

ECLI:NL:RVS:2016:849

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-03-2016
Datum publicatie	30-03-2016
Zaaknummer	201504581/1/A1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 november 2012 heeft het college het verzoek van [appellant sub 2A] om handhavend op te treden tegen onder meer het gebruik van de panden [locatie 1] te Lienden (hierna: het perceel) ten behoeve van permanente bewoning afgewezen.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Wet ruimtelijke ordening Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2016/272

Uitspraak

201504581/1/A1.

Datum uitspraak: 30 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant sub 1] en anderen, gevestigd te Lienden, gemeente Buren,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Lienden, gemeente Buren, appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Buren,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2012 heeft het college het verzoek van [appellant sub 2A] om handhavend op te treden tegen onder meer het gebruik van de panden [locatie 1] te Lienden (hierna: het perceel) ten behoeve van permanente bewoning afgewezen.

Bij besluit van 16 april 2013 heeft het college het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 23 oktober 2013 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een gebrek in het besluit van 16 april 2013 te herstellen.

Bij besluit van 17 december 2013 heeft het college het besluit van 16 april 2013 in die zin gewijzigd dat de bezwaren van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 14 november 2012 gegrond zijn verklaard, heeft het besluit van 14 november 2012 gedeeltelijk herroepen en zich op het standpunt gesteld dat het op dit moment nog geen besluit zal nemen op het handhavingsverzoek.

Bij uitspraak van 30 januari 2014 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 16 april 2013 ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 april 2013 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen en daarbij een last aan [appellant sub 1] op te leggen teneinde de permanente bewoning van de panden [locatie 1] te Lienden te beëindigen en beëindigd te houden.

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

Bij uitspraak van 31 december 2014, in zaak nr. 201402040/1/A1 heeft de Afdeling de door [appellant sub 1] en het college ingestelde hoger beroepen gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank vernietigd, voor zover de rechtbank het college heeft opgedragen aan [appellant sub 1] een last onder dwangsom op te leggen teneinde de permanente bewoning van de panden op het perceel te (laten) beëindigen en beëindigd te houden. De Afdeling heeft verder de door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] bij de rechtbank ingestelde beroepen tegen het besluit van het college van 17 december 2013 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de uitspraak van de rechtbank voor het overige in stand gelaten. Tot slot heeft de Afdeling geoordeeld dat tegen het door het college te nemen besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 12 mei 2015 heeft het college naar aanleiding van het door Van der Zwam en [appellant sub 2B] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 14 november 2012 [appellant sub 1] gelast om de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ongedaan te maken door de permanente bewoning van pension appartementen 1 en 2 te beëindigen en beëindigd te houden, binnen een termijn van acht weken en onder oplegging van een dwangsom van 15.000,00 ineens per appartement.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] beroep ingesteld.

Bij besluit van 7 juli 2015 heeft het college de aan de last verbonden begunstigingstermijn gewijzigd vastgesteld op een jaar na de verzending van het besluit op 13 mei 2015.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2016, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [directeur], en mr. J.R. Dobbelsteijn Bisschops, en het college, vertegenwoordigd door P. Spee, werkzaam bij de Omgevingsdienst Rivierenland, zijn verschenen. Voorts is [appellant sub 2A], bijgestaan door mr. drs. J. Wildschut, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op het perceel [locatie 1] te Lienden is een pension aanwezig, waarvan [appellant sub 1] eigenaar is. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wonen aan [locatie 2]. Hun woning grenst aan het pension. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben gesteld overlast te ondervinden van de vermeende permanente bewoning van de appartementen op het perceel. In verband daarmee hebben zij het college verzocht om daartegen handhavend op te treden.

2. Het onderhavige geschil heeft onder meer betrekking op het besluit van het college van 12 mei 2015, waarbij het college aan [appellant sub 1] een last onder dwangsom heeft opgelegd om de permanente bewoning van pension appartementen 1 en 2 te beëindigen en beëindigd te houden.

