

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:1340
Datum uitspraak	16 april 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 november 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zijpe (thans het college van burgemeester en wethouders van Schagen; hierna het college) [appellant A] gelast de (bouwkundige) voorzieningen op de eerste verdieping van de berging (hierna: de berging) op het perceel met de kadastrale aanduiding gemeente Zijpe, sectie A, nummer 2281, te weten de keukeninrichting, de douche- en toiletinrichting en andere sanitaire voorzieningen, de verwarmingsinstallatie en de wanden die de eerste verdieping van de berging beschikbaar maken tot bewoning te verwijderen en verwijderd te houden en het beschikbaar stellen van de eerste verdieping van de berging tot bewoning te staken en gestaakt te houden. [appellant A] is voorts gelast de schuur (hierna: de schuur) van 46 m² op het perceel te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201306883/1/A1.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellante B], wonend te 't Zand, gemeente Schagen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 4 juli 2013 in zaak nr. 12/1464 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Schagen.

Procesverloop

Bij besluit van 2 november 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zijpe (thans het college van burgemeester en wethouders van Schagen; hierna het college) [appellant A] gelast de (bouwkundige) voorzieningen op de eerste verdieping van de berging (hierna: de berging) op het perceel met de kadastrale aanduiding gemeente Zijpe, sectie A, nummer 2281, te weten de keukeninrichting, de douche- en toiletinrichting en andere sanitaire voorzieningen, de verwarmingsinstallatie en de wanden die de eerste verdieping van de berging beschikbaar maken tot bewoning te verwijderen en verwijderd te houden en het beschikbaar stellen van de eerste verdieping van de berging tot bewoning te staken en gestaakt te houden. [appellant A] is voorts gelast de schuur (hierna: de schuur) van 46 m² op het perceel te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 8 mei 2012 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 10 juli 2012 heeft het college geweigerd de aan de last verbonden begunstigingstermijn te verlengen.

Bij besluit van 5 september 2012 heeft het college beslist tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 20.000,00.

Bij besluit van 22 januari 2013 heeft het college het door [appellanten] tegen het besluit van 10 juli 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2013 heeft de rechtbank het door [appellanten] tegen de besluiten van 8 mei 2012 en 5 september 2012 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 maart 2014, waar [appellanten], bijgestaan door mr. E.F.J.A.M. de Wit en E.E. Eyking, en het college, vertegenwoordigd door C. Mintjens en J.A. Keuning, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied 1989 tweede herziening" rust op het perceel de bestemming "Woningen met tuinen en erven".

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften zijn deze gronden, onverminderd het bepaalde in artikel 12, bestemd voor woningen met bij de woonfunctie behorende bouwwerken en tuinen en erven.

Ingevolge onderdeel 2 mogen op gronden, op de kaart aangeduid met 'tuinen' alleen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

Ingevolge artikel 44, eerste lid, is het verboden de in dit plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken voor een doel of op een wijze strijdig met het in dit plan bepaalde.

2. [appellant A] heeft in 2006 zonder daartoe vereiste bouwvergunning een schuur opgericht

op het gedeelte van het perceel dat op de plankaart de aanduiding 'tuinen' heeft. Omdat sprake is van strijd is met artikel 4, tweede lid, onder b, onderdeel 2 van de planvoorschriften, is voor het bouwen van de schuur een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) vereist.

3. Niet in geschil is dat de eerste verdieping van de berging ten tijde van de besluiten van 2 november 2011 en 8 mei 2012 werd gebruikt voor bewoning. Dit gebruik is, naar overigens tussen partijen evenmin in geschil is, in strijd met artikel 44, eerste lid, van het bestemmingsplan. Het college heeft [appellanten] gelast de voorzieningen die de eerste verdieping van de berging geschikt maken voor bewoning te verwijderen en verwijderd te houden en het gebruik van de eerste verdieping van de berging voor bewoning te staken en gestaakt te houden.

