

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:33
Datum uitspraak	14 januari 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 juli 2013 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast de particuliere bewoning van het pand aan de Kamperstraat 13012, 13014 en 13016 (hierna: [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]) te Deventer geheel te (doen) staken en gestaakt houden.

Volledige tekst

201401826/1/A1.

Datum uitspraak: 14 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Deventer,

tegen de uitspraak van voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel (hierna: de rechtbank) van 23 januari 2014 in zaken nrs. 14/36 en 14/35 in het geding tussen:

[appellante],

[wederpartij]

en

het college van burgemeester en wethouders van Deventer.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juli 2013 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast de particuliere bewoning van het pand aan de Kamperstraat 13012, 13014 en 13016 (hierna: [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]) te Deventer geheel te (doen) staken en gestaakt houden.

Bij besluit van 17 december 2013 heeft het college onder meer het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 januari 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluiten van 23 april 2014, 16 mei 2014 en 22 oktober 2014 heeft het college besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen van in totaal € 12.000,00.

[appellante] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2014, waar [appellante], vertegenwoordigd door [wederpartij], bijgestaan door mr. M.H. Blokvoort, advocaat te Deventer, en het college, vertegenwoordigd door A.I. Duivenvoorde en mr. A.M.M. Hutten-Bekemeier, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] is eigenaresse van het pand gelegen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] te Deventer (hierna: het pand). Op de begane grond is een bedrijf aanwezig. Op de eerste verdieping bevinden zich twee woningen en op de tweede verdieping van het pand is één woning aanwezig. Deze woningen worden gebruikt voor particuliere bewoning. Vaststaat dat het gebruik van de woningen voor particuliere bewoning in strijd is met de ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Bergweide, Kloosterlanden-Hanzepark, Veenoord" op het perceel rustende bestemming "Bedrijventerrein" met de functieaanduiding "Bedrijfswoning".

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden tegen het gebruik van het pand voor particuliere bewoning. Daartoe voert zij aan dat het gebruik van het pand voor particuliere bewoning op grond van de door het college bij besluit van 2 september 1956 verleende bouwvergunning voor het bouwen van twee bovenwoningen op het perceel is toegestaan. Zij verwijst daartoe naar de aanvraag van 16 maart 1956, behorende bij de bouwvergunning van 2 september 1956, waaruit volgens haar volgt dat bouwvergunning wordt gevraagd voor twee woningen en niet voor dienstwoningen.

2.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in de aanvraag om bouwvergunning van 16 maart 1956 door [persoon] is verzocht om vergunning voor het bouwen van een fabrieksgebouw en twee woningen op het perceel Kamperstraat, thans bekend als nummer 13012, waarbij in de omschrijving van het werk is vermeld dat dit in hoofdzaak bestaat uit het bouwen van een fabrieksgebouw met twee bedrijfswoningen, welke boven het werkgedeelte zijn geprojecteerd. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat uit de aanvraag van 16 maart 1956 kan worden afgeleid dat de aanvrager de bedoeling had om een fabrieksgebouw te bouwen met twee bedrijfswoningen. Het destijds geldende uitbreidingsplan "Bergweide" voorzag in de bestemming "Industrieterrein" en liet een bedrijfswoning toe, zodat er geen aanwijzingen zijn dat het college met het verlenen van de eerder genoemde bouwvergunning het gebruik van het pand voor particuliere bewoning zou hebben toegestaan. Het feit dat elders in de aanvraag over bovenwoningen wordt gesproken, is geen reden voor een ander oordeel. Dat geldt evenzeer voor het feit dat in de bouwvergunning van 2 september 1956 ook over woningen wordt gesproken, nu het college uit de aanvraag van 16 maart 1956 kon afleiden dat bouwvergunning werd gevraagd voor twee bedrijfswoningen en er geen indicaties zijn dat het bewust in afwijking van die aanvraag bouwvergunning heeft verleend voor woningen, niet zijnde bedrijfswoningen. Evenmin volgt uit het door [appellante] ingewonnen advies dat uit de aanvraag zonder meer kon worden afgeleid dat bouwvergunning werd gevraagd voor particuliere woningen. Dat er vergunning werd gevraagd voor het aantal van twee woningen, betekent niet dat uit de aanvraag zonder meer kon worden afgeleid dat deze als particuliere woningen zouden worden gebruikt.