Het college heeft dit besluit genomen naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 31 december 2014, in zaak nr. 201402040/1/A1. In die uitspraak heeft de Afdeling, samengevat, overwogen dat de rechtbank in haar uitspraak van 30 januari 2014, in zaak nr. 13/2937, ten onrechte het college heeft opgedragen om aan [appellant sub 1] een last onder dwangsom op te leggen. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat onduidelijkheid bestond of de panden [locatie 1] in de periode ná 1 april 2013 in strijd met het bestemmingsplan permanent werden bewoond. Naar het oordeel van de Afdeling had de rechtbank moeten volstaan met de opdracht voor het college om een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

De Afdeling heeft voorts ten aanzien van het besluit van het college van 17 december 2013 overwogen dat het college daarbij nog geen besluit heeft genomen op het handhavingsverzoek van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], omdat volgens het college nader onderzoek nodig is naar het antwoord op de vraag of de panden nog steeds permanent worden bewoond. Het uitsluitend gegrond verklaren van bezwaren is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 7:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Met het gegrond verklaren van de bezwaren van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en de gedeeltelijke herroeping van het besluit van 14 november 2012 diende het college ook een nieuw besluit te nemen op het handhavingsverzoek, aldus de Afdeling.

Formele beroepsgronden

3. [appellant sub 1] betoogt dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de mondelinge aanvulling op haar schriftelijke zienswijzen van 11 juli 2014. Verder betoogt zij dat zij voorafgaand aan het opleggen van de last bij besluit van 12 mei 2015 ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord.

3.1. Ingevolge artikel 7:2, eerste lid, van de Awb stelt een bestuursorgaan, voordat het op bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 26 maart 2014, in zaak nr. 201305117/1/A1 en 3 februari 2010, in zaak nr. 200902162/1/H1) is in artikel 7:2, eerste lid, van de Awb geen algemene verplichting opgenomen tot het opnieuw horen bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar, ter voldoening aan een rechterlijke uitspraak, waarbij het eerdere besluit op bezwaar is vernietigd. Dit neemt niet weg dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om een belanghebbende vóór het nemen van een nieuw besluit op bezwaar opnieuw te horen.

Ter zitting heeft [appellant sub 1] toegelicht dat zij in haar mondelinge zienswijzen heeft aangevoerd dat handhavend optreden in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en dat het college het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Hierop heeft het college in de zienswijzennota niet gereageerd. Voor zover het college hiermee heeft gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, is niet aannemelijk dat [appellant sub 1] daardoor is benadeeld. Desgevraagd heeft [appellant sub 1] bevestigd in zoverre niet door de handelwijze van het college in haar belangen te zijn geschaad. [appellant sub 1] heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 12 mei 2015, zodat zij in die procedure alsnog haar bezwaren als gronden voor beroep kenbaar heeft kunnen maken. Het gebrek, wat daar verder van zij, kan gelet op het vorenstaande met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd. Gelet hierop bestaat in zoverre geen aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit.

4. [appellant sub 1] betoogt dat het opleggen van een last onder dwangsom door het college in strijd is met de hiervoor vermelde uitspraak van de Afdeling van 31 december 2014, nu volgens haar uit die uitspraak volgt dat geen last onder dwangsom aan haar mocht worden opgelegd.

4.1. Het betoog van [appellant sub 1] dat het college als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 31 december 2014 geen last onder dwangsom mocht opleggen, berust op een verkeerde lezing van die uitspraak. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat onduidelijkheid bestond of de panden [locatie 1] in de periode ná 1 april 2013 in strijd met het bestemmingsplan permanent werden bewoond. Naar het oordeel van de Afdeling had de rechtbank moeten volstaan met de opdracht voor het college om een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Daaruit volgt dat het college diende te onderzoeken of aanleiding bestond om handhavend op te treden. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, volgt uit de uitspraak van de Afdeling niet dat het college aan haar geen last onder dwangsom mocht opleggen.

Ter zitting heeft [appellant sub 1] verder toegelicht dat het college ten onrechte geen afzonderlijk besluit op bezwaar en een afzonderlijk besluit tot oplegging van een last onder dwangsom heeft genomen. Ten aanzien hiervan overweegt de Afdeling dat het in overeenstemming is met artikel 7:11 van de Awb dat, indien het college op grond van de heroverweging van een besluit tot afwijzing van een verzoek om handhaving, alsnog tot het oordeel komt dat moet worden gehandhaafd, dat besluit herroept en gelijktijdig een besluit strekkende tot handhaving neemt.

Het betoog faalt.