Voor zover [appellanten], onder verwijzing naar de vooraanschrijving van 4 januari 2011 stellen dat het college wenste op te treden tegen de recreatieve verhuur van de eerste verdieping van de berging, slaagt dit, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet. Het college is immers opgetreden tegen het gebruik als bewoning van de eerste verdieping van de berging.

4. Gelet op het voorgaande, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellant A] heeft gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, zodat het bevoegd was daartegen handhavend op te treden.

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 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.

5. [appellanten] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat concreet zicht op legalisering bestaat. Zij voeren daartoe aan dat het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied Zijpe" mantelzorg en een bed&breakfast mogelijk maakt. Het college heeft hiernaar ten onrechte geen onderzoek gedaan, aldus [appellanten].

Zij voeren voorts aan dat in dat bestemmingsplan tevens het bouwvlak kan worden vergroot, zodat de schuur kan worden gelegaliseerd.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 6 februari 2013 in zaak nrs. 201207372/1/A1 en 201207373/1/A1), is om concreet zicht op legalisering aan te nemen in verband met de komst van een nieuw bestemmingsplan ten minste vereist dat een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarbinnen de schuur en het gebruik van de eerste verdieping van de berging passen. Deze situatie doet zich hier niet voor, nu er ten tijde van het besluit van 8 mei 2012 geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd. Het ontwerpbestemmingsplan is eerst op 8 juli 2013 ter inzage gelegd. Voor het oordeel dat, zoals [appellanten] aanvoeren, het college de procedure inzake het nieuwe bestemmingsplan had moeten afwachten alvorens het tot handhavend optreden kon overgaan, bestaat geen grond. Het dient na constatering van de overtreding in beginsel daartegen op te treden.

De Afdeling overweegt nog dat de omstandigheid dat, naar gesteld, het nieuwe bestemmingsplan andere vormen van gebruik, zoals een bed&breakfast en mantelzorg toe zal staan, niet maakt dat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, concreet zicht op legalisering zou bestaan. Het college heeft handhavend opgetreden tegen de zelfstandige bewoning van de eerste verdieping van de berging, zodat alleen dient te worden gezien of concreet zicht op legalisering van dat gebruik bestaat. Voor zover [appellanten] betogen dat, nu sprake is van concreet zicht op legalisering, de last te verstrekken is, wordt overwogen dat dit betoog niet kan slagen, reeds omdat concreet zicht op legalisering niet bestaat.

Het betoog faalt.

6. [appellanten] betogen tevergeefs dat de rechtbank onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar hun beroep op het gelijkheidsbeginsel en niet heeft kunnen overwegen dat het beroep op dat beginsel faalt. Zij hebben kort voor de zitting bij de rechtbank zonder nadere toelichting een (zeer) groot aantal foto's en afdrukken van vakantiewoningen van het internet, overgelegd. De rechtbank heeft hen ter zitting in de gelegenheid gesteld uit deze stukken de volgens hen gelijke gevallen te selecteren en toe te lichten. [appellanten] hebben zes gevallen genoemd. Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de rechtbank het onderzoek heropend en het college in de gelegenheid gesteld onderzoek te doen naar deze gevallen. Vervolgens zijn [appellanten] in de gelegenheid gesteld om de resultaten van het onderzoek te reageren. Beide partijen zijn vervolgens opnieuw in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de handelswijze van de rechtbank onzorgvuldig is geweest. In dit verband wordt nog overwogen dat het voor rekening van [appellanten] komt dat niet meer gevallen zijn behandeld, nu zij op korte termijn zonder nadere toelichting een groot aantal stukken hebben overgelegd.

