

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7562
Datum uitspraak	3 april 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 april 2011 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de olietank en het daaromheen geplaatste bouwwerk op het perceel [locatie] te [plaats] te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201206712/1/A1.

Datum uitspraak: 3 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats], gemeente Medemblik,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar van 31 mei 2012 in zaken nrs. 12/604, 12/801 en 12/809 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Medemblik.

Procesverloop

Bij besluit van 6 april 2011 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de olietank en het daaromheen geplaatste bouwwerk op het perceel [locatie] te [plaats] te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 7 februari 2012 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 14 februari 2012 heeft het college beslist tot invordering van de door [appellant] verbeurde dwangsommen tot een bedrag van € 6.000,00.

Bij uitspraak van 31 mei 2012 heeft de voorzieningenrechter het door [appellant] tegen het besluit van 7 en 14 februari 2012 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 februari 2013, waar [appellant], in persoon, en het college, vertegenwoordigd door F.P.M. Brieffies, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Dwangsombesluit

1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Woongebied Andijk" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - AW - "

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder 1.1, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor weidebouw, veeteelt en tuinbouw, met uitzondering van niet-grondgebonden bedrijven.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder j, voor zover thans van belang, mogen op deze gronden uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de bestemming.

Ingevolge artikel 30, derde lid, mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond ten tijde van het van kracht worden van dit plan worden voortgezet of gewijzigd, zolang en voor zover de strijdigheid van dat gebruik ten opzichte van gebruik overeenkomstig de bestemmingen in dit plan, naar de aard en omvang niet wordt vergroot.

2. De last onder dwangsom ziet op een olietank met een inhoud van 1.000 l en een daaromheen geplaatste ombouw met speelhuisje van 3,5 m hoog en een oppervlakte van ongeveer 4 m².

Tussen partijen is niet langer in geschil, en ook de Afdeling sluit zich aan bij het oordeel, dat de olietank en de ombouw met speelhuisje als bouwwerk dienen te worden aangemerkt en dat voor de oprichting van deze bouwwerken een omgevingsvergunning is vereist. Vast staat dat de bouwwerken zijn opgericht zonder dat daarvoor omgevingsvergunning is verleend, zodat het college bevoegd was om daartegen handhavend op te treden.

3. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte de beroepsgrond onbesproken heeft gelaten dat het besluit van 6 april 2011 op onjuiste wijze tot stand is gekomen omdat hij door het college niet in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen tegen de vooraankondiging van dat besluit.

3.1. Nu de voorzieningenrechter niet op de beroepsgrond is ingegaan, is het betoog terecht voorgedragen. Het kan gelet op het hierna volgende echter niet leiden tot het daarmee beoogde doel.

Hoewel [appellant] niet in de gelegenheid is gesteld voorafgaand aan het besluit van 6 april 2011 zijn zienswijze met betrekking tot het voornemen bestuursdwang toe te passen naar voren te brengen, heeft hij bij brief van 20 januari 2011 wel op de vooraankondiging gereageerd. Deze reactie heeft het college bij de besluitvorming betrokken. Voorts heeft

[appellant] zijn bezwaren betreffende het besluit van 6 april 2011 in de bezwaarfase schriftelijk en mondeling naar voren gebracht. Derhalve is voornoemd gebrek genoegzaam hersteld zodat [appellant] niet in zijn belangen is geschaad.

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 6 februari 2013 in zaak nr. 201208472/1/A1), zal, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, 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.

De voorzieningenrechter heeft derhalve terecht overwogen dat het bestuursorgaan bij de bevoegdheid tot handhaving een beperkte beleidsvrijheid toekomt. Voor een aanvullende toets van het handhavingsbesluit aan de eisen van redelijkheid en billijkheid, zoals [appellant] voorstaat, is gelet op voornoemd toetsingskader geen plaats.

5. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat concreet zicht op legalisering aanwezig was in verband waarmee het college had behoren af te zien van handhavend optreden, nu ten behoeve van de bouwwerken omgevingsvergunning kon worden verleend. Daartoe voert hij aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de bouwwerken ten dienste van de op het perceel rustende bestemming zijn opgericht, dan wel nadien ten dienste daarvan worden gebruikt, dan wel op grond van het overgangsrecht ter plaatse waren toegestaan.

