

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:6349

Datum uitspraak

24 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad VOF Gouwpark onder oplegging van een (preventieve) dwangsom van € 435.960,00 gelast om het handelen in strijd met de verleende omgevingsvergunningen wat betreft het parkeren te voorkomen of te beëindigen. Het college heeft aan VOF Gouwpark drie omgevingsvergunningen verleend voor het realiseren van het stedenbouwkundig plan "Gouwpark". Dat plan voorziet in 248 woningen en parkeervoorzieningen. Er zijn in het gebied 253 parkeerplaatsen aangelegd. Volgens het college zijn de gerealiseerde parkeerplekken onjuist verdeeld, waardoor een tekort van 30 openbaar toegankelijke parkeerplaatsen bij de sociale huurwoningen is ontstaan. VOF Gouwpark handelt daarmee volgens het college in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, van de Wabo.

Volledige tekst

202401066/1/R1.

Datum uitspraak: 24 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 10 januari 2024 in zaak nr. 22/6270 in het geding tussen:

het college

en

de vennootschap onder firma VOF Gouwpark en anderen (hierna in enkelvoud en samen: VOF Gouwpark), gevestigd in onder meer Volendam.

Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft het college VOF Gouwpark onder oplegging van een (preventieve) dwangsom van € 435.960,00 gelast om het handelen in strijd met de verleende omgevingsvergunningen wat betreft het parkeren te voorkomen of te beëindigen.

Bij besluit van 16 februari 2022 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na het besluit op bezwaar.

Bij besluit van 7 december 2022 heeft het college het door VOF Gouwpark tegen deze besluiten gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, de grondslag van het besluit van 25 januari 2022 gewijzigd en het besluit voor het overige in stand gelaten, en het besluit van 16 februari 2022 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 10 januari 2024 heeft de rechtbank het door VOF Gouwpark daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 7 december 2022 vernietigd, de besluiten van 25 januari 2022 en 16 februari 2022 herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

VOF Gouwpark heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 5 november 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. Y.J. van Amelsvoort en drs. I. de Vries, bijgestaan door mr. G.M. Pierik en mr. C.J. Loggen-ten Hoopen, beiden advocaat in Hoofddorp, en VOF Gouwpark, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B en [gemachtigde C], bijgestaan door mr. J.C. Ellerman, advocaat in Amsterdam, en mr. R.M. Mussaeus, advocaat in Zeist, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding omgevingsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft het college aan VOF Gouwpark een (preventieve) last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het college heeft aan VOF Gouwpark drie omgevingsvergunningen verleend voor het realiseren van het stedenbouwkundig plan "Gouwpark". Dat plan voorziet in 248 woningen en

parkeervoorzieningen. Er zijn in het gebied 253 parkeerplaatsen aangelegd. Volgens het college zijn de gerealiseerde parkeerplekken onjuist verdeeld, waardoor een tekort van 30 openbaar toegankelijke parkeerplaatsen bij de sociale huurwoningen is ontstaan. VOF Gouwpark handelt daarmee volgens het college in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, van de Wabo.

Het college heeft VOF Gouwpark gelast om te voldoen aan het aantal parkeerplaatsen per woningcategorie overeenkomstig de verleende omgevingsvergunningen onder oplegging van een dwangsom van € 435.960,00 ineens. VOF Gouwpark kan uitvoering geven aan de last onder dwangsom door de al aangelegde parkeerplaatsen alsnog "semi-openbaar" te maken voor de sociale huurwoningen, waardoor een tekort van 30 parkeerplaatsen alsnog wordt voorkomen of ongedaan gemaakt.

De rechtbank heeft overwogen dat het college ten onterechte heeft geoordeeld dat er een overtreding is van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, van de Wabo. Naar het oordeel van de rechtbank was het college dus niet bevoegd om aan VOF Gouwpark een (preventieve) last onder dwangsom op te leggen. Het college is het daarmee niet eens.

Is er een overtreding?

3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen overtreding is. Omdat de parkeertabel deel uitmaakt van de omgevingsvergunning en daarvan wordt afgeweken, is er volgens het college een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Daarnaast voert het college aan dat de afwijking van de parkeertabel strijdig is met artikel 9.1 van de planregels, zodat er een overtreding is van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

3.1. Het college heeft aan VOF Gouwpark drie omgevingsvergunningen verleend voor het realiseren van in totaal 248 woningen. De omgevingsvergunningen zijn verleend voor de activiteit "bouwen". Uit de motivering van die besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend, volgt dat het parkeeraspect voor deze 248 woningen in zijn totaal is gezien. Die besluiten bevatten een tabel (hierna genoemd: parkeertabel) waarin het benodigde aantal parkeerplaatsen per woningtype is berekend. Uit de parkeertabel volgt dat er in totaal 259 parkeerplaatsen nodig zouden zijn. Het college heeft volgens die besluiten ingestemd met een totaal van (ook in de parkeertabel genoemde) 249 parkeerplaatsen. Daarbij is onder meer betrokken dat parkeerregulering een licht dempend effect op het autogebruik kan hebben en dat er een Hoogwaardig Openbaar Vervoer halte in de directe nabijheid ligt. Deze motivering is opgenomen in de "Bijlage onderdelen omgevingsvergunning" en dat stuk maakt volgens de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend daarvan onderdeel uit. De drie omgevingsvergunningen zijn onherroepelijk.