Toetsingskader

5. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2008, eerste herziening", vastgesteld op 28 juni 2011 en in werking getreden op 29 september 2011, rust op deze percelen de bestemming "Bedrijf-Beperkt" met de nadere aanduiding "sb-pe".

Ingevolge artikel 9 van de planregels zijn de op de verbeelding voor "Bedrijf - Beperkt" aangewezen gronden bestemd voor:

a. de niet-agrarische bedrijvigheden die gebruik maken van bestaande (vrijgekomen agrarische bedrijfs-)gebouwen, zoals deze voor de desbetreffende gronden met een aanduiding op de verbeelding nader zijn aangeduid en hieronder zijn omschreven:

1. ();

2.(sb-pe): een pension, met maximaal 8 verblijfseenheden.

Ingevolge artikel 1 wordt onder "pension" verstaan: Een bedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van logies met als nevenactiviteiten het verstrekken van maaltijden en/of dranken aan logerende gasten. Permanente bewoning is niet toegestaan.

Ingevolge hetzelfde artikel wordt onder "permanente bewoning" verstaan: Indien een of meerdere personen de woning al dan niet tijdelijk gebruiken als hoofdverblijf in de zin van artikel 1:10 BW - zoals dat geldt ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan - dan wel anderszins gebruiken voor niet-recreatieve doeleinden.

De opgelegde last onder dwangsom

6. Het college heeft aan zijn besluit tot oplegging van een last onder dwangsom aan [appellant sub 1] ten grondslag gelegd dat in april en juli 2014 controles zijn uitgevoerd op het perceel, waarbij is geconstateerd dat twee van de acht pensionappartementen permanent bewoond werden en één waarschijnlijk permanent werd bewoond. Nadien is op 3 maart 2015 een controle uitgevoerd waarbij is geconstateerd dat de

bewoner van pension appartement 1 nog steeds dezelfde is als bij de controle op 14 april 2014. In pension appartement 2 verbleef nu een ander stel dan tijdens de controle van 15 april 2014. Echter ook dit stel (een man en vrouw met de Poolse nationaliteit) verbleef hier naar eigen zeggen reeds enkele maanden in verband met werk. In pension appartement 4 verbleef een persoon die geen persoonsgegevens wilde verstrekken. Het college heeft gelet op het vorenstaande geconcludeerd dat nog steeds sprake is van permanente bewoning van twee van de acht pension appartementen, zodat de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nog niet is beëindigd. Het college heeft wegens deze overtreding aan [appellant sub 1] de vermelde last onder dwangsom opgelegd.

Overtreding - permanente bewoning

7. [appellant sub 1] betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van een overtreding. Daartoe voert zij aan dat de appartementen uitsluitend worden verhuurd aan recreanten. Met betrekking tot appartement 1 betoogt zij dat de huurder een Nederlandse man is, die met zijn vrouw en kinderen in Polen woont en slechts in het appartement verblijft om in Nederland familie en vrienden te bezoeken. Met betrekking tot appartement 2 betoogt zij dat de huurders een Pools echtpaar zijn, die het appartement hebben gehuurd in afwachting van een verhuizing naar Eindhoven. Volgens haar is onaannemelijk dat het echtpaar in Nederland werkt. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat de zinsnede "dan wel anderszins gebruiken voor niet-recreatieve doeleinden" in de definitie van het begrip permanente bewoning in artikel 1 van de planregels rechtsonzeker en onduidelijk is. In dit verband voert zij aan dat uitsluitend in de definitiebepaling van permanente bewoning, welke definitie betrekking heeft op woningen en niet op een pension, niet-recreatief gebruik is uitgesloten, maar dat het verbod op niet-recreatief gebruik niet volgt uit de definitie van pension.

