

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BV7256
Datum uitspraak	29 februari 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 juli 2010 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 1] een reguliere bouwvergunning te verlenen voor het verbouwen van een kantoorruimte tot woonruimte op het perceel de [locatie] te Dongen (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201107259/1/A1.

Datum uitspraak: 29 februari 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. [appellant sub 1], wonende te Dongen en;
2. [appellante sub 2], gevestigd te Dongen, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B],
appellanten (hierna gezamenlijk in enkelvoud: [appellant]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 25 mei 2011 in zaak nr. 10/5583 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Dongen.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2010 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 1] een reguliere bouwvergunning te verlenen voor het verbouwen van een kantoorruimte tot woonruimte op het perceel de [locatie] te Dongen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 14 december 2010 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 mei 2011, verzonden op 6 juni 2011, heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 14 december 2010 vernietigd en het college opgedragen, met inachtneming van de uitspraak, een nieuw besluit te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 juli

2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brieven van 29 juli 2011 en 13 september 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 19 augustus 2011 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, het door [appellant] tegen het besluit van 9 juli 2010 gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 januari 2012, waar [appellant], bijgestaan door mr. H.A. Pasveer, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door K. Verbaan-Crielaard en B.W. Lambooi, beiden werkzaam bij de gemeenten, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Tichelrijt" rust op het perceel de bestemming "Bedrijven".

Op gronden met deze bestemming mag, voor zover hier van belang, ingevolge artikel 9, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften één dienstwoning per bedrijf worden gebouwd.

Ingevolge 1, negende lid, van de planvoorschriften wordt onder een dienstwoning verstaan: Een woning in of bij een gebouw of op of bij een terrein, slechts bestemd voor (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein, noodzakelijk is.

2.2. Ingevolge artikel 44, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang en voor zover hier van belang, wordt een bouwvergunning geweigerd indien het bouwen in strijd is met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 46, eerste lid, onder c, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, dient het college telkens binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag om een reguliere bouwvergunning die wordt verleend in twee fasen te beslissen omtrent die aanvraag.

Ingevolge artikel 46, derde lid, aanhef en onder b, zoals dat luidde ten tijde van belang en voor zover hier van belang, indien de onder artikel 44, eerste lid, onderdeel c, bedoelde situatie zich voordoet. In dat geval wordt de aanvraag om bouwvergunning tevens aangemerkt als een aanvraag om een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Ingevolge artikel 46, vijfde lid, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, geldt dat, indien wordt beslist omtrent een aanvraag om bouwvergunning op een moment dat ten behoeve daarvan een ontheffing, projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, 3.42 of 3.42 van de Wro is genomen, maar nog niet in werking is getreden, die bouwvergunning slechts mag en moet worden geweigerd, in afwijking van artikel 44, eerste lid, aanhef en onderdeel c, indien het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan in samenhang met die ontheffing, dan wel in strijd is met dat projectbesluit of dat besluit. Indien burgemeester en wethouders niet omtrent de aanvraag om bouwvergunning beslissen binnen de daarvoor in het eerste of vierde lid gestelde termijn en, indien het derde lid van toepassing is, een

ontheffing, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, 3.41 of 3.42 van de Wro is genomen, is de vergunning van rechtswege verleend. Deze verlening wordt aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend. Daartoe voert hij aan dat het bouwplan voldoet aan de eisen van het bestemmingsplan en dat het college niet binnen zes weken heeft beslist omtrent de op 28 april 2010 ontvangen aanvraag om bouwvergunning. [appellant] betoogt in dat verband dat de dienstwoning noodzakelijk is, omdat geregeld ook buiten kantoortijden werkzaamheden moeten worden verricht en vanwege diefstalgevoeligheid van materialen en ladingen permanent toezicht op het bedrijf noodzakelijk is.

