

ECLI:NL:RVS:2015:3561

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	18-11-2015
Datum publicatie	18-11-2015
Zaaknummer	201407788/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOVE:2014:4335, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 augustus 2012 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning te verlenen voor het oprichten van een zomerhuis aan de [locatie] te Hengelo.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201407788/1/A1.

Datum uitspraak: 18 november 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Hengelo,
2. [appellant sub 2], wonend te Hengelo,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 15 augustus 2014 in zaken nrs. 13/1314, 14/543, 14/839, 14/840, 14/881, 14/979 en 14/980 in het geding tussen:

[appellant sub 1],

[appellant sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Hengelo.

Procesverloop

Geweigerde omgevingsvergunning

Bij besluit van 15 augustus 2012 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning te verlenen voor het oprichten van een zomerhuis aan de [locatie] te Hengelo (hierna: het perceel).

Bij besluit van 7 mei 2013 heeft het college het door [appellant sub 1] tegen het besluit van 15 augustus 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Last onder dwangsom ten aanzien van aanleggen

Bij besluit van 27 augustus 2013 heeft het college [appellant sub 1] gelast om de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden op het perceel die worden uitgevoerd zonder daartoe vereiste omgevingsvergunning te staken en gestaakt te houden onder het opleggen van een eenmalige dwangsom van 25.000,00.

Bij besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1007260, heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Invordering

Bij besluit van 19 december 2013 heeft het college besloten tot invordering van de - bij besluit van 27 augustus 2013 opgelegde - verbeurde dwangsom van 25.000,00.

Bij besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1010553, heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Omgevingsvergunning voor aanlegvergunningplichtige werkzaamheden

Bij besluit van 21 november 2013 heeft het college aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het uitvoeren van aanlegvergunningplichtige graafwerkzaamheden, het rooien van houtgewas en het aanbrengen van ondergrondse leidingen en verhardingen in het perceel.

Last onder dwangsom ten aanzien van bouwen

Bij besluit van 10 oktober 2013 heeft het college het verzoek van [appellant sub 2] om handhavend op te treden tegen de bouwwerkzaamheden op het perceel, afgewezen.

Bij besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1008866, heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit ingetrokken en [appellant sub 1] gelast om de fundering van het zomerhuis op het perceel, voor zover gelegen buiten de aanduiding "recreatiewoning" binnen twee maanden na verzending van dit besluit te verwijderen en verwijderd te houden onder het opleggen van een eenmalige dwangsom van 5.000,00.

Aangevallen uitspraak

Bij uitspraak van 15 augustus 2014 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen de besluiten van 7 mei 2013 en 1 april 2014, met kenmerk 1008866, ingestelde beroepen ongegrond verklaard, de door [appellant sub 1] tegen de besluiten van 1 april 2014, met kenmerk 1007260, en 1 april 2014, met kenmerk 1010553, ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd voor zover daarbij de hoogte van de dwangsom en de invordering is gehandhaafd op 25.000,00 en de besluiten van 27 augustus 2013 en 19 december 2013 in zoverre herroepen, de hoogte van de dwangsom en de invordering vastgesteld op 10.000,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van de bestreden besluiten.

Deze uitspraak is aangehecht.

Hoger beroep

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft twee verweerschriften ingediend.

Het college, [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 mei 2015, waar [appellant sub 1], bijgestaan door dr. J. van Zundert en mr. I.E. Nauta, advocaat te Enschede, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door J. Beltman, en het college, vertegenwoordigd door P.L. Drent, M.J. Lenferink en A.C.J. Mahler, alle drie werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Ingevolge het ter plaatse geldend bestemmingsplan "Buitengebied" rust op de gronden waarop de recreatiewoning is voorzien de bestemming "Natuur" en de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie Middel (buiten bebouwde kom)". Tevens is in het bestemmingsplan aan het perceel de aanduiding "recreatiewoning" toegekend.