7.1. In het verslag van de controle op 3 maart 2015 staat dat in appartement 1 een Nederlandse man verblijft met een Poolse verblijfsvergunning. Hij heeft een Poolse vrouw en kinderen, die in Polen wonen. Hij verblijft in Nederland voor zijn werk, waarvoor hij herhaaldelijk 6 weken in Nederland en vervolgens 2 weken in Polen verblijft. Verder blijkt uit het controlerapport dat dezelfde man tijdens een eerdere controle op 14 april 2015 ook is aangetroffen in hetzelfde appartement. Gelet hierop heeft het college aannemelijk gemaakt dat appartement 1 al dan niet tijdelijk wordt gebruikt als hoofdverblijf als bedoeld in artikel 1 van de planregels en daarmee voor permanente bewoning in de zin van die planregel. Uit het verslag blijkt verder dat in appartement 2 een Pools stel verblijft, dat in Nederland verblijft voor werk. De man van het stel heeft verklaard dat zij ongeveer vijf weken in het appartement zullen verblijven en dan zullen vertrekken naar een ander adres. Ook ten aanzien van dit appartement heeft het college terecht aannemelijk geacht dat de personen die in het appartement verblijven dit appartement tijdelijk gebruiken als hoofdverblijf als bedoeld in artikel 1 van de planregels en daarmee voor permanente bewoning in de zin van die planregel.

Gelet op het vorenstaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het gebruik van de appartementen 1 en 2 voor permanente bewoning in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2008, eerste herziening", nu uit artikel 9, aanhef en onder a, onder 2, in samenhang gelezen met artikel 1 van de planregels volgt dat het gebruik niet in overeenstemming is met de bestemming "Bedrijf-Beperkt". Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is het college bevoegd om daartegen handhavend op te treden.

Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd met betrekking tot de plansystematiek, waaruit volgens haar volgt dat geen sprake is van een overtreding, leidt niet tot het door haar beoogde doel. Anders dan zij stelt, heeft het college de last niet uitsluitend gebaseerd op de omstandigheid dat het gebruik dat van de appartementen 1 en 2 wordt gemaakt niet recreatief is, maar ook dat dit gebruik is aan te merken als het tijdelijk gebruiken daarvan als hoofdverblijf. Zoals hiervoor is overwogen heeft het college aannemelijk gemaakt dat het tijdelijk gebruiken als hoofdverblijf plaatsvindt, zodat het bestemmingsplan wordt overtreden.

Het betoog faalt.

Overtreder

8. [appellant sub 1] betoogt dat zij niet is aan te merken als overtreder, nu zij niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van de appartementen door derden. Daartoe voert zij aan dat zij een huurovereenkomst sluit met de huurders en in het kader daarvan bewijs verlangt van een hoofdverblijf elders, zoals een inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. Volgens haar kon zij niet op de hoogte zijn van het gebruik, nu zij de huurders weken achtereen niet ziet, zij mag afgaan op hun verklaringen over het gebruik van de appartementen en zij bovendien veel waarde hecht aan de privacy van haar huurders. Volgens [appellant sub 1] had het college de huurders dienen aan te schrijven met een last onder dwangsom en niet haar.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 oktober 2008 in zaak nr. 200707345/1), is de overtreder degene die het wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt. Daarbij is in dit geval van belang dat, zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 januari 2013 in zaak nr. 201204794/1/A1), van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het door hem verhuurde pand wordt gemaakt. De eigenaar dient aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt.

8.2. Vast staat dat [appellant sub 1] eigenaar is van het pension en de daarin aanwezige appartementen. Zij heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij voldoende toezicht heeft gehouden op het gebruik van de appartementen. De gestelde omstandigheid dat zij in het kader van de huurovereenkomst bewijs verlangt van een hoofdverblijf elders, geeft geen grond voor een ander oordeel, reeds omdat [appellant sub 1] geen bewijsstukken van een hoofdverblijf elders van de huurders heeft overgelegd. Verder geldt, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201109431/1/A1), dat het recht op privacy van een huurder niet in de weg behoeft te staan aan het kunnen controleren van het gebruik van het eigendom van de verhuurder. Niet aannemelijk is dat het voor [appellant sub 1] niet mogelijk was om van de huurders bewijs te verlangen dat zij het gehuurde niet al dan niet tijdelijk als hoofdverblijf gebruikten of zouden gebruiken. Gelet op het vorenstaande heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat zij niet wist of niet kon weten dat de appartementen voor permanente bewoning als bedoeld in de planregels worden gebruikt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 mei 2015 in zaak nr. 201407673/1/A4), moet, gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, onder "gebruiken van gronden" als bedoeld in deze bepaling mede worden verstaan het "laten gebruiken van gronden" (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 94). Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat niet zijzelf, maar uitsluitend de huurders van de appartementen zijn aan te merken als overtreder, omdat alleen zij de appartementen in strijd met het bestemmingsplan gebruiken, treft dit betoog geen doel. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015 is ook het laten gebruiken van de appartementen door [appellant sub 1] in strijd met het bestemmingsplan. Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat [appellant sub 1] het niet in haar macht heeft om een einde te maken aan de overtreding, nu zij de huurovereenkomst met haar huurders kan beëindigen.