2.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 januari 2005 in zaak nr. 200404881/1), is met betrekking tot de vraag naar de noodzaak van een dienstwoning van belang of de bedrijfsvoering ter plaatse zoveel tijd en aandacht van de aanvrager opeist, dat op grond daarvan een redelijk belang om op het perceel te wonen aanwezig moet worden geacht; een en ander dient aan de hand van objectieve criteria te worden vastgesteld. De rechtbank heeft aldus terecht overwogen dat de in de planvoorschriften gebezigde term "noodzakelijk" zo moet worden uitgelegd dat [appellant] een reëel belang moet hebben om bij zijn bedrijf te wonen.

De rechtbank heeft in dat verband terecht overwogen dat [appellant] geen reëel belang heeft om bij het transport bedrijf te wonen. Gelijk de Afdeling eerder in de genoemde uitspraak heeft overwogen, vloeit uit inbraakgevoeligheid niet rechtstreeks de noodzaak van een dienstwoning voort, temeer nu het terrein van [appellant] op andere manieren reeds is beveiligd en de mogelijkheid bestaat om deel te nemen aan de collectieve beveiliging van het industrieterrein waarop het transportbedrijf is gevestigd. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het belang van [appellant] bij de vermindering van de reistijd niet zodanig zwaar weegt dat sprake is van een reëel belang bij een dienstwoning.

Nu [appellant] , op grond van het bovenstaande, geen reëel belang heeft bij de dienstwoning, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het bouwplan in strijd is met de planvoorschriften, zodat niet van rechtswege bouwvergunning is verleend.

Het betoog faalt.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

2.4.1. Bij de besluiten van 9 juli 2010 en 14 december 2010 heeft het college enkel tot weigering van de bouwvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan besloten. De rechtbank heeft in dat verband terecht overwogen dat het college in een nieuw besluit op bezwaar alsnog omtrent afwijking van het bestemmingsplan dient te beslissen. Voor zover [appellant] in het kader van het besluit van 14 december 2010 een beroep op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel heeft gedaan, wordt overwogen dat dit faalt, alleen al omdat schending van deze beginselen niet kan leiden tot verlening van een bouwvergunning in strijd met de wet. Hoewel de rechtbank het beroep op deze beginselen inhoudelijk heeft besproken en dat niet had hoeven doen, is ze reeds om voormelde reden terecht tot de conclusie gekomen dat het beroep op die beginselen niet kan slagen. De Afdeling zal het beroep op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel alsnog bespreken in het kader van het nieuwe besluit op bezwaar van 19 augustus 2011, waarbij tevens omtrent afwijking van het bestemmingsplan is besloten.

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

2.6. Bij besluit van 19 augustus 2011 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door [appellant] gemaakte bezwaar. Aangezien bij dit nieuwe besluit niet aan de bezwaren van [appellant] is tegemoetgekomen, wordt het hoger beroep van [appellant], gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht mede een beroep tegen dit besluit in te houden.

2.7. In het besluit van 19 augustus 2011 heeft het college het bezwaar van [appellant] wederom ongegrond verklaard en, in navolging van de weigering van de raad van de gemeente Dongen een projectbesluit te nemen, geweigerd een bouwvergunning te verlenen.

2.8. [appellant] betoogt dat de hoorplicht als bedoeld in artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is geschonden, nu reeds voorafgaand aan de hoorzitting, door de gemeenteraad is besloten geen gebruik te maken van de bevoegdheid een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wro te nemen.

2.8.1. Ingevolge artikel 7:2 stelt het bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, de belangenhebbende in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

2.8.2. Nu het college het bestuursorgaan is dat op het bezwaar dient te beslissen en het, voorafgaand aan die beslissing aan [appellant] de gelegenheid heeft geboden om te worden gehoord, is voldaan aan het bepaalde in artikel 7:2, eerste lid, van de Awb, zodat deze hogerberoepsgrond feitelijke grondslag mist. Dat de gemeenteraad reeds voorafgaand aan de hoorzitting besloten heeft om geen projectbesluit te nemen, maakt dat niet anders, omdat er geen verplichting bestaat om de aanvrager van het projectbesluit voorafgaande aan de daaromtrent te nemen beslissing te horen.