Met betrekking tot het in hoger beroep gevoerde betoog van [appellanten] dat het college, zoals blijkt uit een brief van 16 juli 2013, wel medewerking heeft verleend aan het legaliseren van het strijdige gebruik op het perceel Ruigeweg 87 te Sint Maartensbrug wordt als volgt overwogen. In het door [appellanten] bedoelde geval werd in strijd met de op het perceel rustende bestemming een agrarische bedrijfswoning voor bewoning gebruikt. Omdat dit gebruik niet in strijd was met het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Zijpe" bestond volgens het college concreet zicht op legalisering. Het in deze zaak aan de orde zijnde gebruik van de eerste verdieping van de berging is wel in strijd met het ontwerpbestemmingsplan. Van gelijke gevallen is daarom geen sprake.

Het betoog faalt.

7. Voor zover [appellanten] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college van invordering van de dwangsom had moeten afzien totdat het besluit tot het opleggen van de last onherroepelijk is, wordt overwogen dat er geen rechtsregel is die inhoudt dat pas tot invordering mag worden besloten op het moment dat het besluit waarbij de last onder dwangsom is opgelegd, onherroepelijk is. Nu vaststaat dat de last niet is uitgevoerd binnen de daartoe gestelde begunstigingstermijn, was het college bevoegd om tot invordering over te gaan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellanten] geen bijzondere omstandigheden hebben aangevoerd op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien. Het betoog faalt.

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

9. Bij besluit van 10 juli 2012 heeft het college geweigerd de begunstigingstermijn, zoals die was bepaald bij het besluit van 2 november 2011 en verlengd bij besluit van 12 december

2011, te verlengen dan wel een nieuwe begunstigingstermijn aan de last te verbinden. Bij besluit van 22 januari 2013 heeft het college het daartegen door [appellanten] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

10. Het college heeft in strijd met artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht beslist op het door [appellanten] tegen dat besluit gemaakte bezwaar. Het had het bezwaarschrift ter behandeling door moeten sturen aan de rechtbank. Daaruit volgt dat het besluit van 22 januari 2013 in strijd met de wet genomen is. De Afdeling zal dit besluit vernietigen en het bezwaar tegen het besluit van 10 juli 2012 als beroep inhoudelijk behandelen.

11. Bij besluit van 2 november 2011 heeft het college [appellant A] gelast om binnen zes weken na verzending van het besluit aan de last te voldoen. Het college heeft vervolgens bij besluit van 12 december 2011 de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar. Deze termijn liep tot 21 juni 2012. [appellant A] heeft niet binnen die termijn aan de last voldaan, zodat de maximale dwangsom van € 20.000,00 is verbeurd.

12. [appellanten] betogen tevergeefs dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij eerst op 4 juli 2012 hebben verzocht de begunstigingstermijn te verlengen dan wel een nieuwe begunstigingstermijn aan de last te verbinden. Hoewel zij op 21 juni 2012 bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening tot het schorsen van het besluit van 8 mei 2012 hebben ingediend, hebben zij eerst bij brief van 4 juli 2012 voormeld verzoek bij het college ingediend.

13. [appellanten] betogen dat het college ten onrechte de begunstigingstermijn niet heeft verlengd dan wel geen nieuwe termijn aan de last heeft verbonden.

13.1. Op 4 juli 2012 was de begunstigingstermijn al verstreken. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 7 december 2011 in zaak nr. 201105286/1/H1) kan een verstreken begunstigingstermijn niet worden verlengd. Het college heeft het verzoek om verlenging derhalve terecht afgewezen.

Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013 in zaak nr. 201301822/1/A1 kan het college, indien de aan de last verbonden termijn is verstreken, in beginsel een nieuwe begunstigingstermijn aan de last verbinden. Daarvoor bestaat evenwel alleen ruimte indien nog niet alle dwangsommen zijn verbeurd. In dit geval heeft het college de dwangsom gesteld op € 20.000,00 ineens. Ten tijde van het verzoek van [appellanten] was deze dwangsom reeds verbeurd, zodat het college het verzoek om een nieuwe termijn vast te stellen terecht heeft afgewezen.

14. Het beroep tegen het besluit van 10 juli 2012 is ongegrond.

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Schagen van 22 januari 2013, kenmerk Veiligheid 002062;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 10 juli 2012 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Pieters
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

473.