

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3883
Datum uitspraak	29 oktober 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 mei 2013 heeft het college opnieuw besloten op het bezwaar van [wederpartij] tegen de bij besluit van 1 maart 2011 afgegeven gedoogbeschikking, door, middels herroeping van het besluit van 1 maart 2011, tegemoet te komen aan het verzoek om handhavend op te treden tegen de bewoning van de schuur op het perceel [locatie 1] te Nijkerk, en te besluiten dat bewoning van de schuur nog voor een periode van drie jaar wordt gedoogd.

Volledige tekst

201401247/1/A1.

Datum uitspraak: 29 oktober 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellante B], beiden wonend te Nijkerk (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 31 december 2013 in zaak nr. 13/1783 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college van burgemeester en wethouders van Nijkerk.

Procesverloop

Bij besluit van 8 mei 2013 heeft het college opnieuw besloten op het bezwaar van [wederpartij] tegen de bij besluit van 1 maart 2011 afgegeven gedoogbeschikking, door, middels herroeping van het besluit van 1 maart 2011, tegemoet te komen aan het verzoek om handhavend op te treden tegen de bewoning van de schuur op het perceel [locatie 1] te Nijkerk, en te besluiten dat bewoning van de schuur nog voor een periode van drie jaar wordt gedoogd.

Bij uitspraak van 31 december 2013 heeft de rechtbank Gelderland het door [wederpartij] tegen het besluit van 8 mei 2013 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd,

het besluit van 1 maart 2011 herroepen en het college opgedragen om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak handhavend op te treden tegen het gebruik van de schuur op het perceel voor bewoning, en de bewoners daarbij een nader te bepalen begunstigingstermijn toe te kennen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 28 januari 2014 heeft het college gevolg gevend aan deze uitspraak, besloten handhavend op te treden tegen de bewoning van de schuur.

[appellant] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van 31 december 2013.

[appellant] heeft gronden aangevoerd tegen het besluit van 28 januari 2014.

[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 24 september 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. G.J. Hofmans, advocaat te Ootmarsum, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.I. Liesdek, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Vast staat dat de bewoning van de schuur ten tijde van belang in strijd was met de agrarische bestemming die ingevolge het op dat moment geldende bestemmingsplan "Buitengebied Nijkerk 1975" op het perceel rustte en dat [appellant] de schuur tot woning heeft verbouwd zonder de daartoe vereiste bouwvergunning of omgevingsvergunning. Het college was daarom bevoegd ter zake handhavend op te treden.
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 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.
3. Bij besluit van 20 augustus 1999 heeft het college een gedoogbeschikking afgegeven voor bewoning van de in geding zijnde schuur ten behoeve van de familie [appellant]. De beschikking is verleend onder de voorwaarde dat de gehandicapte broer van [appellant A] bij hen zal komen inwonen.

Naar aanleiding van de omstandigheid dat de familie [appellant] inmiddels de zorg voor twee pleegkinderen op zich had genomen, heeft het college bij het besluit van 1 maart 2011, samengevat weergegeven, besloten dat deze gedoogbeschikking uitsluitend geldt voor [appellant A] en [appellante B], dat het is toegestaan dat drie personen bij hen inwonen, te weten de gehandicapte broer en twee niet nader benoemde minderjarige pleegkinderen, biologische kinderen en/of adoptiekinderen en dat de gedoogbeschikking komt te vervallen bij duurzame ontwrichting van het huwelijk of het overlijden van [appellant A] en [appellante B].

Het college heeft het besluit van 8 mei 2013 genomen naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Arnhem (thans: rechtbank Gelderland) van 25 september 2012 in zaak nr. 11/3741 en een verzoek van [wederpartij], eigenaar en bewoner van het naastgelegen perceel [locatie 2], om, gelet op deze uitspraak, handhavend op te treden tegen de bewoning

van de schuur.

4. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank terecht overwogen dat de in het besluit van 8 mei 2013 opgenomen erkenning door het college dat handhavend dient te worden opgetreden en het tegelijkertijd verlenen van een gedoogbeschikking voor de duur van drie jaar, neerkomt op een (tijdelijke) weigering om handhavend op te treden.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat sprake is van concreet zich op legalisering, aangezien zij op grond van het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "[locatie 1] en [locatie 3]", met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een woning zullen mogen bouwen op het perceel.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 23 juli 2014 in zaak nr. 201310146/1/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 het gebruik, waar het handhavingsverzoek op ziet, past. Het ontwerp van het bestemmingsplan "[locatie 1] en [locatie 3]" is op 19 september 2013, en derhalve na het besluit van 8 mei 2013, ter inzage gelegd. Reeds hierom was ten tijde van het nemen van dat besluit geen sprake van concreet zicht op legalisering. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Voorts heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat ingevolge het bedoelde bestemmingsplan weliswaar op een deel van het perceel een woonbestemming is voorzien, maar dat die woonbestemming niet betreft het deel van het perceel waar de schuur zich bevindt. Het voormelde bestemmingsplan legaliseert daarom de huidige illegale situatie niet, zodat concreet zicht op legalisering niet aan de orde is.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college wegens bijzondere omstandigheden van handhaving heeft kunnen afzien. Hij wijst daarbij op het vertrouwen dat door het college is gewekt doordat het de bewoning van de schuur gedurende lange tijd heeft gedoogd. Tevens wijst hij op de omstandigheid dat [wederpartij] jarenlang geen bezwaren had tegen dat gedogen. In dat verband stelt hij dat [wederpartij] in de bezwaarprocedure naar aanleiding van het besluit van 1 maart 2011 te kennen heeft gegeven dat hij, toen hij het perceel [locatie 2] in 2001 aankocht, geen bezwaren had tegen de gedoogbeschikking van 20 augustus 1999. Tevens wijst hij erop dat het besluit van 8 mei 2013 is genomen op basis van de voorwaarden van de beschikking van 20 augustus 1999, zodat voor [wederpartij] geen reden bestaat zich tegen het besluit van 8 mei 2013 te verzetten. Ook mocht hij er, gezien het gewekte vertrouwen, van uitgaan dat hem, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, een termijn van drie jaar zou worden gegund, aldus [appellant].

6.1. In de uitspraak van 25 september 2012 heeft de rechtbank Arnhem onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 oktober 2009 in zaak nr. 200900173/1/H1 overwogen dat een bij de overtreding van een wettelijk voorschrift opgewekt vertrouwen geen afbreuk kan doen aan de in beginsel bestaande aanspraak van een omwonende op handhaving van het bestemmingsplan. De rechtbank Arnhem is voorts tot het oordeel gekomen dat uit de uitspraak van 7 oktober 2009 voortvloeit dat de omstandigheid dat in het verleden gedoogbeschikkingen zijn afgegeven, niet maakt dat opnieuw recht op een dergelijke gedoogbeschikking zou bestaan. Daarbij heeft zij, onder verwijzing naar de bedoelde uitspraak, van belang geacht dat een gedoogbeschikking naar zijn aard geen duurzaam beletsel dient op te leveren om handhavend op te treden, zodat een voortduren daarvan niet

gewenst is. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, wordt geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat de rechtbank Gelderland in de aangevallen uitspraak anders had dienen te oordelen. De rechtbank heeft voorts in de omstandigheid dat [wederpartij] aanvankelijk met het gedogen heeft ingestemd, terecht geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat het college de gedoogsituatie thans zou dienen voor te zetten. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het gedoogbesluit van 20 augustus 1999 de bewoning van de schuur door de familie [appellant] betrof, en dat, anders dan nu, van inwoning van pleegkinderen op dat moment geen sprake was. Door in het besluit van 8 mei 2013 te verwijzen naar de voorwaarden uit het voormelde gedoogbesluit, heeft het college niet duidelijk gemaakt of pleegkinderen bij [appellant] mogen inwonen en zo ja, hoe veel, nu de expliciete voorwaarde uit de gedoogbeschikking van 1 maart 2011, waarbij het recht op inwoning wordt beperkt tot twee pleegkinderen, biologische kinderen en/of adoptiekinderen, ontbreekt in de gedoogbeschikking van 8 mei 2013.

Het betoog faalt in zoverre.

6.2. De rechtbank wordt tevens gevolgd in haar oordeel dat aan het te nemen handhavingsbesluit een begunstigingstermijn dient te worden verbonden die korter is dan drie jaar. Hierbij is van belang dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 24 april 2013 in zaak nr. 201207260/1/A1), een begunstigingstermijn ertoe strekt de overtreding op te heffen, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen, en een periode van drie jaren aanzienlijk langer kan worden geacht dan de periode die voor [appellant] noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen.

Ook in zoverre faalt het betoog.

7. [appellant] betoogt verder dat hij niet in staat is een tweede geschikte woning te kopen, en tevens dat een gedwongen extra verhuizing tot aanzienlijke verhuis- en herinrichtingskosten zou leiden. De rechtbank heeft in deze omstandigheden ten onrechte geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college niet tot handhavend optreden zou mogen overgaan, aldus [appellant].

