

ECLI:NL:RVS:2012:BW5957

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-05-2012
Datum publicatie	16-05-2012
Zaaknummer	201110622/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6985 , (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 november 2009 heeft het college [appellant] onder oplegging van een last onder dwangsom gelast de permanente bewoning aan de [locatie] te Epe te beëindigen en beëindigd te houden.
Wetsverwijzingen	Besluit proceskosten bestuursrecht Besluit proceskosten bestuursrecht 1 Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 7:15 Algemene wet bestuursrecht 7:28 Algemene wet bestuursrecht 8:75
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2012/630

Uitspraak

201110622/1/A1.

Datum uitspraak: 16 mei 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Epe,
2. [appellant sub 2 A] en [appellante sub 2 B], wonend te Epe,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 7 september 2011 in zaak nr. 10/715 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 november 2009 heeft het college [appellant] onder oplegging van een last onder dwangsom gelast de permanente bewoning aan de [locatie] te Epe te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 15 maart 2010 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 september 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 maart 2010 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 september 2011, en [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 oktober 2011, hoger beroep ingesteld. Het college heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 13 december 2011. [appellant] heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 14 november 2011.

Bij besluit van 10 oktober 2011 heeft het college het verzoek van [appellant] om de begunstigingstermijn te verlengen, afgewezen.

[appellant] en het college hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.R. van den Berg en J. Bovendorp, werkzaam bij de gemeente, en [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Vast staat dat de permanente bewoning van recreatiewoningen op het perceel in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Wissel 1994", zodat het college ter zake handhavend kon optreden.

2.2. 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 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.

2.3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college terecht en op goede gronden heeft geconcludeerd dat concreet zicht op legalisering - door ontheffingverlening - niet aanwezig is. Hij voert daartoe aan dat hij al geruime tijd op het perceel woont en het college niet handhavend heeft opgetreden.

2.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 maart 2011, in zaak nr. [201007005/1/H1](#) volstaat in beginsel voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat, dat het college niet bereid is ontheffing te verlenen of een projectbesluit te nemen.

2.3.2. Ingevolge artikel 3.23, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals die bepaling luidde ten tijde van belang, kunnen burgemeester en wethouders ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 4.1.1, eerste lid, aanhef en onder j, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), zoals die bepaling luidde ten tijde van belang, komt voor de toepassing van artikel 3.23, eerste lid, van de Wro in aanmerking een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:

1e. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;

2e. bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden, en

3e. de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.

2.3.3. Partijen verschillen van mening over onder meer de datum waarop [appellant] de recreatiewoning als woning in gebruik heeft genomen. Niet in geschil is dat dit was voor 31 oktober 2003. Evenmin is in geschil dat [appellant] voldoet aan de overige in artikel 4.1.1, eerste lid, aanhef en onder j, van het Bro gestelde voorwaarden.

2.3.4. Het college heeft zich in het besluit van 15 maart 2010 op het standpunt gesteld dat het niet bereid is ontheffing te verlenen, zodat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat. Het heeft in dit verband gewezen op zijn beleid om permanente bewoning van recreatiewoningen niet toe te staan. Dit beleid is, aldus het college, vanaf 4 maart 1981 in alle bestemmingsplannen van de gemeente opgenomen. De raad van de gemeente Epe heeft op 16 december 2004 en op 30 oktober 2007 expliciet besloten om het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen onverminderd door te zetten.

In zijn brief van 7 juli 2011, waarbij het de motivering van het besluit van 15 maart 2010 heeft aangevuld, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat sprake is van handhavingsbeleid dat wordt uitgevoerd. Het verlenen van ontheffing op grond van artikel 3.23 van de Wro is in strijd met dat beleid en zal leiden tot precedentwerking en tot het belonen van mensen die bewust het risico hebben genomen te handelen in strijd met het beleid. Het college heeft voorts nog gewezen op andere factoren om permanente bewoning niet toe te staan, waaronder het belang van het verzekeren van voldoende aanbod voor verblijfsrecreatie en het verzekeren en ontwikkelen van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Volgens het college wordt door permanente bewoning van de recreatiewoning het aanbod voor de recreant minder en heeft een bewoner, anders dan een recreant, meer ruimte nodig waardoor vaak bouwwerken naast de recreatiewoning worden geplaatst, hetgeen een onwenselijke verstening van het natuurlijk gebied met zich brengt.

Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college op vorenstaande gronden voldoende heeft gemotiveerd dat het in dit geval niet wil meewerken aan het verlenen van een ontheffing, zodat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. Dat het college, zoals [appellant] stelt, in het verleden niet altijd consequent tegen permanente bewoning van recreatiewoningen heeft opgetreden, doet hieraan niet af.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college geen concrete toezeggingen heeft gedaan dat de illegale bewoning zou worden vergund, gedoogd, of anderszins ongemoeid zou worden gelaten. Hij voert aan dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen dat de permanente bewoning van de recreatiewoning zou worden gedoogd, althans dat niet handhavend zou worden opgetreden.

2.4.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is het nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde derde,

waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

2.4.2. In de brief die [appellant] is verstrekt bij zijn inschrijving in de Gemeentelijke basisadministratie is vermeld dat onderzocht zal worden of permanente bewoning van de recreatiewoning is toegestaan en, indien dit niet het geval is, binnen ongeveer zes weken een verzoek om het permanent bewonen van de recreatiewoning te beëindigen, zal worden verstuurd. De omstandigheid dat het college [appellant] niet te kennen heeft gegeven dat de permanente bewoning moet worden beëindigd, is onvoldoende voor het oordeel dat sprake is van concrete, ondubbelzinnige toezeggingen als hiervoor bedoeld. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in voormelde brief ook is vermeld dat het in de gemeente in principe niet is toegestaan om permanent een recreatiewoning te bewonen en daarin voorts uitdrukkelijk is opgenomen dat, om te voorkomen dat degene die een recreatiewoning permanent gaat bewonen, een beslissing neemt die hij over enige tijd moet betreuren, hij dringend wordt geadviseerd zelf informatie in te winnen bij de gemeente.