2.9. [appellant] betoogt tevergeefs dat het college niet heeft onderkend dat hij wel degelijk een reëel belang heeft bij een bedrijfswoning. Verwezen wordt naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in rechtsoverweging 2.3.1.

2.10. [appellant] betoog dat het college zijn weigering om geen bouwvergunning te verlenen onvoldoende heeft gemotiveerd.

2.10.1 Het college heeft zijn besluit om geen bouwvergunning te verlenen, gebaseerd op de strijdigheid van het bouwplan met het bestemmingsplan. Blijkens het besluit van 7 juli 2011 is de raad niet bereid de strijdigheid op te heffen door het nemen van een projectbesluit. Daartoe is onder meer overwogen dat [appellant] geen reëel belang heeft bij een bedrijfswoning op het perceel.

Blijkens het voorstel van het college aan de raad omtrent het nemen van een projectbesluit, welk voorstel onderdeel is van dat besluit, wordt een stringent beleid gehanteerd ten aanzien van dienstwoningen en is het provinciaal beleid erop gericht geen bedrijfswoningen toe te staan op bedrijventerreinen. Voorts is van belang geacht dat in het kader van de herziening van het bestemmingsplan de mogelijkheid van dienstwoningen in het geheel wordt uitgesloten. Gelet hierop, heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten tot het handhaven van het stringente beleid om niet van het bestemmingsplan af te wijken, zodat enkel medewerking wordt verleend aan een bouwplan, indien kan worden aangetoond dat er een noodzaak bestaat voor een dienstwoning.

Het betoog faalt.

2.11. [appellant] betoogt voorts dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel heeft besloten. Daartoe voert hij aan dat in de nabije omgeving van het perceel andere dienstwoningen zijn gevestigd zonder dat daartoe een noodzaak bestond en dat de jarenlange praktijk dat bouwvergunningen voor de bouw van dienstwoningen werden verleend, heeft geleid tot het gerechtvaardigde vertrouwen dat ook aan hem bouwvergunning zou worden verleend.

2.11.1. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht, heeft het zijn beleid ten aanzien van de dienstwoningen bij bedrijven medio 2000 aangescherpt in die zin dat sprake moet zijn van een dusdanige intensiteit of frequentie van de activiteiten van het bedrijf dat het niet anders kan dan dat er een dienstwoning geplaatst wordt. Dit restrictieve beleid zal in de herziening van het bestemmingsplan worden vastgelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 juni 2005 in zaak nr. 200500149/1) is geen sprake van gelijke of gelijk te stellen gevallen indien de gevallen waarop een beroep wordt gedaan betrekking hebben op een periode waarin ander beleid gold. Voor zover de door [appellant] genoemde gevallen vielen onder het voorheen geldende beleid, op grond waarvan de noodzaak bij een dienstwoning niet behoefde te worden aangetoond, en dat beleid inmiddels is verlaten, heeft het college terecht geen aanleiding gezien om zijn medewerking te verlenen aan het bouwplan.

Het ter zitting aan de orde gestelde geval van Brabant Boot, dat zich vestigde op het perceel De Hak 6 te Dongen, is evenmin als gelijk geval aan te merken, nu, anders dan op het onderhavige perceel, op het perceel De Hak 6 te Dongen reeds lang een dienstwoning bestond en geen sprake was van nieuwbouw.

2.11.2. Er bestaan evenmin aanleiding voor het oordeel dat het vertrouwensbeginsel is geschonden. Het enkele gegeven dat het bestemmingsplan de mogelijkheid biedt tot realisering van een dienstwoning indien dat, gelet op de bestemming van het gebouw of terrein, noodzakelijk is en dat in de omgeving in het verleden bouwvergunningen zijn verleend voor de realisering van dienstwoningen, is onvoldoende voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Nu er voorts geen sprake is van door een daartoe bevoegd persoon aan [appellant] gedane toezeggingen, is het vertrouwensbeginsel niet geschonden.

Het betoog faalt.

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

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.G.P. Oudenaller, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Oudenaller
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 februari 2012

357-724.