Ingevolge artikel 1.7 van de planregels wordt in deze planregels onder een aanduiding verstaan een geometrisch bepaald vlak of figuur, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels regels worden gesteld ten aanzien van het gebruik en/of het bebouwen van deze gronden;

Ingevolge artikel 1.8 wordt onder een aanduidingsgrens verstaan de grens van een aanduiding indien het een vlak betreft.

Ingevolge artikel 1.26 wordt onder een bouwgrens verstaan de grens van een bouwvlak;

Ingevolge artikel 2.1 worden bij de toepassing van het bepaalde ten aanzien van het bouwen ondergeschikte bouwdelen als plinten, pilasters, kozijnen, schoorstenen, gevelversieringen, ventilatiekanalen, liftschachten, gevel- en kroonlijsten en overstekende daken buiten beschouwing gelaten;

Ingevolge artikel 2.8 wordt de oppervlakte gemeten tussen de buitenwerkse gevelvlakken en/of het hart van de scheidingsmuren, nederwaarts geprojecteerd op het gemiddelde niveau van het afgewerkte bouwterrein ter plaatse van het bouwwerk;

Ingevolge artikel 9.1, aanhef en onder a en g, zijn de als "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de ecologische, landschappelijke en natuurwaarden van beboste gronden, heidegebied, rietvelden, hooilanden, moerasgebiedjes en schraalgrasvelden, en ter plaatse van de aanduiding 'recreatiewoning', ook voor een recreatiewoning.

Ingevolge artikel 9.2.1, aanhef en onder a, mogen op of in de als "Natuur" aangewezen grond geen gebouwen worden gebouwd, dit met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'recreatiewoning'. Hiervoor gelden de volgende regels:

1. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 5 meter;
2. de goothoogte mag niet meer bedragen dan 3 meter;
3. de inhoud mag niet meer bedragen dan 200 m³ ;

Ingevolge artikel 9.5, aanhef en onder c, wordt onder strijdig gebruik in de zin van artikel 7.10 van de Wet ruimtelijke ordening voor zover het betreft de gronden ter plaatse van een nadere aanduiding (als bepaald in 9.1) in ieder geval begrepen het gebruik voor andere activiteiten dan ter plaatse ingevolge de aanduiding is toegestaan.

Ingevolge artikel 9.7.1 is het verboden op de tot "Natuur" bestemde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning), de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren, te doen of te laten uitvoeren:

1. het verwijderen van houtopstanden;
2. het ontgronden, diepwoelen, diepploegen, verlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem;
3. het aanbrengen van verhardingen;
4. het aanbrengen van ondergrondse leidingen;

()

8. het aanleggen van verharde en halfverharde wegen en paden;

9. het aanleggen van voorzieningen ten behoeve van het recreatief medegebruik en het educatief medegebruik;

()

12. het aanleggen van ondergrondse of bovengrondse transport-, energie- en/of communicatieleidingen.

Ingevolge artikel 26.1 zijn de voor 'Waarde - Archeologie Middel (buiten kom)' aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor de instandhouding en bescherming van archeologische waarden.

Ingevolge artikel 26.4.1, onder a is het verboden op of in de gronden met de dubbelbestemming Waarde - Archeologie Middel (buiten kom) zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) de in dat artikel vermelde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.

Ingevolge artikel 26.4.1, onder c, aanhef en onderdeel 2, is het verbod, als bedoeld in 26.4.1 onder a niet van toepassing indien de werken een oppervlakte hebben tot ten hoogste 5000 m².

Ingevolge artikel 37, aanhef en onder a, kunnen burgemeester en wethouders, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de woonsituatie, de milieusituatie, de verkeersveiligheid, de sociale veiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, ontheffing verlenen van de bij recht in de regels gegeven maten, afmetingen, percentages tot niet meer dan 10% van die maten, afmetingen en percentages.

