

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX6494
Datum uitspraak	5 september 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 februari 2010 heeft het college geweigerd handhavend op te treden tegen de exploitatie door het Zorghotel De Palatijn op het perceel Dillenburgstraat 1 te Alkmaar (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201200438/1/A1.

Datum uitspraak: 5 september 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], handelend onder de naam Zorghotel/Herstellingsoord de Palatijn, gevestigd te Alkmaar (hierna: De Palatijn)

tegen de uitspraak van de rechtbank Alkmaar van 1 december 2011 in zaak nr. 10/1945 in het geding tussen:

De Palatijn

en

het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar.

Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2010 heeft het college geweigerd handhavend op te treden tegen de exploitatie door het Zorghotel De Palatijn op het perceel Dillenburgstraat 1 te Alkmaar (hierna: het perceel).

Bij besluit van 1 juli 2010 heeft het college het door [belanghebbende] en anderen daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en besloten dat binnen acht weken alsnog een handavingsprocedure zal worden gestart.

Bij uitspraak van 1 december 2011 heeft de rechtbank het door De Palatijn daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 juli 2010 vernietigd en het college opgedragen om binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft De Palatijn hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 2 mei 2012 heeft het college het door [belanghebbende] en anderen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 25 februari 2010 herroepen en De Palatijn gelast het gebruik van het zorghotel in strijd met het bestemmingsplan en de verleende bouwvergunning en vrijstelling binnen 26 weken na dagtekening van dit besluit te staken onder oplegging van een dwangsom van € 5.000,00 bij de eerste en volgende constatering van overtreding van de last, tot een maximum van € 100.000,00.

Bij brief van 22 mei 2012 heeft De Palatijn gronden tegen dit besluit ingediend.

De Palatijn heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2012, waar De Palatijn, vertegenwoordigd door S. van Waaijenburg, bijgestaan door mr. S. Levelt, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Ramsoekh, mr. M. Blom en drs. V.M. Behrens, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Tevens is daar [belanghebbende] gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan uitbreidingsplan "Overdie en Achtermeer I" rust op het perceel de bestemming "Bijzondere bebouwingen", categorie III.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, mogen op deze gronden uitsluitend worden opgericht gebouwen ten dienste van openbare, culturele of sociale doeleinden.

Ingevolge het derde lid geldt voor categorie III dat het bebouwde oppervlak ten hoogste 25% mag bedragen van de oppervlakte van het met deze bestemming "erf" op de plankaart aangegeven terrein.

Ingevolge artikel 17 mogen opstellen op gronden, op de plankaart bestemd tot "Bijzondere bebouwing", nadat de bestemming overeenkomstig het plan is verwezenlijkt, niet voor doeleinden van bedrijfsuitoefening ten behoeve van handel, nijverheid of industrie worden gebruikt.

2. Bij besluit van 21 oktober 2002 heeft het college aan Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland bouwvergunning verleend voor het bouwen van een zorghotel met 56 kamers op het perceel. Omdat het bouwplan in strijd was met het maximaal toegestane bebouwingspercentage van 25, heeft het college met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling van het bestemmingsplan verleend.

3. In de ruimtelijke onderbouwing van 20 april 2002 die ten behoeve van de vrijstelling is opgesteld, staat dat het zorghotel de zogeheten kortdurende opname als doel heeft. Hierbij richt het zich op vier doelgroepen:

- ouderen die in het ziekenhuis zijn uitbehandeld, maar nog niet naar huis kunnen, omdat 24-uurzorg dan wel 24-urbewaking noodzakelijk is;
- personen ouder dan 55 jaar, waarbij geen noodzakelijke indicatie aanwezig is om in het ziekenhuis te verblijven;
- personen die niet meer in het ziekenhuis hoeven te verblijven, maar via intensieve poliklinische ondersteuning weer geheel kunnen herstellen. In dit kader is door het Medisch

Centrum Alkmaar in overleg met verzekeraar Univé de zogeheten joint care-functie in het leven roepen;

- particuliere cliënten die gebruik willen maken van deze functie, maar dit op eigen kosten doen, omdat er geen indicatie van het Regionaal Indicatie Orgaan aan ten grondslag ligt. Voor de eerste drie groepen is zo'n indicatie vereist.

