

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW8876
Datum uitspraak	20 juni 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 april 2006 heeft de raad van de gemeente Vlist geweigerd [appellant] vrijstelling te verlenen voor het gebruik van het bijgebouw op het perceel [locatie] te Stolwijk (hierna: het perceel) als woonruimte en besloten de bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake het bezwaar en beroep naar aanleiding van dit besluit aan het college te delegeren.

Volledige tekst

201111445/1/T1/A1.

Datum uitspraak: 20 juni 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Stolwijk, gemeente Vlist,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 21 september 2011 in zaken nrs. 08/9088 en 09/5707 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Vlist.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2006 heeft de raad van de gemeente Vlist geweigerd [appellant] vrijstelling te verlenen voor het gebruik van het bijgebouw op het perceel [locatie] te Stolwijk (hierna: het perceel) als woonruimte en besloten de bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake het bezwaar en beroep naar aanleiding van dit besluit aan het college te delegeren.

Bij besluit van 11 november 2008 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 25 april 2006 in stand gelaten.

Bij besluit van 4 maart 2009 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van het bijgebouw als woonruimte te staken.

Bij besluit van 14 juli 2009 heeft het college, voor zover thans van belang, het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 4 maart 2009 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering.

Bij uitspraak van 21 september 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 11 november 2008 en 14 juli 2009 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 november 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 23 november 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 april 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. B. Zevenhuizen en A. Haneveld, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 juni 2005 in zaak nr. 200408873/1), voorziet de bezwaarprocedure, als neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), niet in de mogelijkheid om het nemen van de beslissing op bezwaar over te dragen aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Dit is in strijd met de in artikel 7:11, eerste lid, van de Awb voorgeschreven heroverwegingsplicht. Dit betekent dat het besluit op bezwaar van het college van 11 november 2008 onbevoegd is genomen.

2.3. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Stolwijk" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Agrarische en woondoeleinden (AW)", met de aanduiding "bouwstede woning".

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor:

- ter plaatse van bouwsteden met de aanduiding ●: woondoeleinden.

Ingevolge de in het derde lid opgenomen tabel is op het perceel per bouwstede maximaal één woning met een maximale inhoud van 500 m³ toegestaan.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, is in relatie tot de bestemmingen op gebiedsniveau, zoals bedoeld in de artikelen 3 tot en met 6, in de tabellen 1 tot en met 5 aangegeven welke vormen van gebruik ingevolge deze bestemmingen passend/toelaatbaar zijn. Tevens is in relatie tot de bestemmingen op gebiedsniveau aangegeven welke bijzondere bouwvoorschriften er voor de diverse zones gelden.

Ingevolge het derde lid, zijn in geval van aanwezige functies in de eerste plaats de voorschriften van hoofdstuk III (Bestemmingen op perceelsniveau) van belang. Aldaar wordt - voor aanwezige functies - verwezen naar de relevante voorschriften van dit artikel. Raadpleeg in geval van aanwezige functies dus eerst hoofdstuk III en bij nieuwe functies of functieveranderingen hoofdstuk II (Bestemmingen op gebiedsniveau), met name de tabellen

1 tot en met 5.

Ingevolge de in artikel 7 opgenomen tabel 4, gelezen in verbinding met de in dit artikel opgenomen tabellen 3 en 5, en voorschrift 3, onder c, bij tabel 5, geldt voor het perceel dat wonen is toegestaan binnen de op de plankaart aangegeven bouwsteden/bouwwlakken en geldt ten aanzien van nieuwe woonfuncties dat in geval van nieuwe woningen in bestaande gebouwen artikel 36 in acht wordt genomen, tenzij - in geval van nieuwe woningen die niet aan de voorzijde van de bestaande bebouwing worden gesitueerd - uit geluidsberekeningen blijkt dat uit een oogpunt van concrete geluidsbelasting een kleinere afstand kan worden aangehouden.

Ingevolge artikel 7, vijfde lid, aanhef en onder d, voor zover van belang, geldt voor de gebruiksvormen die betrekking hebben op ander dan agrarisch gebruik, al dan niet in combinatie met agrarische bedrijfsvoering, dat geen woningen tot stand mogen komen op bouwwlakken waar deze blijkens kaart en hoofdstuk III niet toegestaan zijn.

Ingevolge artikel 36 mag in geval van nieuwe woningen ingevolge planwijziging of vrijstelling de afstand van de woning (inclusief aan- en uitbouwen) tot de as van de weg - ter beperking van geluidhinder - in geen geval minder bedragen dan de hieronder aangegeven afstand:

- Beijerscheweg: 19 m.

Ingevolge artikel 43, eerste lid, is het verboden gronden/water en bouwwerken te (laten) gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de betrokken grond gegeven (sub)bestemmingen, de daarbij behorende doeleindenomschrijvingen en de overige voorschriften.