Ingevolge artikel 3, aanhef en tweede lid, van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) is een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 5 m, en
- b. de oppervlakte niet meer dan 70 m²;

Het besluit van 7 mei 2013

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, omdat het bouwplan op alle bouwtekeningen deels buiten de op de verbeelding weergegeven de aanduiding "recreatiewoning" is beoogd. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank aldus ten onrechte niet is ingegaan op de vraag of de inhoud van het bouwplan voldoet aan de maximale inhoudsmaat als neergelegd in artikel 9.2.1, aanhef en onder a, aanhef en onderdeel 3, van de planregels.

2.1. Uit artikel 9.2.1, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met de artikelen 1.7 en 1.8 van de planregels vloeit voort dat op het perceel uitsluitend een recreatiewoning mag worden gebouwd binnen de grenzen van de op de verbeelding weergegeven geometrisch bepaalde aanduiding.

De bouwtekeningen die deel uitmaken van de besluiten van 15 augustus 2012 en 7 mei 2013 zijn, naar [appellant sub 1] niet heeft weersproken, gedeeltelijk voorzien buiten die grenzen.

Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het bouwplan reeds hierom in strijd is met het bestemmingsplan en dat daarom niet toe wordt gekomen aan de beantwoording van de vraag of het bouwplan voldoet aan de maximale inhoud als bedoeld in artikel 9.2.1, aanhef en onder a, aanhef en onderdeel 3, van de planregels.

Het betoog faalt.

3. [appellant sub 1] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bevoegd is met toepassing van artikel 37, aanhef en onder a, van de planregels voor het bouwplan ontheffing te verlenen voor de overschrijding van de op de verbeelding weergegeven aanduiding "recreatiewoning".

3.1. Het college heeft zich in het in bezwaar gehandhaafde besluit van 15 augustus 2012 op het standpunt gesteld dat het niet bereid is de gevraagde omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Het heeft daartoe overwogen dat volgens het ter zake gevoerde beleid er in het buitengebied niet mag worden gebouwd behoudens de bebouwingmogelijkheden die het recent vastgestelde bestemmingsplan biedt. Dit standpunt is naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk.

Dat het college bevoegd is de gevraagde omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen, leidt niet tot een ander oordeel, nu het college van deze bevoegdheid geen gebruik wil maken en dat standpunt derhalve niet in strijd is met het recht.

Het besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1007260

4. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is handhavend op te treden tegen de op het perceel verwijderde houtopstanden en uitgevoerde graafwerkzaamheden.

Hij voert daartoe aan dat deze werkzaamheden niet aanlegvergunningplichtig zijn omdat voor de bouw van de recreatiewoning geen omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Verder voert hij aan dat op grond van artikel 26.4.1, onder c, van de planregels geen aanlegvergunningplicht geldt voor afgravingen tot 5000 m².

4.1. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] ten tijde van het nemen van het besluit van 27 augustus 2013 op het perceel houtopstanden heeft verwijderd en grond heeft afgegraven als bedoeld in artikel 9.7.1 van de planregels. Voor het uitvoeren van deze werkzaamheden is, gelet op dat artikel, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo vereist. Ten tijde van het nemen van het besluit van 27 augustus 2013 was zon vergunning evenwel niet verleend. Hieruit vloeit voort dat het college bevoegd was handhavend op te treden tegen deze werkzaamheden.

Dat, naar [appellant sub 1] stelt, ingevolge artikel 3, aanhef en onder tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor voor de bouw van de recreatiewoning geen omgevingsvergunning is vereist, leidt niet tot een ander oordeel. Dat artikel heeft uitsluitend betrekking op de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo en niet op de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo.

Verder betoogt [appellant sub 1] tevergeefs dat op grond van artikel 26.4.1, onder c, van de planregels geen aanlegvergunningplicht geldt voor afgravingen tot 5000 m², nu dit artikel de aanlegvergunningplicht die voortvloeit uit artikel 9.7.1. van de planregels onverlet laat.

5. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college heeft gehandeld in strijd met het verbod van willekeur door handhavend op te treden tegen de zonder vergunning uitgevoerde werkzaamheden op het perceel, terwijl in het besluit van 7 mei 2012, waarbij aan [appellant sub 1] omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen van een recreatiewoning op het perceel, nog geen melding werd gemaakt van deze vergunningplicht.

5.1. Zoals hiervoor is overwogen was het college ten tijde van het besluit van 27 augustus 2013 bevoegd handhavend op te treden tegen de uitgevoerde werkzaamheden op het perceel. 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. De enkele omstandigheid dat in voormeld besluit van 7 mei 2012 niet over de vergunningplicht als bedoeld in artikel 9.7.1 van de planregels, gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, wordt gerept, is geen bijzondere omstandigheid die het college had moeten nopen van handhavend optreden af te zien. Evenmin betekent die omstandigheid dat het college heeft gehandeld in strijd met het verbod op willekeur.

6. [appellant sub 1] betoogt verder dat het college ingevolge artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen bestuurlijke sanctie op mag leggen voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. Hij voert daartoe aan dat ingevolge artikel 3, aanhef en onder tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor voor de bouw van de recreatiewoning geen omgevingsvergunning is vereist.

Verder voert hij aan dat in het besluit van 7 mei 2012, waarbij aan [appellant sub 1] omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen van een recreatiewoning op het perceel ten onrechte geen melding werd gemaakt van deze vergunningplicht en het college al dan niet impliciet kenbaar heeft gemaakt dat een afzonderlijke omgevingsvergunning voor grondverzet, het aanleggen van leidingen en het rooien van bosschages binnen het aanduidingsvlak niet nodig was.

Voorts voert hij aan dat in het bestemmingsplan op de plankaart een aanduidingsvlak is weergegeven ter plaatse van een daartoe ambtelijk geïnventariseerde open plek in het bos, waar natuur- of beplantingsbelangen zich niet verzetten tegen de oprichting van een vervangende recreatiewoning. Volgens [appellant sub 1] kan het alsnog verlangen van een aanlegvergunning niet anders worden gezien als een gevolg geven aan een motie van de raad van de gemeente Hengelo van 17 juli 2012 om alle juridische en bestuurlijke middelen in te zetten om de bouw van het zomerhuis op het perceel op basis van het bestemmingsplan te voorkomen.

6.1. Gezien hetgeen is overwogen in 4.1 betoogt [appellant sub 1] tevergeefs dat ingevolge artikel 3, aanhef en onder tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor voor de bouw van de recreatiewoning geen omgevingsvergunning is vereist. Hierin heeft de rechtbank derhalve terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond als bedoeld in artikel 5:5 van de Awb.

6.2. Verder betoogt [appellant sub 1], gelet op hetgeen is overwogen in 5.1, tevergeefs dat in het besluit van 7 mei 2012, waarbij aan hem omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen van een recreatiewoning op het perceel, ten onrechte niet over de vergunningplicht als bedoeld in artikel 9.7.1 van de planregels, gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, wordt gerept. Hierin heeft de rechtbank derhalve terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond als bedoeld in artikel 5:5 van de Awb.

6.3. Voorts betoogt [appellant sub 1] tevergeefs dat voor de door hem verrichte werkzaamheden als bedoeld in artikel 9.7.1 van de planregels, binnen de grenzen van de op de verbeelding weergegeven aanduiding geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo is vereist. Dat ingevolge artikel 9.2.1, aanhef en onder a, van de planregels binnen die grenzen mag worden gebouwd, betekent immers niet dat voor de op die locatie uitgevoerde werkzaamheden als bedoeld in artikel 9.7.1 van de planregels geen vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo zou zijn vereist.

In voormeld betoog heeft de rechtbank derhalve terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond als bedoeld in artikel 5:5 van de Awb.

Het besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1010553

7. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 19 december 2013 heeft het college besloten tot invordering van de - bij besluit van 27 augustus 2013 opgelegde - verbeurde dwangsom van 25.000,00.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank de hoogte van de verbeurde dwangsom verlaagd naar 10.000,00.

8. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is om deze verbeurde dwangsom in te vorderen.

Hij voert daartoe aan dat de omvang van de bouwput op het perceel tijdens de controles op 17 augustus 2013 en op 8 oktober 2013 niet is gemeten.

Verder voert hij aan dat er na 27 augustus 2013 geen graafwerkzaamheden zijn uitgevoerd op het perceel. Ter ondersteuning van dit betoog verwijst hij naar een verklaring van de aannemer die in zijn opdracht op het perceel een recreatiewoning heeft gebouwd.

Voorts voert hij aan dat hij ook geen belang heeft bij zulke werkzaamheden, nu op die datum al 10,51 m was uitgegraven en verder uitgraven onnodig was.

Verder voert hij aan dat het college er ten onrechte vanuit is gegaan dat voor het bouwen van de recreatiewoning een bouwput van 11.10 m nodig was en op basis van die onjuiste veronderstelling een aangetroffen hellingbaantje en het feit dat de wanden tijdens de op het perceel gehouden controle van 8 oktober 2013 zwart en niet grijs waren, geconcludeerd is dat er verder afgegraven is. Voorts voert hij aan dat de fotos die zijn gemaakt tijdens de ter plaatse gehouden controles onduidelijk zijn.

8.1. [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de toezichthouder van de gemeente die het perceel op 17 augustus 2013 en 8 oktober 2013 heeft gecontroleerd, geen metingen heeft uitgevoerd. Volgens door het college overgelegde controlerapporten die aan het in bezwaar gehandhaafde invorderingsbesluit van 19 december 2013 ten grondslag zijn gelegd, heeft een toezichthouder van de gemeente op 26 augustus 2013, en derhalve voor het nemen van het dwangsombesluit van 27 augustus 2013, en vervolgens na het nemen van dat besluit op 9 oktober 2013 ter plaatse de op het perceel gegraven bouwput opgemeten. Blijkens de resultaten van deze meting, die zijn weergegeven in een door het college overgelegde en ter zitting nader toegelichte situatietekening, is de op het perceel gegraven bouwput, sinds de situatie waarvan is uitgegaan in het besluit van 27 augustus 2013, met 0,59 m tot 1 m vergroot. Als gevolg hiervan is de bij besluit van 27 augustus 2013 opgelegde last overtreden en is de dwangsom verbeurd. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd dat de door het college geconstateerde afgravingen voor de bouw van de fundering van de recreatiewoning niet nodig zijn, dat hij daar geen belang bij heeft, dat er verkeerde conclusies zijn getrokken, dat de ter plaatse genomen fotos onduidelijk zijn en dat de aannemer heeft verklaard dat hij voormelde graafwerkzaamheden niet heeft uitgevoerd, leidt, nu deze argumenten de resultaten van de ter plaatse uitgevoerde metingen niet weerleggen, niet tot een ander oordeel.

9. [appellant sub 1] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten tot invordering van de verbeurde dwangsom. Hij voert daartoe aan dat de graafwerkzaamheden inmiddels bij besluit van 21 november 2013 zijn gelegaliseerd.

9.1. Gelet op hetgeen is overwogen in 7.1 is het college bevoegd om de verbeurde dwangsom in te vorderen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 15 januari 2014 in zaak nr. 201301106/1/A1), dient bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Dat het college bij besluit van 21 november 2013, en derhalve ruim een maand na het verbeuren van de dwangsom, omgevingsvergunning heeft verleend voor de op het perceel uitgevoerde aanlegvergunningplichtige werkzaamheden, is niet een bijzondere omstandigheid als hiervoor bedoeld.

De omstandigheid dat het college bij besluit van 26 november 2013 het besluit van 17 oktober 2013, waarbij het college [appellant sub 1] onder het opleggen van een dwangsom opnieuw heeft gelast om de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden op het perceel te staken en gestaakt te houden, heeft

ingetrokken, is evenmin een bijzondere omstandigheid in de hiervoor bedoelde zin.

