

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3334
Datum uitspraak	2 september 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 november 2013 heeft het college [verzoeker] gelast om voor 12 december 2013 het verblijf van personen, anders dan voor recreatieve doeleinden, in het logiesgebouw op het perceel [locatie] te Zeewolde te staken en gestaakt te houden, onder oplegging van een dwangsom.

Volledige tekst

201406500/1/A1 en 201406500/2/A1.

Datum uitspraak: 2 september 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

[verzoeker A] en [verzoeker B] (hierna tezamen in enkelvoud: [verzoeker]), beiden wonend te Zeewolde,
appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 31 juli 2014 in zaak nrs. 14/2967 en 14/2969 in het geding tussen:

[verzoeker]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde.

Procesverloop

Bij besluit van 12 november 2013 heeft het college [verzoeker] gelast om voor 12 december 2013 het verblijf van personen, anders dan voor recreatieve doeleinden, in het logiesgebouw op het perceel [locatie] te Zeewolde te staken en gestaakt te houden, onder oplegging van een dwangsom.

Bij besluit van 6 mei 2014 heeft het college het door [verzoeker] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 juli 2014 heeft de voorzieningenrechter het door [verzoeker] daartegen

ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft [verzoeker] hoger beroep ingesteld. Voorts heeft hij de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 21 augustus 2014, waar [verzoeker A], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door T. van Zoonen en C. Th. Vos, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.
2. [verzoeker] gebruikt het logiesgebouw ten behoeve van het verhuren van kamers, anders dan voor recreatief gebruik. Vast staat dat dit gebruik van het logiesgebouw in strijd is met de ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied" op het perceel rustende recreatieve bestemming, alsmede met de ingevolge het voorheen geldende bestemmingsplan "Randmeergebied" op het perceel rustende bestemming "Bos".
3. [verzoeker] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat geen sprake is van een overtreding. Daartoe voert hij aan dat met de aan zijn rechtsvoorganger [persoon A] verleende bouwvergunning van 15 mei 2001 vrijstelling is verleend, dan wel bij besluit van 19 mei 2011 aan hem omgevingsvergunning is verleend voor het gebruik van het logiesgebouw voor logies in algemene zin. Volgens [verzoeker] heeft de voorzieningenrechter ten onrechte waarde toegekend aan het bedrijfsplan van [persoon A], de correspondentie over de aanvraag om bouwvergunning met diens rechtsvoorganger [persoon B] en de verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten van Flevoland, nu deze geen onderdeel uitmaken van de aanvraag om bouwvergunning of de bouwvergunning van 15 mei 2001 en daaruit niets blijkt met betrekking tot de vraag waarvoor vergunning is verleend. [verzoeker] wijst er verder op dat het bestaande gebruik ten tijde van de aanvraag om bouwvergunning, zoals volgens hem blijkt uit de correspondentie met [persoon B], het huisvesten van seizoenarbeiders en bewoners en stagiairs van de nabijgelegen Eemhof betrof en dat vervolgens ook [persoon A], aan wie de bouwvergunning is verleend, dit gebruik heeft voortgezet. Met betrekking tot het besluit van 19 mei 2011 wijst hij er op dat voorafgaand aan dit besluit een inventarisatie van de aanwezige bouwwerken door medewerkers van de gemeente heeft plaatsgevonden en in de omgevingsvergunning de woorden "gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan" zijn opgenomen, zodat dit besluit ook ziet op het gebruik van het logiesgebouw. [verzoeker] betoogt verder dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat er op het perceel geen bedrijf meer wordt gevoerd.
- 3.1. Voor zover [verzoeker] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat er op het perceel geen bedrijf meer wordt gevoerd en hij in dat kader stelt dat de huidige huisvesting van 25 paarden in de vorm van pensionstalling qua omvang en wijze van exploitatie een bedrijfsmatig karakter heeft en deze pensionstalling in overeenstemming is met het bestemmingsplan omdat dit onder de definitie van manege valt, wordt overwogen dat dit, wat daar verder van zij, niet afdoet aan het strijdige gebruik van het logiesgebouw waar de hier aan de orde zijnde last onder dwangsom op ziet.
- 3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 oktober 2009 in zaak nr. 200809079/1/H1) kan een vrijstelling voor een gebruik van een pand dat in strijd is met het

bestemmingsplan worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat pand verleende bouwvergunning als uit de bouwaanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het bevoegde bestuursorgaan, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