Anders dan [appellante] betoogt, kan een beroep op de uitspraak van de Afdeling van 24

augustus 2011 in zaak nr. 201100152/1/H1 haar niet baten, nu uit die uitspraak weliswaar volgt dat gebruik ook geacht kan worden rechtstreeks uit een bouwvergunning voort te vloeien wanneer het college had behoren te weten dat dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, maar ook in zo'n geval moet zonder meer uit de aanvraag kunnen worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt. Bij de aanvraag van 16 maart 1956 van [persoon] was dat gelet op het voorgaande niet het geval. Het betoog faalt.

3. Nu gehandeld is in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, was het college bevoegd ter zake 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 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.

4. [appellante] betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat concreet zicht op legalisering bestaat. De omstandigheid dat de raad van de gemeente Deventer op 12 maart 2014 een motie heeft aangenomen waarin het college wordt opgedragen bestaande woonsituaties op het bedrijventerrein te gedogen en te legaliseren, betekent niet - wat daar ook van zij en nog daargelaten dat zij dateert van na het besluit op bezwaar - dat daarmee concreet zicht op legalisering gegeven is. Niet gebleken is immers dat die motie in enigerlei opzicht heeft geleid tot concrete uitwerking.

Het betoog faalt.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat daarvan behoorde te worden afgezien. Daartoe voert zij aan dat de financiële gevolgen voor haar, indien zij aan de last moet voldoen, niet te overzien zijn.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 juni 2014 in zaak nr. 201310127/1/A1 en 201310127/2/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 behoorde af te zien. De rechtbank is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat het college ook om deze reden niet van handhavend optreden had moeten afzien.

Het betoog faalt.

6. Het betoog van [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat zij, gezien de door het college bij besluit van 20 december 2006 aan haar rechtsvoorgangster verleende gebruiksvergunning ten behoeve van kamerverhuur, er op mocht vertrouwen dat het college heeft ingestemd met de particuliere bewoning van de woningen, slaagt niet. Daartoe wordt overwogen dat met het verlenen van de gebruiksvergunning, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geen toets aan het geldende bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. Daarbij komt dat er in de gebruiksvergunning op is gewezen dat op het gebruik van de inrichting ook andere regelgeving van toepassing kan zijn en dat dat gebruik pas mogelijk is

als aan alle van toepassing zijnde voorschriften is voldaan. Gelet op het vorenstaande kan niet worden geconcludeerd dat het college door het verlenen van een gebruiksvergunning heeft ingestemd met het gebruik van het pand in strijd met het bestemmingsplan, zodat [appellante] er niet op mocht vertrouwen dat het college niet handhavend zou optreden.

7. [appellante] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Zij voert daartoe aan dat het college in andere gevallen wel particuliere bewoning op het bedrijventerrein toestaat. Zij verwijst daartoe naar woningen aan de Finsestraat en Zutphenseweg, alsmede percelen aan de overzijde van de Industrieweg en de vestiging van Technicampus op het bedrijventerrein. Om die reden valt volgens haar niet in te zien waarom het college de particuliere bewoning van het pand niet wenst toe te staan. [appellante] verwijst verder naar woningen aan de Kamperstraat 2, 4, 6 en 22, waar eveneens bedrijfswoningen worden gebruikt ten behoeve van particuliere bewoning. Anders dan in haar geval, ziet het college in die gevallen wegens bijzondere omstandigheden af van handhavend optreden, hetgeen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, aldus [appellante].