Het besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1008866

10. Omstreeks juni 2013 is [appellant sub 1] aangevangen met de bouw van een recreatiewoning op het perceel.

Bij besluit van 1 april 2014, met kenmerk 1008866, heeft het college [appellant sub 1] gelast om de fundering van het zomerhuis op het perceel, voor zover gelegen buiten de aanduiding "recreatiewoning" binnen twee maanden na verzending van dit besluit te verwijderen en verwijderd te houden onder het opleggen van een eenmalige dwangsom van 5.000,00.

11. [appellant sub 2], wiens perceel grenst aan het perceel, betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de op de verbeelding weergegeven aanduiding "recreatiewoning" geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan. Hij voert daartoe onder meer aan dat de raad van de gemeente niet de wettelijke vereiste analoge en digitale ondergronden heeft vastgesteld en de zienswijze van [appellant sub 1] niet is opgenomen in de Nota van zienswijzen.

Verder voert [appellant sub 2] aan dat de aanduiding 'recreatiewoning' niet is vermeld in de Staat van Wijzigingen en dat zonder enig onderzoek en ruimtelijke onderbouwing de aanduiding binnen de grenzen van het perceel is opgenomen.

Voorts voert hij aan dat hij ten onrechte niet op de hoogte is gesteld van het besluit om de aanduiding "recreatiewoning" direct grenzend aan zijn erf te situeren en dat hij ten onrechte niet op de mogelijkheid is gewezen om in beroep te gaan tegen het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan.

11.1. Het betoog van [appellant sub 2] heeft betrekking op de normen die bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen. De mogelijkheid om in het kader van een handhavingprocedure de gelding van de toepasselijke bestemming en de voorschriften van het bestemmingsplan aan de orde te stellen, strekt niet zover dat voormelde normen opnieuw kunnen worden onderworpen aan de bij de vaststelling van het plan te hanteren toetsingsmaatstaf. De door [appellant sub 2] naar voren gebrachte argumenten kunnen derhalve reeds daarom niet leiden tot de conclusie dat het bestemmingsplan evident in strijd is met de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Het betoog van [appellant sub 2] dat hij er niet op is gewezen dat hij tegen het bestemmingsplan in beroep kon gaan leidt niet tot een ander oordeel. Van het ontwerp van het bestemmingsplan is destijds op de in artikel 3.8, eerste lid, van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb voorgeschreven wijze kennis gegeven. Daarbij geldt dat er geen rechtsregel is die met zich brengt dat [appellant sub 2] daarnaast rechtstreeks op de hoogte hoefde te worden gesteld.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 2] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ook handhavend had moeten optreden tegen het bouwen van een recreatiewoning op de gronden die zijn gelegen binnen de aanduiding "recreatiewoning".

Hij voert daartoe aan dat binnen de grenzen van die aanduiding niet mag worden gebouwd zonder een daartoe vereiste omgevingsvergunning.

Volgens [appellant sub 2] kan de recreatiewoning niet worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk. Verder is er volgens [appellant sub 2] geen sprake van een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf als bedoeld in artikel 3, aanhef en tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor omdat de fundering ongeveer 0,25 m uitsteekt boven het grondpeil. Als gevolg hiervan zal de begane grond circa 0,46 m boven het grondpeil uitsteken en zal de hoogte van de recreatiewoning uiteindelijk 5,46 m bedragen, aldus [appellant sub 2].

12.1. Ingevolge artikel 9.1, aanhef en onder g, zijn de ter plaatse van de aanduiding "recreatiewoning" aangewezen gronden bestemd voor een recreatiewoning. Dit betekent dat indien een recreatiewoning wordt gebouwd binnen de aanduidingsgrenzen en overigens ook voldoet aan de planregels, daarvoor uitsluitend een omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Gelet hierop heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat indien de recreatiewoning bovendien voldoet aan de vereisten die zijn vervat in artikel 3, aanhef en tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor, geen omgevingsvergunning is vereist voor het bouwen ervan.