In de aanvraag van 17 november 1999, gedaan ter legalisering van het reeds gebouwde logiesgebouw, is door aanvrager [persoon B] als laatste bestemming "slaapgelegenheid" ingevuld, maar bij de vraag naar de bestemming na voltooiing niets. De aanvraag maakt geen melding van gebruik in strijd met de bestemming. Deze aanvraag biedt dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat vrijstelling is verleend voor het ongeclausuleerd gebruik van het logiesgebouw, zoals [verzoeker] betoogt. De omstandigheid dat, zoals [verzoeker] stelt, ten tijde van de aanvraag en het verlenen van de vergunning het logiesgebouw in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt doet hier, wat daar verder van zij, niet aan af. De strijd met het bestemmingsplan is in het besluit van 15 mei 2001 voorts als volgt omschreven: "dat het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan "Randmeergebied" daar recreatieve voorzieningen van een dergelijke omvang (ca. 420 m²) op die plaats niet zijn toegestaan volgens artikel 13, lid 2". Het logiesgebouw is daarmee in het besluit van 15 mei 2001 geduid als recreatieve voorziening. Voorts is in het besluit van 15 mei 2001 verwezen naar de verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten van Flevoland. Hierin is onder meer vermeld dat door het college is verzocht om de afgifte van een verklaring van geen bezwaar met betrekking tot de legalisatie van één (L-vormig) logiesgebouw ten behoeve van een natuurgericht recreatief bedrijf op het perceel en is de voorgenomen ontwikkeling, waarvan de legalisatie van het logiesgebouw onderdeel uitmaakt, onder meer omschreven als een voorziening die een welkome aanvulling betekent op het recreatieve aanbod van onder meer De Eemhof en Flevonatuur. Verder wordt in aanmerking genomen dat het perceel vervolgens in 2006 in het bestemmingsplan "Buitengebied" een recreatieve bestemming heeft gekregen en [verzoeker] daartegen niet is opgekomen. Voorts wordt in aanmerking genomen dat uit het bedrijfsplan van [persoon A] van januari 2000, aangepast in januari 2002, dat, zoals ter zitting is gebleken, is overgelegd in het kader van het door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gemaakte bezwaar tegen het besluit van 15 mei 2001, blijkt dat het destijds op het perceel gevestigde bedrijf Horse Power diensten ontwikkelt op het gebied van recreatieve paardenhouderij. Verder is in het bedrijfsplan vermeldt dat de nieuwe eigenaren het bedrijf willen opbouwen tot een professioneel bedrijf dat een samenhangend pakket diensten kan leveren op het gebied van de recreatieve paardensport, waarbij onder andere is gewezen op het organiseren van ponykampen. In het bedrijfsplan is nergens aangegeven dat het bedrijf een deel van zijn inkomsten verwerft of zal verwerven uit verhuur van het logiesgebouw voor bewoning door personen die op geen enkele wijze binding hebben met het recreatiebedrijf. De voorzieningenrechter heeft, gelet op het voorgaande, terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat met het besluit van 15 mei 2001 geen vrijstelling is verleend voor het gebruik van het logiesgebouw, anders dan voor recreatief gebruik.

De omgevingsvergunning van 19 mei 2011 ziet voorts op een carport op het perceel en strekt zich derhalve evenmin uit tot het gebruik van het logiesgebouw in strijd met het bestemmingsplan. Dat voorafgaand aan dit besluit een inventarisatie van de aanwezige bouwwerken door medewerkers van de gemeente heeft plaatsgevonden en in de omgevingsvergunning de woorden "gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan" zijn opgenomen is onvoldoende voor een ander oordeel.

Uit het voorgaande volgt dat geen grond bestaat voor het oordeel dat met het besluit van 15

mei 2001 of het besluit van 19 mei 2011 vrijstelling of omgevingsvergunning is verleend voor het gebruik van het logiesgebouw anders dan voor recreatief gebruik. Het college was dan ook bevoegd om handhavend op te treden tegen het gebruik van het logiesgebouw door [verzoeker].

Het betoog faalt.

4. [verzoeker] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het besluit van 19 april 2013, waarbij een verzoek om handhavend op te treden tegen het gebruik van het logiesgebouw is afgewezen, door het college niet is herroepen en hij aanspraak kan maken op dit besluit om niet handhavend op te treden. Dat maakt volgens hem dat het besluit op bezwaar van 6 mei 2014 niet kon worden genomen.

4.1. Het college heeft bij besluit van 19 april 2013 een verzoek om handhavend op te treden tegen het gebruik van het logiesgebouw door [verzoeker] afgewezen. De onderhavige besluiten van 12 november 2013 en 6 mei 2014 zijn onderdeel van een nieuwe zelfstandige handhavingsprocedure. De omstandigheid dat het college het besluit van 19 april 2013 niet heeft herroepen, brengt, wat daar verder van zij, niet met zich dat het besluit van 6 mei 2014 onrechtmatig is.