7.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld, nu de gevallen waar [appellante] naar verwijst niet vergelijkbaar zijn met het onderhavige geval. Zoals door [appellante] ook is erkend, is op de percelen aan de overzijde van de Industrieweg een ander bestemmingsplan van kracht. De woningen aan de Finsestraat en Zutphenseweg zijn weliswaar in hetzelfde plangebied gelegen, maar het bestemmingsplan staat de particuliere bewoning van deze woningen toe, zodat die gevallen reeds daarom niet vergelijkbaar zijn met het onderhavige geval. De vestiging van Technicampus op het bedrijventerrein is niet vergelijkbaar, reeds omdat daar geen bewoning van bedrijfswoningen door particulieren plaatsvindt. Dat betekent dat deze door [appellante] genoemde gevallen geen situaties betreffen waar niet handhavend wordt opgetreden tegen de bewoning van bedrijfswoningen door particulieren in strijd met het bestemmingsplan. In de zaak van [appellante] is niet aan de orde of voor deze gevallen al dan niet terecht een voorziening is getroffen in de ter plaatse geldende bestemmingsplannen. De door [appellante] genoemde gevallen aan de Kamperstraat zijn evenmin vergelijkbaar. Het pand aan de Kamperstraat 2 wordt bewoond door een persoon die binding heeft met het ter plaatse aanwezige bedrijf. De panden aan de Kamperstraat 4 en 6 worden weliswaar particulier bewoond, maar, zoals het college ter zitting heeft toegelicht, is de met het bestemmingsplan strijdige situatie, wegens het faillissement van het voorheen ter plaatse aanwezige bedrijf, anders dan het geval van [appellante], nu deze personen de betreffende woningen destijds legaal zijn gaan bewonen, waardoor de toedracht anders is. Daarbij komt dat deze situatie buiten de macht van die personen is ontstaan. Het geval aan de Kamperstraat 22 is evenmin vergelijkbaar. Zoals ter zitting door het college is toegelicht, is die situatie, anders dan de situatie van [appellante], eindig wegens de hoge leeftijd van de bewoner van het pand.

Het betoog faalt.

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

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

10. Bij besluiten van 23 april 2014, 16 mei 2014 en 22 oktober 2014 heeft het college

besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen ter hoogte van in totaal € 12.000,00. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat op 29 januari 2014, 1 maart 2014, 1 april 2014 en 1 mei 2014 van rechtswege dwangsommen van € 3.000,00 zijn verbeurd. [appellante] heeft deze invorderingsbeschikkingen bij brieven van 13 en 31 oktober 2014 betwist.

11. [appellante] betoogt dat de begunstigingstermijn op 29 januari 2014 nog niet was verlopen, zodat het college ook niet tot invordering van die dwangsom heeft kunnen overgaan. Volgens haar is de begunstigingstermijn aangevangen op 21 december 2013, de dag van verzending van het besluit op bezwaar en niet op 17 december 2013, de dag waarop dat besluit is genomen.

11.1. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank van 18 oktober 2013 is het verzoek van [appellante] om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen en het besluit van 22 juli 2013 geschorst tot zes weken nadat op het bezwaar is beslist. Dat betekent dat in dit geval niet de datum van verzending van het besluit op bezwaar is gekoppeld aan de aanvang van de begunstigingstermijn, maar de datum van het besluit op bezwaar. Dat besluit is door het college op 17 december 2013 genomen. [appellante] had derhalve uiterlijk op 28 januari 2014 aan de last moeten voldoen, zodat op 29 januari 2014 de eerste dwangsom van € 3.000,00 is verbeurd. Het college is daarom terecht tot invordering van die dwangsom overgegaan.

Het betoog faalt.

12. [appellante] betoogt voorts dat het college niet bevoegd was tot invordering van de dwangsommen over te gaan, omdat ten tijde van het aflopen van de begunstigingstermijn het pand niet meer ten behoeve van particuliere bewoning werd gebruikt. Zij verwijst daartoe naar een door haar ingediende zienswijze van 30 maart 2014 tegen het voornemen om tot invordering van de dwangsommen over te gaan, waaruit zou volgen dat de bewoners van het pand allen een arbeidscontract en zodoende een functionele binding met het op het perceel aanwezige bedrijf [wederpartij] hebben. Het college is in de besluiten tot invordering van de dwangsommen ten onrechte niet gemotiveerd op die zienswijze ingegaan, aldus [appellante].

12.1. Anders dan [appellante] betoogt, was het college wel bevoegd tot invordering van de dwangsommen over te gaan, nu [appellante] niet heeft aangetoond dat de bewoning van het pand functioneel gebonden is aan een bedrijf op hetzelfde terrein. Zo heeft zij bijvoorbeeld geen arbeidsovereenkomsten van bewoners overgelegd waaruit dat zou blijken. Anders dan [appellante] aanvoert is door het college in de invorderingsbeschikking wel ingegaan op de zienswijze van 30 maart 2014 en is deze gemotiveerd weerlegd.

Het betoog faalt.

13. Het beroep van [appellante] tegen de besluiten van 23 april 2014, 16 mei 2014 en 22 oktober 2014 is ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het door [appellante] tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Deventer van 23 april 2014, 16 mei 2014 en 22 oktober 2014 ingestelde

beroep ongegrond;

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2015

531-776.