[appellant sub 2] betoogt tevergeefs dat de recreatiewoning niet kan worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1 van bijlage II behorende bij het Bor, nu dat voor de toepassing van artikel 3, aanhef en tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor, niet is vereist.

Verder betoogt [appellant sub 2] tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat geen sprake is van een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf met een bouwhoogte van maximaal 5 m. Blijkens de gedingstukken was ten tijde van het besluit van 1 april 2014 uitsluitend een fundering gebouwd. Uit de enkele omstandigheid dat deze fundering, voor zover die zich bevindt binnen de grenzen van de op de verbeelding weergegeven aanduiding, 0,25 m uitsteekt boven het grondpeil, kan niet de conclusie worden verbonden dat de nog te bouwen recreatiewoning niet op de grond zal staan of dat de bouwhoogte niet zal voldoen aan het bepaalde in artikel 3, aanhef en tweede lid, van bijlage II behorende bij het Bor. Gelet hierop betoogt [appellant sub 2] tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ook handhavend had moeten optreden tegen het bouwen van een recreatiewoning op de gronden die zijn gelegen binnen de aanduiding "recreatiewoning".

13. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte niet op grond van de artikelen 6.15 en 6.16 van het Bouwbesluit 2012 (hierna: het Bouwbesluit) handhavend is opgetreden tegen de bouw van de recreatiewoning.

Hij voert daartoe aan dat er geen voorziening is gebouwd om water te lozen, nu er binnen 100 m geen openbare riolering aanwezig is.

13.1. Ingevolge artikel 6.15, eerste lid, van het Bouwbesluit heeft een bouwwerk een zodanige voorziening voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater of hemelwater dat het water zonder nadelige gevolgen voor de gezondheid kan worden afgevoerd.

Ingevolge artikel 6.16, eerste lid, heeft een gebruiksfunctie met een toilet- of badruimte of met een andere opstelplaats voor een lozingstoestel voor die opstelplaats een afvoervoorziening voor huishoudelijk afvalwater.

13.2. Het betoog faalt. Daargelaten het antwoord op de vraag of de artikelen 6.15 en 6.16 van het Bouwbesluit op dit geval van toepassing zijn, kan [appellant sub 2] niet worden gevolgd in zijn betoog dat het college vanwege het ontbreken van een voorziening voor de afvoer van water handhavend had moeten optreden, reeds omdat ten tijde van het besluit op bezwaar blijkens de gedingstukken de recreatiewoning nog in aanbouw was en slechts een fundering op het perceel was gebouwd.

14. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is handhavend op te treden tegen de buiten de aanduiding "recreatiewoning" gelegen fundering van de recreatiewoning.

Hij voert daartoe aan dat het niet verboden is buiten de op de verbeelding weergegeven aanduiding "recreatiewoning" te bouwen, nu die aanduiding niet dezelfde functie heeft als een bouwvlak.

Voor zover de situering en oppervlakte van de aanduiding wel maatgevend zouden zijn, voert [appellant sub 1] aan dat de afmetingen hiervan niet op de centimeter te bepalen zijn en de tekening die gebruikt is om de overschrijding vast te stellen onvoldoende bewijs oplevert om daarop een handhavingsverzoek te baseren.

Verder betoogt [appellant sub 1] dat ingevolge artikel 2.8 van de planregels de oppervlakte van een bouwwerk moet worden gemeten tussen de buitenwerkse gevelvlakken, neerwaarts geprojecteerd op het gemiddelde niveau van het afgewerkte bouwterrein en niet tussen de buitenwerkse begrenzing van de fundering, zoals de rechtbank doet.