2.4. Niet in geschil is dat [appellant] het bijgebouw op het perceel reeds lange tijd in strijd met de planvoorschriften ten behoeve van de woonfunctie gebruikt. Het college heeft geweigerd vrijstelling te verlenen teneinde dit gebruik te legaliseren. Het heeft hieraan ten grondslag gelegd dat het toestaan van een tweede woning op het perceel niet past in het toekomstige ruimtelijke beleid en dit verder volgens het college leidt tot verrommeling van het buitengebied.

Ten aanzien van de weigering vrijstelling te verlenen

2.5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de vrijstelling niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Hij stelt dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in het standpunt dat het toestaan van een tweede woning op het perceel leidt tot verrommeling. Volgens hem toont de reeds jaren bestaande situatie van verhuur van het bijgebouw aan dat van verrommeling geen sprake is en zal het wegvallen van de huurinkomsten daar juist toe leiden, omdat daarmee de middelen wegvallen om het perceel te onderhouden.

2.5.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de vrijstelling in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

Zij heeft daarbij terecht geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het verlenen van vrijstelling niet past in het toekomstige ruimtelijke beleid, nu in het voorontwerpbestemmingsplan "Landelijk gebied Vlist" voor het gebied waarin het perceel is gelegen, de ontwikkeling van agrarische functies centraal is gesteld. Bovendien staat dit bestemmingsplan, evenals het ten tijde van belang vigerende bestemmingsplan, voor het perceel slechts één woning toe.

De rechtbank heeft het beleid van het college, dat het om verrommeling van het

buitengebied door toenemende vestiging van niet-agrarische functies te voorkomen, aldaar geen nieuwe burgerwoningen wenst toe te staan, terecht niet onredelijk geacht. Het college beroept zich hierbij mede op provinciaal ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in het streekplan "Zuid-Holland Oost" en in de nota "Regels voor Ruimte" van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 8 maart 2005. Uit deze nota volgt dat het provinciaal beleid erop is gericht om de kwaliteit van het Zuid-hollandse landschap te waarborgen en dat op gemeentelijk niveau verrommeling van het landschap effectief dient te worden voorkomen. Het beleid van het college is hiermee in overeenstemming.

De stelling van [appellant] dat van verrommeling op zijn perceel geen sprake is, leidt, wat daarvan zij, niet tot het oordeel dat de vrijstelling niet in redelijkheid kon worden geweigerd. De vrees voor verrommeling ziet immers niet alleen op zijn perceel, maar op de aanblik van het buitengebied als geheel. Het college mocht daarbij de precedentwerking van een vrijstelling betrekken.

De door [appellant] naar voren gebrachte omstandigheden dat zijn woning in slechte staat verkeert en hij financieel afhankelijk is van de huurinkomsten, zijn, zoals de rechtbank eveneens terecht heeft overwogen, geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college aanleiding had moeten zien om de vrijstelling te verlenen.

2.5.2. Voor zover [appellant] met het beroep op het gelijkheidsbeginsel beoogt dat hem op grond daarvan de gevraagde vrijstelling had moeten worden verleend, wordt het volgende overwogen.

De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat, anders dan [appellant] stelt, de situatie met betrekking tot de bewoning van een bijgebouw op het perceel Provincialeweg Oost 24 te Haastrecht, niet vergelijkbaar is met zijn situatie. Het college heeft in dat geval, naar het niet weersproken heeft gesteld, gelet op de buitengewone persoonlijke omstandigheden als daar aan de orde, willen meewerken aan verbetering van die omstandigheden en daartoe op 6 februari 1996 een tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking verleend voor het bewonen van het bijgebouw door de ouders van de hoofdbewoner. In dat geval is, in tegenstelling tot het geval van [appellant], geen sprake van commerciële verhuur van het bijgebouw. De stelling van [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat het college ook zijn situatie als tijdelijk had moeten aanmerken, nu hij binnen twaalf jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereikt en zijn financiële situatie dan wijzigt, wordt niet gevolgd. [appellant] benadrukt zelf dat hij reeds jarenlang structureel financieel afhankelijk is van de huurinkomsten uit het bijgebouw. De periode voordat [appellant] de pensioengerechtigde leeftijd bereikt is aanzienlijk en niet is gebleken dat nadien zijn financiële afhankelijkheid van de huurinkomsten zou vervallen.

In de door [appellant] genoemde situaties aan de Schoonhovenseweg 1 en de Beijerscheweg 8, 23, 26, 55, 98 en 98A te Stolwijk, heeft de rechtbank terecht evenmin grond gezien voor het oordeel dat het college de vrijstelling niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Niet is gebleken dat in die gevallen, in tegenstelling tot dat van [appellant], wel vrijstelling is verleend voor de door hem gestelde bewoning van bijgebouwen op genoemde percelen.

Ook in zoverre is dus geen sprake van ongelijke behandeling van gelijke gevallen die het college ertoe noopte om de vrijstelling te verlenen.

Het betoog faalt.

