

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW0743
Datum uitspraak	4 april 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 oktober 2009 heeft het college Haaglanden Groenvoorziening B.V. (lees: [appellante]) onder oplegging van een dwangsom gelast de container en het vrijdbaar berghok van het perceel E 2007 (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201106064/1/A1.

Datum uitspraak: 4 april 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Aalsmeer,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 20 april 2011 in zaak nr. 10/8967 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Wassenaar.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2009 heeft het college Haaglanden Groenvoorziening B.V. (lees: [appellante]) onder oplegging van een dwangsom gelast de container en het vrijdbaar berghok van het perceel E 2007 (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 16 november 2010 heeft het college het door [appellante] ten aanzien van het vrijdbaar berghok daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 april 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 mei 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 27 juni 2011.

Bij besluit van 8 juni 2011 heeft het college beslist tot invordering van de verbeurde

dwangsom van € 2.500,00.

Bij besluit van 23 augustus 2011 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] bij brief, bij de rechtbank ingekomen op 5 oktober 2011, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 3 november 2011. De rechtbank heeft deze brieven ter behandeling als beroep doorgezonden aan de Raad van State.

Het college heeft verweerschriften ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 februari 2012, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. C.A. van Kooten-de Jong, advocaat te Montfoort, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. de Heij en P.H. van den Berg, beiden werkzaam bij gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, zoals deze luidde ten tijde van belang, is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, wordt, voor zover hier van belang, onder bouwen verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of vergroten van een bouwwerk.

2.2. Het begrip "bouwwerk" is in de Woningwet niet omschreven. In de modelbouwverordening is wel een bruikbare definitie gegeven. De Afdeling heeft eerder (onder meer in de uitspraak van 17 oktober 2001 in zaak nr. 200004512/1; Gst. 2002, 7172, 11) bij herhaling aansluiting gezocht bij de in de modelbouwverordening gegeven definitie van het begrip "bouwwerk". Deze luidt: "Elke constructie van enige omvang, van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

2.3. Niet in geschil is dat het verrijdbaar berghok, door [appellante] aangeduid als een aanhanger, in 2003 op het perceel is geplaatst en gebruikt wordt ten behoeve van het hoveniersbedrijf van [appellante]. Op grond van de stukken is gebleken dat bij [appellante] de bedoeling aanwezig was om het verrijdbaar berghok permanent of voor lange tijd als opslagplaats op het perceel aanwezig te laten zijn. Het verrijdbaar berghok is derhalve als een bouwvergunningplichtig bouwwerk aan te merken. Nu [appellante] het verrijdbaar berghok heeft geplaatst zonder daartoe vereiste bouwvergunning, is het college bevoegd daartegen handhavend op te treden.

2.4. 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 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 legalisatie 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.

2.5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie. Daartoe voert zij aan dat geen sprake is van strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied", nu het ingevolge artikel 55, onder 1.3, van de planvoorschriften onder voorwaarden is toegestaan om goederen, materialen en werktuigen al dan niet tijdelijk op te slaan.

2.5.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied" rust op het perceel de bestemming "Hoveniersdoeleinden". Ingevolge artikel 32, derde lid, aanhef en onder a. 1., van de planvoorschriften, mogen, voor zover hier van belang, op gronden met deze bestemming uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd, waarbij de gebouwen dienen te worden opgericht binnen de op de kaart aangegeven bouwvlakken.

2.5.2. Niet in geschil is dat op de locatie waar het verrijdbaar berghok, dat als gebouw is aan te merken, is geplaatst geen bouwvlak aanwezig is, zodat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Dat ingevolge artikel 55 van de planvoorschriften tijdelijke opslag van materialen onder voorwaarden is toegestaan, maakt dat niet anders. Dit brengt immers niet met zich dat daarvoor in strijd met de planvoorschriften gebouwen mogen worden opgericht.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 november 2007 in zaak nr. 200702722/1), volstaat in beginsel het enkele feit dat het college niet bereid is vrijstelling van het geldende bestemmingsplan te verlenen voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat er geen aanknopingspunten bestaan voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het ter zake door het college ingenomen standpunt dat het de landelijke uitstraling van het gebied wenst te behouden en dat het plaatsen van bouwwerken vanuit het oogpunt van natuurbescherming onwenselijk is, rechtens onhoudbaar is en de vereiste medewerking niet zal kunnen worden geweigerd. Onder die omstandigheden heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat.

Het betoog faalt.