Voorts betoogt [appellant sub 1] dat het college voorbijgaat aan artikel 2.1 van de planregels op grond waarvan ondergeschikte bouwdelen buiten beschouwing moeten worden gelaten en het daarin vermelde woord "als" impliceert dat dit geen limitatieve opsomming is en dat ook de ondergronds buiten het gevelvlak uitstekende fundering als een ondergeschikt bouwdeel moet worden aangemerkt.

Verder betoogt [appellant sub 1] dat een ondergrondse fundering per definitie uitsteekt buiten de bovengrondse buitenwerkse gevelvlakken.

14.1. Onder verwijzing naar hetgeen is overwogen in 2.1 mag op het perceel uitsluitend een recreatiewoning worden gebouwd binnen de grenzen van de op de verbeelding weergegeven geometrisch bepaalde aanduiding "recreatiewoning". Ambtenaren van de gemeente hebben op 9 oktober 2013 op het perceel de locatie van de op het perceel aangebrachte fundering bepaald en deze tezamen met de locatie van de aanduiding "recreatiewoning" weergegeven in een situatietekening. Onder verwijzing naar de situatietekening heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de op het perceel aangebrachte fundering deels is gelegen buiten voormelde op de verbeelding geprojecteerde aanduiding.

[appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de afmetingen van de fundering niet te bepalen zijn en de tekening die gebruikt is om de overschrijding vast te stellen onvoldoende bewijs oplevert om daarop een handhavingsverzoek te baseren.

Volgens het college is het digitale bestemmingsplan geo-gerefereerd. Op basis van het stelsel van de Rijksdriehoeksmeting zijn in de situatietekening de omvang en de locatie van de aanduiding en de omvang en locatie van de fundering bepaald, aldus het college. Het college heeft aldus aannemelijk gemaakt dat de op het perceel aangebrachte fundering deels is gelegen buiten voormelde op de verbeelding geprojecteerde aanduiding.

Dat ingevolge artikel 2.8 van de planregels de oppervlakte van een bouwwerk moet worden gemeten tussen de buitenwerkse gevelvlakken, leidt niet tot een ander oordeel reeds omdat voor het antwoord op de vraag of de fundering is gelegen buiten de op de verbeelding geprojecteerde aanduiding, niet de oppervlakte van de fundering, maar de situering van de fundering van belang is.

Verder leidt de omstandigheid dat in artikel 2.1 van de planregels is bepaald dat ondergeschikte bouwdelen buiten beschouwing moeten worden gelaten, evenmin tot een ander oordeel. Naar het oordeel van de Afdeling is de fundering van de recreatiewoning geen ondergeschikt bouwdeel als bedoeld in dat artikel.

Voorts betoogt [appellant sub 1] tevergeefs dat een ondergrondse fundering per definitie uitsteekt buiten de bovengrondse buitenwerkse gevelvlakken, reeds omdat dit niet betekent dat een fundering mag worden gebouwd op gronden die zijn gelegen buiten de op de verbeelding weergegeven aanduidingsgrenzen.

15. Verder betoogt [appellant sub 1] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in redelijkheid niet handhavend heeft kunnen optreden. Hij voert daartoe aan dat het college op grond van artikel 37 van de planregels ontheffing kan verlenen voor het zonder omgevingsvergunning bouwen buiten de grenzen van de op de verbeelding weergegeven aanduiding.

15.1. Onder verwijzing naar het in bezwaar gehandhaafde besluit van 15 augustus 2012 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het niet bereid is de gevraagde omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Het heeft daartoe overwogen dat volgens het ter zake gevoerde beleid er in het buitengebied niet mag worden gebouwd behoudens de bebouwingmogelijkheden die het recent vastgestelde bestemmingsplan biedt. Zoals hiervoor is overwogen in 3.1 acht de Afdeling dit standpunt van het college niet onredelijk. Reeds hierom doet zich geen situatie voor waarbij concreet zicht bestaat op legalisering. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

16. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. van Leeuwen, griffier.

w.g. Polak w.g. Van Leeuwen

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 november 2015

543.