Het betoog faalt.

5. [verzoeker] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de totstandkoming van de last onder dwangsom onduidelijk is. De bevindingen van het onderzoek in de Gemeentelijke Basisadministratie zijn onvoldoende kenbaar in het besluit en dat heeft er toe geleid dat niet de feitelijke overtreders zijn aangeschreven, aldus [verzoeker].

5.1. Dit betoog faalt. Voor zover [verzoeker] hiermee bedoelt te bestrijden dat hij als overtreder kan worden aangemerkt, treft dit geen doel. [verzoeker] is de eigenaar van het perceel en gebruikt het zich daarop bevindende logiesgebouw voor de verhuur van kamers anders dan voor recreatief gebruik. Het feitelijke gebruik van de kamers door de huurders maakt niet dat [verzoeker] niet als overtreder kan worden aangemerkt.

6. 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 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.

7. [verzoeker] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden af had moeten zien. Daartoe voert hij aan dat het college de legalisatiemogelijkheden in het besluit op bezwaar onvoldoende heeft onderzocht en daar ten onrechte eerst ter zitting bij de rechtbank op in is gegaan. Het college heeft volgens [verzoeker] onvoldoende gemotiveerd dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie en heeft ten onrechte niet getoetst aan de uitgangspunten van de gemeentelijke notitie "Tijdelijk werken en wonen in Zeewolde", waaraan het strijdige gebruik van het logiesgebouw voldoet. [verzoeker] wijst verder op het complex "De Bosruiter" waarvoor het college wel medewerking heeft verleend aan het huisvesten van arbeidsmigranten. Voorts is door het college geen kenbare afweging rondom gedane toezeggingen met betrekking tot de bestemmingsplanherziening gemaakt, aldus

[verzoeker].

7.1. Voor zover [verzoeker] heeft gewezen op het complex "De Bosruiter" is niet gebleken van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het college heeft toegelicht dat voor deze locatie het bestemmingsplan "De Bosruiter" is vastgesteld dat voorziet in een huisvestingsvoorziening voor tijdelijke arbeidsmigranten en dat deze huisvesting pas is gestart na de vaststelling van dit bestemmingsplan. Van een overtreding is dan ook geen sprake zodat dit niet als gelijk geval aangemerkt kan worden.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 mei 2012 in zaak nr. 201109901/1/A1), volstaat het enkele feit dat het college niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat. Een besluit tot weigering gebruik te maken van deze bevoegdheid is als zodanig in deze procedure niet aan de orde, zodat de rechterlijke toetsing ter zake terughoudend is.

Het college heeft zich in het besluit van 12 november 2013 op het standpunt gesteld dat het niet bereid is af te wijken van het bestemmingsplan, omdat het niet mee wenst te werken aan het verder permanent mogelijk maken van woondoeleinden in het buitengebied c.q. recreatiegebied. Het besluit van 12 november 2013, inclusief het standpunt met betrekking tot de legaliseringsmogelijkheden, is bij het besluit van 6 mei 2014 gehandhaafd.

De vaststelling van het bestemmingsplan "De Bosruiter" dat voorziet in de huisvesting van arbeidsmigranten noch de omstandigheid dat het strijdige gebruik van het logiesgebouw, wat daar verder van zij, voldoet aan de uitgangspunten van de gemeentelijke notitie "Tijdelijk werken en wonen in Zeewolde", biedt voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het door het college in het besluit op bezwaar ingenomen standpunt rechtens onhoudbaar is en de vereiste bestuurlijke medewerking niet zal kunnen worden geweigerd. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat er geen concreet zicht op legalisering is.

7.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 mei 2012 in zaak nr. 201106121/1/A1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. [verzoeker] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke toezeggingen zijn gedaan. De enkele stelling dat het college gedurende de procedure met betrekking tot de vergunning voor de carport in 2011 zou hebben meegedeeld dat een passende regeling die ook toeziet op het gebruik in de herziening van het bestemmingsplan zou worden opgenomen, is daarvoor, wat daar verder van zij, onvoldoende. Bovendien heeft het college toegelicht dat die regeling de oppervlakte van alle gerealiseerde bouwwerken en de aangevraagde carport betrof en niet het illegale gebruik van het logiesgebouw.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen bijzondere omstandigheden aangenomen die het college noopten tot afzien van handhavend optreden.

Het betoog faalt.

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

9. Gelet hierop zal het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening worden afgewezen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Slump w.g. Kos
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 september 2014

580.