2.6. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte haar verzoek om de toezichthouder van de gemeente, de heer J.A. Barnhoorn (hierna: Barnhoorn), als getuige te horen, heeft afgewezen. Daartoe voert zij aan dat de toezeggingen van Barnhoorn mondeling zijn gedaan en dat alleen aan de hand van een onder ede afgelegde getuigenverklaring vastgesteld kan worden wat Barnhoorn aan [appellante] toegezegd heeft.

2.6.1. De rechtbank heeft het verzoek van [appellante] om Barnhoorn als getuige te horen terecht afgewezen en terecht overwogen dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel onder meer vereist is dat toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon. Aan een vermeende toezegging door Barnhoorn kan om die reden niet het gewicht worden toegekend dat [appellante] daaraan gehecht wil zien. Zo Barnhoorn al zou hebben toegezegd dat het verrijdbaar berghok op het perceel geplaatst mocht worden, dan was hij, in zijn hoedanigheid als toezichthouder van de gemeente Wassenaar, niet bevoegd namens het college deze toezegging te doen. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien Barnhoorn als getuige te horen.

Het betoog faalt.

2.7. [appellante] betoogt voor het eerst in hoger beroep dat de last te ruim is geformuleerd en dat er sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak en er geen reden is waarom deze gronden niet reeds bij de rechtbank konden worden aangevoerd en [appellante] dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen had behoren te doen, dienen deze gronden buiten beschouwing te blijven.

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

2.9. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), voor zover hier van belang, heeft het hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Ingevolge artikel 5:37, eerste lid, beslist het bestuursorgaan alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom omtrent de invordering van een dwangsom.

2.10. Het college heeft in strijd met artikel 5:39, eerste lid, van de Awb beslist op het door [appellante] tegen de invorderingsbeslissing van 8 juni 2011 gemaakte bezwaar. Het had het bezwaarschrift ingevolge dat artikel ter behandeling door moeten sturen aan de Afdeling. Daaruit volgt dat het besluit van 23 augustus 2011 in strijd met de wet genomen is. De Afdeling zal dit besluit vernietigen en het bezwaar tegen het besluit van 8 juni 2011, gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb, als beroep inhoudelijk behandelen.

2.11. [appellante] betoogt tevergeefs dat het besluit van 8 juni 2011 geen stand kan houden, omdat het besluit van 16 november 2010 ten tijde van het nemen daarvan nog niet in rechte onaantastbaar was. Ook wanneer een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom in rechte nog niet onaantastbaar is, kan het college, zonder dat de wet daaraan in de weg staat, besluiten tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan.

2.12. [appellante] betoogt voorts dat het invorderingsbesluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Daartoe voert zij aan dat het college de aan de last onder dwangsom gestelde begunstigingstermijn heeft verlengd tot zes weken na de beslissing op het daartegen gemaakte bezwaar en dat zij er, nadat zij beroep had ingesteld tegen het besluit op bezwaar, vanuit mocht gaan dat de begunstigingstermijn eveneens zou worden verlengd tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank van 20 april 2011, omdat het college gedurende de procedure bij de rechtbank niet tot invordering is overgegaan en omdat zij na de uitspraak van de rechtbank opnieuw heeft verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn.

2.12.1. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat er namens het college concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan zij het in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlelen dat het college de begunstigingstermijn heeft verlengd tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank. Dat het college gedurende de procedure bij de rechtbank niet tot invordering van de dwangsommen is overgegaan en dat [appellante] na de uitspraak van de rechtbank opnieuw heeft verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn, is daarvoor onvoldoende.

Het betoog faalt.

2.13. [appellante] betoogt tenslotte tevergeefs dat de omstandigheden dat zij heeft verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn, dat zij er op heeft vertrouwd dat de begunstigingstermijn ook verlengd zou worden en dat zij niet de bedoeling heeft gehad de

illegale situatie te laten voortduren zonder dat de begunstigingstermijn verlengd zou zijn, aan invordering in de weg staan.

Het uitgangspunt is dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. De door [appellante] aangevoerde omstandigheden zijn niet zodanig bijzonder dat het college als gevolg daarvan had moeten besluiten van invordering af te zien.

2.14. De Afdeling zal het beroep tegen het besluit van 8 juni 2011 ongegrond verklaren.

2.15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I bevestigt de aangevallen uitspraak;

II vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wassenaar van 23 augustus 2011 met kenmerk 2011000152/BdB;

III verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wassenaar van 8 juni 2011 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.A. Offers, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, ambtenaar van staat.

w.g. Offers w.g. Graaff-Haasnoot
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2012

531-724.