Het betoog faalt.

9. 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 legalisatie 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.

Concreet zicht op legalisatie

10. [appellant sub 1] betoogt dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen concreet zicht bestaat op legalisatie. [appellant sub 1] heeft op 25 februari 2015 een aanvraag ingediend voor een herziening van het bestemmingsplan, maar volgens haar is van een behoorlijke behandeling van die aanvraag geen sprake geweest. [appellant sub 1] heeft aangevoerd dat weliswaar inmiddels een ontwerpbesluit tot weigering van de aanvraag ter inzage heeft gelegen, maar dat de motivering waarop de weigering berust ondeugdelijk is.

10.1. Om een concreet zicht op legalisering in verband met de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan aan te kunnen nemen, is ten minste vereist dat ten tijde van belang een ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarbinnen het gebruik, waar het handhavingsverzoek op ziet, past. Niet in geschil is dat een dergelijk ontwerpbestemmingsplan niet ter inzage is gelegd. Het college heeft zich aldus terecht op het standpunt gesteld dat geen concreet zicht bestaat op legalisering van de overtreding. Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd met betrekking tot de door haar ingediende aanvraag van 25 februari 2015, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Hoogte van de dwangsom

11. [appellant sub 1] betoogt dat de opgelegde dwangsom van 15.000,00 onevenredig hoog is, nu dit bedrag overeenkomt met ruim anderhalf jaar aan huurinkomsten.

11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013 in zaak nr. 201211567/1/A1), heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat de overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

De enkele stelling van [appellant sub 1] dat het dwangsombedrag overeenkomt met anderhalf jaar huurinkomsten, wat daarvan zij, betekent gelet op voormelde jurisprudentie niet dat de opgelegde dwangsom van 15.000,00 onevenredig hoog is.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel

12. [appellant sub 1] betoogt dat het college heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu uit gemeentelijk beleid, waaronder de "Beleidsnota permanente bewoning van recreatieverblijven" (hierna: de beleidsnota), blijkt dat bij de gemeente 250 tot 300 gevallen van permanente bewoning bekend zijn, waartegen niet handhavend wordt opgetreden.

[appellant sub 1] betoogt verder dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel, nu de desbetreffende portefeuillehouder heeft gesteld dat niet handhavend tegen het gebruik zou worden opgetreden.

12.1. Blijkens het collegebesluit van 11 september 2012 heeft het college met betrekking tot het gemeentelijke beleid prioriteit gesteld aan het handhaven op de brandveiligheid van woningen en andere (bedrijfs)gebouwen waarin huisvesting van buitenlandse werknemers plaatsvindt. De handhaving van situaties die strijdig zijn met het bestemmingsplan heeft volgens het beleid een lagere prioriteit, zodat

daartegen vooralsnog niet handhavend zal worden opgetreden. Indien een verzoek om handhaving wordt ingediend, kan volgens het beleid in individuele gevallen daartegen wel handhavend worden opgetreden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 juni 2014 in zaak nr. 201308060/1/A4) mag handhavingsbeleid er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nimmer wordt opgetreden. Dit betekent echter niet dat bij de handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld. Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

Ter zitting heeft het college toegelicht dat in het door [appellant sub 1] genoemde geval [locatie 3] te [plaats], dat volgens het beleid een lage prioriteit heeft, geen klachten of verzoeken van derden zijn binnengekomen, zodat om die reden daartegen nog niet handhavend is opgetreden. Gelet op het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het gelijkheidsbeginsel zich tegen handhavend optreden ten aanzien van [appellant sub 1] verzette.

12.2. Voor het oordeel dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel bestaat voorts geen grond. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in het gemeentelijk beleid een voorbehoud is opgenomen dat in het geval een verzoek om handhaving wordt ingediend, in een individueel geval handhavend kan worden opgetreden. Verder geldt, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 mei 2012 in zaak nr. 201106121/1/A1), dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is 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. Daarvan is in dit geval niet gebleken.