5.1. Nu een definitiebepaling voor de begrippen weidebouw, veeteelt en tuinbouw in de planvoorschriften ontbreekt, heeft de voorzieningenrechter voor de uitleg daarvan aansluiting mogen zoeken bij de omschrijving die daaraan volgens het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" in het normaal spraakgebruik wordt gegeven. Deze is onderscheidenlijk het exploiteren van weiland, het onderhouden en aanfokken van vee met de bedoeling daarvan voordeel te trekken en het bedrijf van telen van consumptiegewassen als groenten en fruit, waar het kweken van bloemen en heesters soms wel en soms niet toe wordt gerekend. Gelet op deze omschrijving, heeft de voorzieningenrechter terecht overwogen dat de activiteiten bedrijfsmatig van aard moeten zijn.

5.2. [appellant] heeft toegelicht dat hij zijn handelsbedrijf in bloembollen op 1 juli 2009 heeft verkocht. Voorheen voor zijn bedrijf en nadien voor derden houdt hij, naar hij stelt, op ongeveer 3 ha aan de westzijde van het perceel een aantal pensionpaarden en teelt hij bloembollenrestanten. Vanaf de woning naar het zuiden is ongeveer 1,5 ha van zijn perceel ingericht als tuin met een terras, plantenborders, een gazon, een vijver van 600 m², natuur en recreatiegebied. In deze tuin bevinden zich de bouwwerken. Ten tijde van de oplegging van de dwangsom was [appellant], naar hij stelt, voornemens een bedrijfsplan voor de door hem aangehouden besloten vennootschap op te stellen, om de gronden vanaf mei 2012 bedrijfsmatig te gaan exploiteren.

De voorzieningenrechter heeft met juistheid overwogen dat de activiteiten op het perceel van dien aard en omvang zijn, dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de bouwwerken niet ten dienste van de bestemming "Agrarisch met waarden - AW - " zijn opgericht. Daarbij heeft de voorzieningenrechter terecht van belang geacht dat de gronden waarop deze zijn opgericht, als tuin zijn ingericht en dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat

hij de overige gronden van zijn perceel overeenkomstig de bestemming bedrijfsmatig exploiteert. Voor zover [appellant] in dat verband heeft aangevoerd dat de voorzieningenrechter hem ten onrechte niet in de gelegenheid heeft gesteld om zijn betoog met stukken te onderbouwen, wordt overwogen dat de rechtbank Alkmaar hem bij brief van 30 maart 2012 heeft meegedeeld dat tot één dag voor de zitting nieuwe stukken konden worden overgelegd en dat de voorzieningenrechter na de behandeling ter zitting kon besluiten onmiddellijk in de hoofdzaak uitspraak te doen.

In de door [appellant] in hoger beroep overgelegde factuur van de door hem aangeschafte tractor, de jaarrekening 2012 ten aanzien van verhuur van land als paardenwei en de nota voor verhuur van planten, verzorging van lierestanten en het opzetten van een promotietuin is voorts, reeds gelet op de uit die stukken af te leiden aard en de omvang van de activiteiten, geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat het college zich bij besluit van 7 februari 2012 ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] zijn perceel niet overeenkomstig de daarop rustende bestemming bedrijfsmatig exploiteert. Dat het college, naar [appellant] stelt, de uitvoering van zijn bedrijfsplan van 28 november 2011 heeft vertraagd, wat daar ook van zij, is voor dat oordeel niet van belang, reeds omdat dit bedrijfsplan ziet op het gebruik van het perceel als recreatieve siertuin en derhalve niet op gebruik overeenkomstig de op het perceel rustende bestemming.

5.3. Gelet op het vorenstaande is de voorzieningenrechter met juistheid tot het oordeel gekomen dat de bouwwerken in strijd zijn met het bestemmingsplan. Voor zover [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft nagelaten de bij het bestemmingsplan behorende plankaart aan de hand van de door hem gestelde onjuistheden te toetsen, wordt overwogen dat de voorzieningenrechter terecht heeft overwogen dat in deze procedure de juistheid daarvan niet ter beoordeling voorligt.

5.4. Het college acht het blijkens het besluit van 7 februari 2012 niet wenselijk om van het bestemmingsplan af te wijken. Daartoe heeft het te kennen gegeven, dat het beleid erop is gericht dat op gronden met een agrarische bestemming alleen bebouwing wordt gerealiseerd die functioneel nodig is ten dienste van die bestemming. Het loslaten van dit beleid leidt tot precedentwerking en daarmee een ongewenste aantasting van de open omgeving waarin de bebouwing is geconcentreerd, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd, aldus het college.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 18 april 2012 in zaak nr. [201108859/1/A1](#)), volstaat in beginsel het enkele feit dat het college niet bereid is om planologische medewerking te verlenen voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat. De voorzieningenrechter heeft in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het ter zake door het college ingenomen standpunt rechtens onhoudbaar is en de vereiste medewerking niet zal kunnen worden geweigerd.

