

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7599
Datum uitspraak	3 april 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 januari 2011 heeft het college de stichting onder oplegging van een dwangsom, voor zover thans van belang, gelast om het gebruik van het moskeepand ten behoeve van de exploitatie van een winkel op het perceel Paardebloemweg 21 te Zaandam (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden.

Volledige tekst

201206540/1/A1.

Datum uitspraak: 3 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting De Islamitische Stichting Zaanstad, gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 21 mei 2012 in zaken nrs. 11/4865 en 11/5699 in het geding tussen:

de stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2011 heeft het college de stichting onder oplegging van een dwangsom, voor zover thans van belang, gelast om het gebruik van het moskeepand ten behoeve van de exploitatie van een winkel op het perceel Paardebloemweg 21 te Zaandam (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 27 juli 2011 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 9 augustus 2011 heeft het college het besluit van 27 juli 2011 ingetrokken en een nieuw besluit genomen, waarin het bezwaar wederom ongegrond is verklaard.

Bij besluit van 28 september 2011 heeft het college besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen van € 24.000,00.

Bij besluit van 10 november 2011 heeft het college het besluit van 28 september 2011 ingetrokken en een nieuw besluit genomen, waarbij het heeft besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen van € 20.000,00.

Bij uitspraak van 21 mei 2012 heeft de rechtbank de door de stichting tegen de besluiten van 9 augustus 2011 en 10 november 2011 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 februari 2013, waar de stichting, vertegenwoordigd door A. Ece en A. Atak, bijgestaan door mr. N. Türkkol, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Toxopeus-Hulsebos en P.C. Hoogcarstel, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden. Zij voert daartoe aan dat het gebruik van de winkel in de moskee niet in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan Kogerveld. De winkel dient te worden aangemerkt als ondergeschikte detailhandel ten dienste van de moskee en is in overeenstemming met de bestemming Maatschappelijke Doeleinden, aldus de stichting. In dat kader stelt zij dat alleen bezoekers van de moskee in de winkel aankopen mogen doen en de opbrengsten daarvan worden gebruikt ten behoeve van de instandhouding van de moskee.

1.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming Maatschappelijke Doeleinden.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, onder a, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als "Maatschappelijke doeleinden (M)" aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen.

Ingevolge het vijfde lid is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met deze bestemming.

Ingevolge artikel 1, onder 29, wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Ingevolge artikel 1, onder 48, wordt onder maatschappelijke voorzieningen verstaan: voorzieningen inzake welzijn, volksgezondheid, cultuur, religie en daarmee gelijk te stellen sectoren, alsook ondergeschikte detailhandel en ondergeschikte horeca ten dienste van deze voorzieningen.

1.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het gebruik als winkel niet kan worden aangemerkt als ondergeschikte detailhandel ten dienste van de moskee en in strijd is met het

bestemmingsplan. Het aanbod van de winkel bestaat onder meer uit rijst, zout, thee, koffie, kruiden en specerijen, deegwaren, diepvriesmaaltijden, blik- en conservenwaren, frisdrank, brood, kaas, eieren, schoonmaakmiddelen, wc-papier, bezems, toiletartikelen, verse groente en fruit. Het assortiment van de winkel is niet van religieuze aard. De rechtbank heeft gelet op het voorgaande terecht overwogen dat de winkel te vergelijken is met een kleinschalige supermarkt. Dat de oppervlakte van de winkel beperkt is in verhouding tot de oppervlakte van de moskee, zoals de stichting stelt, en alleen moskeebezoekers in de winkel, die volgens haar niet vanaf de buitenzijde zichtbaar is, aankopen mogen doen en de opbrengsten gebruikt worden ten behoeve van de instandhouding van de moskee, maakt evenmin dat de winkel ten dienste van de moskee staat als bedoeld in de begripsbepaling van maatschappelijke voorzieningen in het bestemmingsplan. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat de stichting in strijd heeft gehandeld met artikel 10, vijfde lid, van de planvoorschriften, zodat het college terzake handhavend kon optreden.

Het betoog faalt.

2. 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.

3. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college van handhavend optreden had moeten afzien. Zij voert daartoe aan dat voor haar niet kenbaar was dat handhavend zou worden opgetreden tegen de winkel, die sinds 1981 op het perceel bestaat. Ter zitting heeft de stichting voorts betoogd dat het college in een brief van 23 maart 2010 heeft vermeld van handhavend optreden af te zien zolang de verkoopactiviteiten ondergeschikt blijven aan de hoofdfunctie op het perceel. Voorts voert zij aan dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat ondernemers in de buurt hebben geklaagd over de concurrentie van haar winkel en dat zij haar activiteiten alleen kan financieren met de opbrengsten van de winkel.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 december 2012 in zaak nr. [201203349/1/A1](#)), is enkel tijdsverloop geen bijzondere omstandigheid, in verband waarmee van handhavend optreden moet worden afgezien.

De rechtbank is terecht ervan uitgegaan dat het college, gelet op zijn brief van 23 maart 2010, niet gehouden was van handhavend optreden af te zien. In deze brief is, anders dan de stichting betoogt, vermeld dat het college het voornemen heeft het handhavingstraject voort te zetten. De passage die de stichting aanhaalt, vermeldt slechts dat het college bij brief van 21 mei 2008 heeft medegedeeld dat destijds van handhavend optreden was afgezien zolang de verkoopactiviteiten ondergeschikt bleven aan de hoofdfunctie van het perceel. Vervolgens is in de brief van 23 maart 2010 vermeld dat op 21 juli 2009 een controlebezoek heeft plaatsgevonden waarbij is geconstateerd dat het assortiment van de winkel in strijd is met het bestemmingsplan, hetgeen de stichting bij een overleg van 5 oktober 2009 is medegedeeld en waarna het handhavingstraject is voortgezet.

Dat ondernemers van het nabijgelegen Zilverschoonplein volgens de stichting niet hebben geklaagd, wat daar ook van zij, en de instandhouding van de moskee afhankelijk is van de

opbrengsten van de winkel, betekent evenmin dat het college de belangen van de stichting zwaarder moest wegen dan het algemeen belang dat met handhaving is gediend. Het college is voorts met de stichting in ieder geval vanaf 2006 in onderhandeling geweest over de verplaatsing van de winkel naar het Zilverplein vanwege de strijdigheid van het gebruik op het perceel met het bestemmingsplan. Dat de stichting om haar moverende redenen niet heeft gekozen voor verplaatsing van de winkel, dient voor haar rekening en risico te blijven. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan de financiële belangen van de stichting geen doorslaggevend gewicht behoefde te worden toegekend.

Het betoog faalt.

4. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Zij voert daartoe aan dat bij de Sultan Ahmet Moskee wel is toegestaan om een winkel te exploiteren. Volgens haar kunnen met het college afspraken worden gemaakt over de exploitatie van de moskee, zoals ook bij de Sultan Ahmet Moskee is gebeurd.

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college door handhavend op te treden tegen de moskeewinkel het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden. Daartoe heeft zij terecht van belang geacht dat de Sultan Ahmet Moskee is gelegen in een ander bestemmingsplangebied en dat daarom reeds niet is gebleken van vergelijkbare gevallen. Voorts heeft zij daarbij in aanmerking kunnen nemen dat, anders dan met de stichting, met de Sultan Ahmet Moskee een convenant is gesloten over de exploitatie van die winkel voordat het gemeentelijke detailhandelsbeleid is vastgesteld dat erop is gericht dat detailhandelsvestigingen meer geconcentreerd worden. Ter zitting is gebleken dat het college, gelet op dat beleid, niet bereid is een vergelijkbaar convenant te sluiten met de stichting.

Het betoog faalt.

5. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) 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.

6. De stichting betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte de invorderingsbeschikking heeft genomen. Daartoe voert zij aan dat zij niet kan bestaan zonder de inkomsten van de winkel, hetgeen volgens haar bijzondere omstandigheden zijn om van invordering af te zien.

6.1. Dit betoog, dat ziet op de onevenredigheid van de last onder dwangsom, richt zich tegen het besluit waarbij de last is opgelegd en kan daarom niet met succes tegen de invorderingsbeschikking worden ingebracht.

Voor zover de stichting met dit betoog heeft willen aangeven dat zij financieel niet in staat is het in te vorderen bedrag te betalen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat zij dit betoog niet nader heeft toegelicht.

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

8. 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. A.W.M. Bijloos, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, ambtenaar van staat.

w.g. Bijloos w.g. Van Driel

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2013

374-761.