4. De Palatijn betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de exploitatie van de Palatijn in strijd is met het bestemmingsplan. De verleende vrijstelling en bouwvergunning kunnen zo worden gelezen dat het voorgenomen gebruik, zoals dat in de ruimtelijke onderbouwing is beschreven, in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Dit betekent dat het ook is toegestaan nachtverblijf te verschaffen aan niet-zorggebonden cliënten. Ook zouden de vrijstelling en bouwvergunning zo kunnen worden gelezen dat het in de ruimtelijke onderbouwing beschreven gebruik weliswaar in strijd is met het bestemmingsplan, maar dat de vrijstelling impliciet tevens betrekking heeft op dit gebruik. Voorts stelt het college zich ten onrechte op het standpunt dat het aantal zorggebonden gasten erg laag is. De groep die bestaat uit personen die geen zorggasten in enge zin zijn, bestaat volgens De Palatijn voor ten minste de helft uit gasten die in het zorghotel verblijven vanwege een persoonsgebonden budget en uit partners en/of bekenden van de zorggasten. Aangezien volgens het college de laatste groep is toegestaan, kan in totaal 70% van de gasten als zorggebonden worden aangemerkt. Tevens heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat reguliere gasten in het hotel niet zijn toegestaan, aangezien het college niet-zorggebonden gasten wel toelaatbaar acht, aldus De Palatijn.

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit het besluit van 21 oktober 2002 en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwing niet valt af te leiden dat de verleende vrijstelling niet alleen ziet op het bebouwingspercentage, maar ook op gebruik dat afwijkt van hetgeen in het bestemmingsplan is vastgelegd. Zij is er derhalve terecht van uitgegaan dat het zorghotel geëxploiteerd dient te worden binnen de begrenzing van het door het bestemmingsplan toegestane gebruik. Dit betekent dat de exploitatie moet kunnen worden gerangschikt onder de aanduiding 'sociale doeleinden' als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de planvoorschriften.

Uit cijfers die De Palatijn heeft overgelegd voor de perioden 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009 en 1 januari 2010 tot en met 1 juni 2010, blijkt dat de groep gasten die door De Palatijn onder de aanduiding 'Revalidatie/Herstel (REZ)' is geregistreerd, over de eerste periode 10,55 procent van het totale aantal gasten bedraagt en over de tweede periode 4,57 procent. De Palatijn heeft aangegeven dat in deze categorie gasten met een zogeheten CIZ-indicatie voorkomen. Tevens heeft De Palatijn in de bedoelde perioden twee andere groepen zorggasten geregistreerd. In de eerste periode maken deze gezamenlijk 15,26 procent uit van het totaal aantal gasten, in de tweede periode 13,71 procent. Vast staat dat deze gasten niet over een CIZ-indicatie beschikken. Uit het voorgaande volgt dat het aantal gasten met een CIZ-indicatie in deze perioden maximaal 10,55 onderscheidenlijk 4,57 procent bedroeg.

De rechtbank heeft deze percentages terecht onvoldoende geacht voor het oordeel dat aan artikel 7, eerste lid, van de planvoorschriften wordt voldaan. Het betoog van De Palatijn dat de groep gasten die buiten deze percentages valt, voor ten minste de helft bestaat uit gasten met een persoonsgebonden budget en uit partners of begeleiders van de zorggast, welke laatste, naar het college heeft aangegeven, onder het toegestane gebruik vallen, leidt niet tot een andere conclusie, nu De Palatijn niet over een registratie beschikt waaruit dat blijkt en haar stelling ook niet op andere wijze heeft onderbouwd.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het gebruik van het zorghotel in strijd is met het bestemmingsplan en dat het college bevoegd was handhavend op te treden. Daarbij heeft zij terecht in aanmerking genomen dat, naar De Palatijn niet heeft weersproken, ook reguliere toeristen gebruikmaken van het zorghotel en het college dit gebruik terecht in strijd met de bestemming heeft geacht. Dat De Palatijn ter zitting van de Afdeling te kennen heeft gegeven dat zij streeft naar een uitbreiding van het aantal zorggebonden gasten, daartoe besprekingen voert en in dat verband op korte termijn resultaten verwacht, leidt evenmin tot een andere conclusie, nu daaruit niet volgt dat het college ten tijde van belang niet van de bedoelde bevoegdheid gebruik kon maken.

Het betoog faalt.

5. 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 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.

6. De Palatijn betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat concreet zicht op legalisering bestaat van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik. In dat verband verwijst zij naar het bestemmingsplan "Alkmaar Zuid", waarvan het ontwerp op korte termijn ter inzage wordt gelegd.