5.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 7 november 2012 in zaak nr. [201201242/1/A1](#)), brengt het overgangsrecht niet mee dat ten behoeve van door overgangsrecht beschermd gebruik ook gebouwd mag worden. Daargelaten of het gebruik van een deel van het perceel als tuin op grond van het overgangsrecht is toegestaan, heeft de voorzieningenrechter, gelet op voornoemde jurisprudentie, met juistheid overwogen dat de na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan opgerichte bouwwerken, niet door het overgangsrecht worden beschermd.

5.6. Gelet op hetgeen onder 5.2, 5.3, 5.4. en 5.5. is overwogen, bestaat geen concreet zicht

op legalisering. De voorzieningenrechter is op goede gronden tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat er bijzondere omstandigheden waren op grond waarvan het college in redelijkheid van handhavend optreden had behoren af te zien. Daartoe voert hij aan dat de burgemeester tijdens een kennismakingsgesprek had toegezegd dat zij de kwestie met elkaar zouden oplossen. Bovendien gaat het om een gering object dat is omringd door bebouwing terwijl het eerste woonhuis 200 m verderop is gelegen en wordt met handhaving geen algemeen belang gediend nu er geen klachten uit de buurt zijn, aldus [appellant] .

6.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer haar uitspraak van 28 maart 2012 in zaak nr. 201108337/1/A1), nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. In de gestelde opmerking van de burgemeester ligt de intentie besloten om in onderling overleg te treden. Maar daaraan kan niet, nog daargelaten dat deze gestelde opmerking na oplegging van de dwangsom bij besluit van 6 april 2011 en verbeuring op 15 juni 2011 zou zijn gedaan, het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat het college van handhavend optreden zou afzien.

Voorts wordt overwogen dat gelet op de omvang van de zonder omgevingsvergunning opgerichte bouwwerken en de afwijking van het bestemmingsplan, de overtreding niet als gering van aard of ernst kan worden aangemerkt. Dat de bouwwerken naar gesteld zijn omringd door andere bebouwing en het eerste woonhuis 200 m verderop is gelegen, doet daaraan niet af. Dat omwoners, naar gesteld, geen wezenlijke hinder van de bouwwerken ondervinden, is evenmin een omstandigheid, in verband waarmee het college van handhavend optreden had dienen af te zien, reeds omdat daartoe ook in het algemeen belang is besloten.

6.2. Gelet hierop en hetgeen hiervoor in 5.6 en 6.1 is overwogen, was geen bijzondere omstandigheid aanwezig op grond waarvan het college van handhavend aftreden had behoren af te zien. De voorzieningenrechter is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet is ingegaan op zijn beroepsgrond dat het college als gevolg van persoonlijke sentimenten en rancune het besluit tot handhaving heeft genomen.

7.1. De door [appellant] gestelde omstandigheden, waaronder miscommunicatie, het uitblijven van een reactie van het college op zijn brieven, de ervaring negatief en onzakelijk te worden benaderd, rancune wegens zijn functie als raadslid en de verstoorde verhoudingen door een eerdere affaire, leiden, daargelaten wat er van zij, niet tot het oordeel dat het college zijn bevoegdheid om te handhaven niet heeft gebruikt met het oog op het algemeen belang dat daarmee is gediend.

Hoewel het betoog terecht is voorgedragen nu de voorzieningenrechter niet op deze beroepsgrond is ingegaan, kan het derhalve niet tot het ermee beoogde doel leiden.

Invordering

8. Ingevolge artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) beslist het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, omtrent

de invordering van een dwangsom.

9. Vast staat dat [appellant] niet aan de last heeft voldaan, zodat het college bevoegd was tot invordering van de verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 6.000,00.

10. Bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

11. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college ten onrechte niet heeft afgezien van invordering van de verbeurde dwangsom. In dit verband voert hij aan dat de verbeuring van de dwangsommen het gevolg is van niet reageren door het college op zijn per brief gestelde vraag waar de olietank op zijn perceel wel is toegestaan.

11.1. Het betoog faalt. De wijze waarop en de verantwoordelijkheid om binnen de in de last gestelde termijn de overtreding ongedaan te maken, komt voor risico van degene aan wie de last onder dwangsom is opgelegd. Derhalve geeft hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding tot het oordeel dat het college ten onrechte niet heeft afgezien van invordering van de verbeurde dwangsommen. De voorzieningenrechter is met juistheid tot hetzelfde oordeel gekomen.

Conclusie

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

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Soede

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2013

270-713.