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 juli 2014 in zaak nr. 201310146/1/A1), biedt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat het college vanwege door [appellant] gestelde financiële omstandigheden, niet tot handhavend optreden zou kunnen overgaan, reeds omdat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat een eventuele extra verhuizing voor hem ernstige financiële gevolgen zou hebben.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het inwonen van de voormelde broer en een pleegkind geen bijzondere omstandigheid is op grond waarvan het college van handhavend optreden zou behoren af te zien. Hij voert hiertoe aan dat een gedwongen, tijdelijke, verhuizing met name voor de broer tot onoverkomelijk problemen zal leiden. Hij verwijst daarbij naar de verklaring van 17 februari 2014 van M. Zijnsstra-Klein, gedragsdeskundige verbonden aan stichting De Rozelaar te Barneveld, waar de broer sinds vele jaren in behandeling is. [appellant] wijst er verder op dat de broer, naast intensieve begeleiding en ondersteuning door hem, een eigen douche/toilet nodig heeft en

een aparte zit-/slaapkamer om zich terug te kunnen trekken. Tevens voert hij aan dat huurwoningen die aan deze voorwaarden voldoen, hoogst zelden beschikbaar komen in Nijkerk.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 24 februari 2010 in zaak nr. 200905225/1/H1) kunnen medische omstandigheden niet dan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot het oordeel dat het college niet in redelijkheid handhavend kan optreden. De, door [appellant] ter zitting toegelichte, omstandigheid dat het voor de broer moeilijk is met veranderingen om te gaan, is door de rechtbank terecht niet een zodanig uitzonderlijke situatie geacht dat het college om die reden van handhaving had behoren af te zien. Tevens wordt, mede naar aanleiding van hetgeen ter zitting aan de orde is gekomen, van belang geacht dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij zich tot het uiterste heeft ingespannen een tijdelijke woning te vinden voor het geval de begunstigingstermijn afloopt voordat de gewenste nieuwe woning kan worden betrokken. Voorts wordt nog in aanmerking genomen dat [appellant] de schuur reeds in 1991 heeft betrokken en die illegale situatie sindsdien willens en wetens heeft laten voortduren.

Het betoog faalt.

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

10. Bij het besluit van 28 januari 2014 heeft het college [appellant], onder oplegging van een last onder dwangsom van € 15.000,00 ineens, gelast om binnen één jaar na de datum van dit besluit de bewoning van de schuur te staken en gestaakt te houden, alle voorzieningen die bewoning mogelijk maken uit de schuur te verwijderen en niet meer terug te plaatsen. Gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, wordt dit besluit geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

11. [appellant] heeft tegen dit besluit dezelfde gronden naar voren gebracht als de gronden die zij tegen de aangevallen uitspraak heeft aangevoerd.

11.1. Ter beantwoording van de vraag of concreet zicht op legalisering van het strijdige gebruik het college ertoe had moeten nopen van handhaving af te zien, dient te worden gezien of dit bestond ten tijde van het besluit van 28 januari 2014. Zoals hiervoor onder 5.1. is overwogen, is het ontwerp van het bestemmingsplan "[locatie 1] en [locatie 3]" op 19 september 2013 ter inzage gelegd. Dit leidt echter niet tot het oordeel dat ten tijde van het besluit van 28 januari 2014 concreet zicht op legalisering bestond, omdat, zoals eveneens onder 5.1. is overwogen, het bestemmingsplan "[locatie 1] en [locatie 3]" niet voorziet in legalisering van de thans bestaande, niet vergunde, situatie op het perceel. Dat [appellant] inmiddels een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor het bouwen van een woning met mantelzorg en bijgebouw op het perceel [locatie 1], maakt dat niet anders.

Het betoog faalt.

11.2. In verband met hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over de door het college gehanteerde begunstigingstermijn, wordt verwezen naar de hiervoor onder 6.2. aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 april 2013. Voorts wordt het standpunt van het college, door hem ter zitting toegelicht, dat een begunstigingstermijn van een jaar geacht moet worden voldoende te zijn om de overtreding te kunnen opheffen, mede gelet hetgeen hiervoor onder 8.1. is overwogen, niet onredelijk geacht.

11.3. Voor de afdoening van de overige gronden wordt verwezen naar hetgeen hiervoor, in het kader van de behandeling van het hoger beroep, is overwogen.

12. Het beroep van [appellant] tegen het besluit van 28 januari 2014 is ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [appellant A] en [appellante B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Nijkerk van 28 januari 2014, kenmerk 362815, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Van Dorst
lid van de enkelvoudige kamer Griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 oktober 2014

407-619.