Ook de omstandigheid dat het college eerder wel is opgetreden tegen de bouw van een schuur op het perceel en niet tegen de permanente bewoning, maakt niet dat [appellant] een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel, nu van aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen geen sprake is.

2.5. Voor zover [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college, gelet op zijn financiële situatie, van handhaving had moeten afzien, wordt overwogen dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. [200801113/1](#)) de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond biedt 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.

2.6. [appellant] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij een geslaagd beroep het gelijkheidsbeginsel kan doen.

Het college heeft in bepaalde andere gevallen van handhavend optreden tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen afgezien, omdat in die gevallen andere bestemmingsplannen van toepassing waren, waarin anders dan in het hier aan de orde zijnde bestemmingsplan "Wissel1994", overgangsbepalingen waren opgenomen, waar de desbetreffende bewoners een beroep op konden doen en het college op grond daarvan niet bevoegd was handhavend op te treden. Van gelijke gevallen is derhalve geen sprake.

Ook de door [appellant] genoemde permanente bewoning van een recreatiewoning in Vaassen is niet een gelijk geval, nu deze recreatiewoning is gelegen in het plangebied van een ander bestemmingsplan en het college op grond van bijzondere omstandigheden die hier niet aan de orde zijn, heeft besloten de begunstigingstermijn te verlengen.

Tot slot kan de door [appellant] genoemde omstandigheid dat het college van handhaving tegen de permanente bewoning van een recreatiewoning op het perceel Molenweg 33 die is gelegen in het plangebied van het bestemmingsplan "Wissel 1994" heeft afgezien, evenmin een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel rechtvaardigen, reeds omdat in die zaak zich een uitzonderlijke medische omstandigheid voordeed, hetgeen voor het college de reden was niet handhavend op te treden. Een dergelijke uitzonderlijke omstandigheid doet zich in dit geval niet voor, zoals het college onweersproken heeft gesteld.

2.7. [appellant] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de recreatiewoning te koop staat en bij verkoop van een overtreding geen sprake meer zal zijn. Zoals hiervoor is overwogen, is de permanente bewoning van de recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan en was het college bevoegd daartegen handhavend op te treden. Dat de woning in de toekomst mogelijk verkocht zal worden, doet daar niet aan af.

2.8. Het college betoogt dat de rechtbank hem ten onrechte heeft veroordeeld in de proceskosten die bij [appellant] in beroep zijn opgekomen in verband met door [gemachtigde] aan [appellant] verleende

rechtsbijstand. Het voert daartoe aan dat het verlenen van rechtsbijstand door [gemachtigde] geen vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van inkomsten gerichte taakuitoefening en dat [gemachtigde] geen juridische scholing heeft gehad.

2.8.1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht kan een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) uitsluitend betrekking hebben op kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

2.8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 augustus 2008 in zaak nr. [200801314/1](#)), is het voor het beroepsmatig verlenen van rechtsbijstand van belang dat deze werkzaamheid een vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van een inkomen gerichte taakuitoefening.

Gelet op de ter zitting gegeven toelichting heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de door [gemachtigde] uitgevoerde werkzaamheden een duurzaam en vast onderdeel uitmaken van zijn taakuitoefening. Dit heeft de rechtbank niet onderkend. Het betoog slaagt.

2.9. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld in de proceskosten die [appellant] redelijkerwijs heeft moeten maken voor de beroepsmatig verleende rechtsbijstand, te worden vernietigd. Het hoger beroep van [appellant] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden bevestigd.

2.10. Bij besluit van 10 oktober 2011 heeft het college geweigerd de begunstigingstermijn, zoals die was bepaald bij besluit van 23 november 2009, te wijzigen. Aangezien met dit nieuwe besluit niet aan de bezwaren van [appellant] tegemoet is gekomen, wordt het hoger beroep van [appellant], gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht mede een beroep tegen deze besluiten in te houden.

2.11. [appellant] betoogt dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren de begunstigingstermijn te verlengen.

2.11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 25 november 2009 in zaak nr. [200900304/1/H1](#)), geldt bij de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De begunstigingstermijn dient er toe de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

2.11.2. Het college heeft aan de last een begunstigingstermijn van twee jaar verbonden.

In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat deze termijn zo onredelijk is dat hij onvoldoende in de gelegenheid is gesteld de last uit te voeren. De stelling van [appellant] dat hij niet binnen die periode de recreatiewoning heeft kunnen verkopen, gaat eraan voorbij dat voor het opheffen van de overtreding verkoop van de woning niet nodig is.

2.12. Het beroep van [appellant] tegen het besluit van 10 oktober 2011 is ongegrond.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Epe gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 7 september 2011 in zaak nr. 10/715, voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld in de proceskosten die [appellant sub 2 A] en [appellante sub 2 B] redelijkerwijs hebben moeten maken voor de beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

IV. verklaart het tegen het besluit van 10 oktober 2011, kenmerk nr. 2011-70124, ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk w.g. Van Dorst

Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 mei 2012

473.