Voor het oordeel dat het college heeft gehandeld in strijd met het beginsel van détournement de pouvoir, bestaan tot slot anders dan [appellant sub 1] betoogt geen aanknopingspunten.

Het betoog faalt.

Het besluit tot wijziging van de begunstigingstermijn

13. Bij besluit van 7 juli 2015 heeft het college de aan de last verbonden begunstigingstermijn gewijzigd vastgesteld op een jaar na de verzending van het besluit op 13 mei 2015.

Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

14. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betogen dat het college ter onderbouwing van het besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn ten onrechte heeft volstaan met een verwijzing naar het gestelde in de beleidsnota. Volgens hen komt de verlenging van de termijn neer op het gedogen van de overtreding en is de termijn van een jaar langer dan nodig is om de overtreding op te heffen.

14.1. In het besluit van 7 juli 2015 heeft het college overwogen dat aanvankelijk aan [appellant sub 1] een begunstigingstermijn van acht weken was gegeven om aan de opgelegde last te voldoen. Volgens het college was het voor [appellant sub 1] mogelijk om binnen deze termijn een einde te maken aan de overtreding. Aan het besluit van 7 juli 2015 heeft het college ten grondslag gelegd dat is gebleken dat volgens de beleidsnota een begunstigingstermijn in een aanschrijving wordt gesteld op één jaar. Het college heeft er voor gekozen om de termijn te hanteren die in de beleidsnota is vastgelegd. Gelet hierop heeft het college de aan de last verbonden begunstigingstermijn gewijzigd vastgesteld op één jaar na de verzenddatum van het dwangsombesluit op 13 mei 2015 en daarmee verlengd tot 13 mei 2016.

De Afdeling constateert dat de beleidsnota, waarop het college zich nadrukkelijk heeft gebaseerd bij het nemen van het besluit van 7 juli 2015, in dit geval niet van toepassing is. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de beleidsnota is gericht op permanente bewoning van recreatieverblijven. Ingevolge paragraaf 1.1. van de beleidsnota wordt onder een recreatieverblijf verstaan: een verblijf op een perceel dat een recreatieve bestemming in het bestemmingsplan heeft. Bovendien worden in de beleidsnota onder recreatieverblijven verstaan recreatiewoningen, zomede chalets en stacaravans. In dit geval rust op het perceel echter geen recreatieve bestemming, maar de bestemming "Bedrijf-Beperkt". Weliswaar is ingevolge de nadere aanduiding "sb-pe" een pension op het perceel toegestaan, maar dit maakt niet dat op het perceel een recreatieve bestemming rust. Ook overigens blijkt uit de beleidsnota dat die is gericht op de permanente bewoning van recreatieverblijven op recreatieparken binnen de gemeente Buren en niet op een situatie zoals de onderhavige. Het college heeft bij het nemen van het besluit van 7 juli 2015 niet onderkend dat de beleidsnota toepassing mist. Derhalve dient dit besluit wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Daartoe wordt overwogen dat de begunstigstermijn ingevolge het besluit van 7 juli 2015 nog slechts loopt tot 13 mei 2016. Gelet op de termijn tussen de datum van deze uitspraak en 13 mei 2016 is een bekorting van de bij besluit van 7 juli 2015 vastgestelde begunstigingstermijn niet redelijk.

Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, namelijk dat de aanvankelijk aan de last verbonden begunstigingstermijn van acht weken te kort was om de overtreding op te heffen, behoeft gelet op het vorenstaande geen bespreking meer.

Het voorgaande betekent dat [appellant sub 1] er rekening mee dient te houden dat zij na 15 mei 2016, bij overtreding van de last, een eenmalige dwangsom van 15.000,00 per appartement verbeurt.

Conclusie

15. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. Het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] is gegrond. Het besluit van 7 juli 2015 dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen ervan geheel in stand blijven.

16. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Buren van 12 mei 2015, kenmerk UIT/1526701/Z15-36658, ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Buren van 7 juli 2015, kenmerk 021441595, gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Buren van 7 juli 2015, kenmerk 021441595;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Buren tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 825,70 (zegge: achthonderdvijfentwintig euro en zeventig cent), waarvan 744,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan

een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J. van den Berg, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Van den Berg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2016

651.