Ten aanzien van de handhaving

2.6. Vast staat dat het gebruik van het bijgebouw als woonruimte in strijd is met de artikelen

7 en 9, gelezen in verbinding met artikel 43, van de planvoorschriften, zodat het college ter zake handhavend kon optreden.

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 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.

2.7. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die het college in redelijkheid hadden moeten doen afzien van de handhaving. Hij voert daartoe aan dat, gelet op de lange tijd waarin hij het bijgebouw reeds verhuurt zonder dat daartegen is opgetreden, bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen is ontstaan dat daartegen niet meer handhavend zal worden opgetreden.

Daarnaast wordt volgens [appellant] met het handhavend optreden het gelijkheidsbeginsel geschonden, nu zich volgens hem in de gemeente vergelijkbare gevallen voordoen, waartegen het college niet optreedt. Hij stelt voorts dat het handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het college ook om die reden in redelijkheid van handhaving had dienen af te zien.

2.7.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden. De door [appellant] gestelde omstandigheid dat het college bekend was met de illegale situatie, maar daartegen gedurende lange tijd geen handhavingsmaatregelen heeft getroffen, brengt niet met zich dat niet meer handhavend mocht worden opgetreden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 13 juli 2011 in zaak nr. 201011582/1/H1) is het enkele tijdsverloop geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college in redelijkheid van handhavend optreden had behoren af te zien. Voorts brengt die omstandigheid niet met zich dat het college bij [appellant] het in rechte te honoreren vertrouwen heeft gewekt dat ook in de toekomst niet handhavend zal worden opgetreden. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat het college ter zake concrete en ondubbelzinnige toezeggingen heeft gedaan waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Niet gebleken is dat het college op enig moment te kennen heeft gegeven dat in het bijgebouw mag worden gewoond en dat van handhavend optreden ter zake zou worden afgezien.

2.7.2. Wat betreft het beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft de rechtbank terecht overwogen dat de door [appellant] gestelde onder 2.5.2 van deze uitspraak genoemde strijdige situaties niet aan de handhaving jegens hem in de weg staan. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat, zoals door het college onweersproken is gesteld, de bewoning van het bijgebouw op het perceel Beijerscheweg 98 door de eigenaar is beëindigd naar aanleiding van een schriftelijk voornemen tot handhaving van 7 augustus 2009. Tevens heeft zij terecht in aanmerking genomen dat het college heeft gesteld deze situaties te zullen controleren en waar nodig eveneens handhavend te zullen optreden. Inmiddels is gebleken dat het college daartoe op 13 december 2011 het jaarplan "Handhaving 2012" heeft vastgesteld en dat één van de daarin opgenomen projecten strekt tot een gebiedsgerichte controle van de Beijerscheweg te Stolk met betrekking tot het bouwen zonder vergunning en het strijdig gebruik van bouwwerken. Het college heeft aldus voldoende aannemelijk gemaakt dat ook in die situaties waar nodig handhavend zal worden opgetreden.

2.7.3. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. De door [appellant] aangevoerde financiële omstandigheden waarin hij verkeert, kunnen niet tot dat oordeel leiden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in verband daarmee een beroep kan worden gedaan op inkomensondersteunende voorzieningen. Ook de gestelde arbeidsongeschiktheid en fysieke en psychische klachten vormen geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college in redelijkheid van handhavend optreden had behoren af te zien. Niet is gebleken dat de gezondheidstoestand van [appellant] aan het voldoen aan de handhavende maatregelen in de weg staat. Daarbij komt dat [appellant] blijkens de gedingstukken al lange tijd op de hoogte was van het voornemen van het college om tegen de illegale situatie op te treden.

Onder deze omstandigheden en in aanmerking genomen dat het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het bijgebouw op het perceel niet kan worden aangemerkt als een overtreding van geringe ernst, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de handhaving niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat daarvan in dit geval behoort te worden afgezien.

Het betoog faalt.

2.8. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding het college op de voet van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen het gebrek in het besluit op bezwaar van 11 november 2008 te herstellen. Daartoe dient het college ervoor zorg te dragen dat de raad van de gemeente Vlist (hierna: de raad) een besluit neemt op het bezwaarschrift van [appellant] van 29 mei 2006, gericht tegen het besluit van de raad van 25 april 2006.

Nu niet is gebleken van gewijzigde feiten en omstandigheden die daartoe aanleiding geven, behoeft de raad, alvorens tot dit besluit te komen, [appellant] niet opnieuw te horen. Het college dient, rekening houdend met de data waarop de raad in de zomerperiode zal vergaderen, het door de raad te nemen besluit binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak aan de Afdeling toe te zenden.

2.9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Vlist op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen daarin onder 2.8 is overwogen het besluit van 11 november 2008 te herstellen;
- het ter zake door de raad van de gemeente Vlist te nemen besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze aan [appellant] bekend te maken;
- het ter zake door de raad van de gemeente Vlist te nemen besluit aan de Afdeling toe te zenden.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. N.S.J.

Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, ambtenaar van staat.
w.g. Vlasblom w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juni 2012

531-641.