adres van [appellant], waarbij is getekend voor de ontvangst. Hiermee heeft het college aannemelijk gemaakt dat het op 19 september 2017 een aanmaning heeft gestuurd aan [appellant].

Op grond van artikel 5:35 van de Awb verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd en op grond van artikel 4:106 van de Awb kan het college de verjaring stuiten door een aanmaning. Aangezien het college binnen een jaar na november 2016 een aanmaning heeft gestuurd, heeft het college tijdig een stuitingshandeling verricht zodat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen ten tijde van de zitting bij de Afdeling niet was verjaard.

Het betoog faalt.

13. [appellant] betoogt dat hij ook vóór 29 december 2016 geen eigenaar was van het perceel [locatie 3], waardoor hem niet kon worden gelast de totale oppervlakte aan bijgebouwen terug te brengen tot 150 m² en waardoor hij in de maanden november en december 2016 niet aan deze last kon voldoen.

13.1. Dit betoog heeft [appellant] niet bij de rechtbank aangevoerd. Aangezien deze last is opgelegd bij het besluit van 31 maart 2016 en het invorderingsbesluit van 6 februari 2017 al betrekking had op de in november en december 2016 verbeurde dwangsommen vanwege het niet voldoen aan deze last, had [appellant] dit betoog al bij de rechtbank kunnen aanvoeren tegen deze besluiten. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom [appellant] dit betoog niet al bij de rechtbank had kunnen aanvoeren, terwijl hij dat uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen, gelet op de functie van het hoger beroep, had moeten doen, laat de Afdeling dit betoog buiten beschouwing

14. [appellant] voert aan dat het college van invordering had moeten afzien vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden.

14.1. Dit betoog is een herhaling van zijn betoog bij de rechtbank. De rechtbank is daarop gemotiveerd ingegaan en achtte in dit geval geen bijzondere omstandigheden aanwezig die aanleiding gaven voor het oordeel dat het college in redelijkheid van invordering af had moeten zien. [appellant] heeft niet onderbouwd waarom het oordeel van de rechtbank onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

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

Het beroep tegen de besluiten van 20 maart 2018 is ongegrond.

16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Soest van 20 maart 2018 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Kors
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 januari 2019

687.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:106

Het bestuursorgaan kan de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel.

Artikel 5:35

In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Artikel 5:39

1 Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

[...]

Artikel 6:19

1 Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot

intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Artikel 6:24

Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld.

Besluit omgevingsrecht

Bijlage II. Behorende bij de artikelen 2.3, 2.5a en 2.7

[...]

Artikel 2

Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op:

[...]

3. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

[...]

b. voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:

1°. indien hoger dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule: maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;

2°. functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw, tenzij het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

c. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,

d. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag,

e. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte,

f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken in het

bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan:

[...]

3°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m²: 90 m², vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², tot een maximum van in totaal 150 m²,

g. niet aan of bij:

1°. een woonwagen,

2°. een hoofdgebouw waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan is bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij die vergunning aangegeven termijn verplicht is de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand hersteld te hebben,

3°. een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden;

4. [...]

Bestemmingsplan "Landelijk gebied 1994"

Artikel 37 Overgangsbepalingen

1. Een bouwwerk, dat op het tijdstip van tervisielegging van het ontwerp van dit plan bestond of in uitvoering was, danwel is of kan worden gebouwd krachtens een bouwvergunning, waarvoor de aanvraag voor dat tijdstip is ingediend, en dat afwijkt van het in dit plan - behoudens in dit artikellid - bepaalde ten aanzien van de toelaatbaarheid van bebouwing, mag, mits de bestaande afwijkingen ook naar hun aard niet worden vergroot en behoudens onteigening

a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits dit geen algehele vernieuwing of verandering van het in de aanhef bedoelde bouwwerk tot gevolg heeft;

b. [...]

Bestemmingsplan "Landelijk gebied"

Artikel 34 Wonen

[...]

34.2 Bouwregels

Op deze gronden mag worden gebouwd en gelden de volgende regels:

34.2.1 Hoofdgebouwen met uitbouwen

a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;

b. [...]

Artikel 53 Algemene gebruiksregels

[...]

53.2 Verboden gebruik

Als strijdig gebruik wordt in ieder geval aangemerkt:

[...]

c. het gebruik van vrijstaande bijbehorende bouwwerken als zelfstandige woning of afhankelijke woonruimte, tenzij sprake is van een mantelzorgwoning als bedoeld in artikel 56 lid 3 (mantelzorg) van deze regels;

d. [...]

Artikel 57 Algemene wijzigingsregels

[...]

57.11 Wro-zone - wijzigingsgebied 9

Burgemeester en wethouders kunnen, ter plaatse van de gebiedsaanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 9' de bestemming 'Wonen' wijzigen in de bestemming 'Maatschappelijk' als bedoeld in artikel 14, met dien verstande dat:

a. de bestaande woningen Soester Hoogt 4 en [locatie 3] gehandhaafd blijven;

b. de wijzigingsbevoegdheid uitsluitend wordt toegepast voor het realiseren van een woonzorgvoorziening in de bestaande woningen als genoemd onder a en in een uitbreiding van de bestaande bebouwing;

c. de uitbreiding mag niet meer bedragen dan 20% van de netto vloeroppervlakte van de bestaande bebouwing;

d. [...]

Artikel 59 Overgangsrecht

59.1 Overgangsrecht bouwwerken

Voor bouwwerken luidt het overgangsrecht als volgt:

a. een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor

bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot:

1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
 2. na het tenietgaan ten gevolge van een calamiteit, geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor bouwen wordt gedaan binnen 2 jaar na de dag waarop het bouwwerk is tenietgegaan.
- b. het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van het bepaalde onder a van dit lid een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in lid 59.1 onder a met maximaal 10%;
- c. het bepaalde in lid 59.1 onder a is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan.

[...]