3.2. Bij de aanvraag van 18 november 2019 voor de omgevingsvergunningen zijn inrichtingstekeningen gevoegd, waaruit blijkt dat er 253 parkeerplaatsen worden gerealiseerd en waar deze worden gerealiseerd. Ook de inrichtingstekeningen zijn als bijlage benoemd in de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend. In die besluiten staat dat deze gewaarmerkte stukken en bijlagen onderdeel uitmaken van de vergunningen. VOF Gouwpark heeft de parkeerplaatsen overeenkomstig deze tekeningen aangelegd. Op de zitting van de Afdeling hebben partijen dit bevestigd. Van de in totaal 253 parkeerplaatsen zijn er 182 parkeerplaatsen alleen voor bepaalde woningen beschikbaar.

De parkeerberekening en de inrichting van de parkeerplaatsen was eerder al op 27 september 2019 door het college goedgekeurd. Op de zitting heeft het college toegelicht dat de toen beoordeelde tekening een legenda ontbeerde. Op de legenda van de later

ingediende inrichtingstekeningen - die deel uitmaken van de bijlagen van de omgevingsvergunning - is weergegeven op welke manier parkeerplaatsen worden aangeduid die op privéterrein zijn gelegen en op welke manier parkeervakken worden aangeduid die niet op privéterrein zijn gelegen.

3.3. Het college heeft zich in het bezwaar gehandhaafde besluit van 25 januari 2022 op het standpunt gesteld dat VOF Gouwpark in strijd met de omgevingsvergunningen handelt, omdat zij afwijkt van de parkeernorm per woningbouwcategorie zoals is vermeld in de parkeertabel in de omgevingsvergunningen. Volgens het college zijn voor sommige woningbouwcategorieën in afwijking van de omgevingsvergunningen teveel parkeerplaatsen gerealiseerd en voor sommige te weinig.

De Afdeling kan het standpunt van het college dat VOF Gouwpark afwijkt van de omgevingsvergunningen niet volgen. De verdeling van de parkeerplaatsen per woningbouwcategorie is niet kenbaar terug te voeren op de parkeertabel. Bovendien zijn de parkeerplaatsen gerealiseerd overeenkomstig de inrichtingstekeningen die deel uitmaken van de omgevingsvergunningen. Als de parkeervoorzieningen niet in overeenstemming waren met het bestemmingsplan, dan had het college VOF Gouwpark de gelegenheid kunnen bieden om de inrichtingstekeningen te wijzigen en, als dat niet gebeurde, de omgevingsvergunningen te weigeren wegens strijd met het bestemmingsplan. Maar het college heeft dat niet gedaan. Aangezien er ook geen voorschrift aan de omgevingsvergunningen is verbonden, concludeert de Afdeling dat VOF Gouwpark niet in afwijking van de omgevingsvergunningen heeft gebouwd. Dat betekent dat het college alleen al daarom niet handhavend kon optreden wegens overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. De rechtbank is, hoewel op andere gronden, terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

De rechtbank had overwogen dat het aanleggen van parkeerplaatsen geen "bouwen" is in de zin van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, zodat dat artikel daarom geen grondslag bood voor handhavend optreden. Het project Gouwpark waarvoor de omgevingsvergunningen zijn verleend, gaat - gelet op de bij de omgevingsvergunningen behorende gewaarmerkte stukken en bijlagen - over het bouwen van woningen inclusief parkeervoorzieningen. Als er in afwijking van de omgevingsvergunningen te weinig parkeerplaatsen zouden worden aangelegd, dan zou het project in afwijking van de verleende omgevingsvergunningen worden gebouwd. Maar dat is, gelet op het voorgaande, niet aan de orde.

3.4. De Afdeling onderschrijft de conclusie van de rechtbank dat artikel 2.1, aanhef en onder c, van de Wabo in deze situatie geen grondslag bood voor handhavend optreden. Artikel 9.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Gouwpark" is namelijk alleen van betekenis voor de toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwen aan het bestemmingsplan. Het artikel staat onder het kopje "Algemene bouwregels" en luidt:

"Bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw geldt dat:

- a. voldoende parkeervoorzieningen voor auto's en fietsen worden gerealiseerd op de betreffende locatie of in de directe omgeving daarvan in of buiten het plangebied;
- b. voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de "Uitvoeringsnota Parkeren Zaanstad 2016" en;

c. [...]."

Dit artikel is niet geformuleerd als een gebruiksregel waarop met toepassing van artikel 2.1, aanhef en onder c, van de Wabo kan worden gehandhaafd. Dat het project Gouwpark volgens het college in strijd is met artikel 9.1 van de planregels, als de parkeerplaatsen overeenkomstig de inrichtingstekeningen worden gerealiseerd, is dus iets wat het college bij de toets van de aanvraag aan het bestemmingsplan had moeten beoordelen.

3.5. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat er op het moment van het in bezwaar gehandhaafde besluit geen (dreigende) overtreding was als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, van de Wabo.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Proceskosten en griffierecht

5. Het college moet de proceskosten in hoger beroep vergoeden.

6. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt van het college griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad tot vergoeding van bij VOF Gouwpark, HSB Gouwpark B.V. en Wilma Gouwpark B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad een griffierecht van € 559,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Wijgerde, griffier.

w.g. Gundelach
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wijgerde
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2025

672-1168