6.1. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht, is het ook voor de langere termijn niet bereid om aan het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het zorghotel mee te werken. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in het nieuwe bestemmingsplan, waarvan het voorontwerp ter inzage heeft gelegen, het zorghotel zijn maatschappelijke bestemming behoudt. Gelet hierop is de rechtbank er terecht van uitgegaan dat geen concreet zicht op legalisering bestaat van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik.

Het betoog faalt.

7. De Palatijn betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat door en namens het college toezeggingen zijn gedaan waaraan zij het in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlelen dat het niet handhavend zou optreden tegen het gebruik van het zorghotel dat in de aanvraag is omschreven en waarvoor vrijstelling en bouwvergunning is verleend.

7.1. Zoals hiervoor is overwogen, heeft het college uitsluitend vrijstelling van het bestemmingsplan verleend voor overschrijding van de bebouwingsgrenzen en derhalve niet voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan. Uit het voorgaande volgt dat, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen, het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt.

8. Ten aanzien van het betoog van De Palatijn dat zij in financiële problemen zal geraken wanneer zij de exploitatie van het zorghotel moet wijzigen, wordt overwogen dat financiële belangen van de overtreder geen bijzondere omstandigheden zijn die handhaving zodanig evenredig maken dat daarvan moet worden afgezien.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

10. Bij besluit van 2 mei 2012 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak,

opnieuw beslist op het door [belanghebbende] en anderen gemaakte bezwaar tegen het besluit van 25 februari 2010. Gelet op artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikel 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, wordt dit nieuwe besluit geacht voorwerp te zijn van dit geding.

11. In dit besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het met het bestemmingsplan en de verleende bouwvergunning en vrijstelling strijdige gebruik dient te worden gestaakt. Het heeft hierbij te kennen gegeven dat aan de last wordt voldaan, wanneer het percentage zorggasten bij een volledige bezetting van het hotel ten minste 50 bedraagt. Bij een onvolledige bezetting van het hotel zal het aantal kamers dat bezet wordt door gasten zonder ClZ-indicatie niet meer dan de helft mogen bedragen. Voorts dient het zorghotel het college bij controle inzage te geven in de gastenlijst, zodanig dat controleerbaar is aan hoeveel gasten met een zorgvraag op dat moment verblijf wordt geboden.

12. Het betoog van De Palatijn, onder verwijzing naar hetgeen zij in haar hogerberoepschrift heeft betoogd, dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de exploitatie van het zorghotel in strijd is met het bestemmingsplan, faalt, nu, zoals hiervoor onder 4.1. is overwogen, deze grond faalt en evenmin is gebleken dat het aantal zorggebonden gasten is toegenomen ten opzichte van de cijfers waarnaar in de bedoelde overweging is verwezen.

13. De Palatijn betoogt verder dat de bij het besluit van 2 mei 2012 opgelegde last onvoldoende duidelijk is. Zij voert daartoe aan dat het college enerzijds uitgaat van het aantal zorggebonden personen en anderzijds van het aantal kamers dat door zorggebonden gasten wordt bezet.

13.1. Uit de formulering van de last kan worden afgeleid aan welke eisen de bezetting van het zorghotel in de door het college genoemde situaties dient te voldoen. Voor het oordeel dat de last onduidelijk is, bestaat derhalve geen aanleiding. De Afdeling gaat er voorts van uit dat de personen die op de gastenlijst voorkomen, overeenkomen met de boekingen van een kamer die door de desbetreffende personen zijn gedaan.

Het betoog faalt.

14. De Palatijn betoogt verder dat, mede gezien de onduidelijkheid van de last, de hoogte van de per overtreding en maximaal te verbeuren dwangsom buitenproportioneel is.

14.1. Nu, zoals de Afdeling hierboven heeft overwogen, de last voldoende duidelijk is, faalt het betoog in zoverre. Voorts bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de door het college vastgestelde dwangsommen niet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsommen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat van de dwangsommen een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Het betoog faalt.

15. Het beroep van De Palatijn tegen het besluit van 2 mei 2012 is ongegrond.

16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van [appellante]., handelend onder de naam Zorghotel/Herstellingsoord de Palatijn tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar van 2 mei 2012, kenmerk BZ/2010/5814, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. C.J.M. Schuyt, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, ambtenaar van staat.

w.g. Van Dijk w.g. Soede
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 september 2012

270-619.