

Uitspraak 202006746/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2926
Datum uitspraak	22 december 2021
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 20 mei 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om het gebruik van de woning op het perceel [locatie] te Geesteren in strijd met het voorbereidingsbesluit in samenhang met het ontwerpbestemmingsplan uiterlijk 1 oktober 2019 te beëindigen en beëindigd te houden. Naar aanleiding van een handhavingsverzoek vanwege het gebruik van een woning in strijd met het bestemmingsplan heeft het college in 2018 controles uit laten voeren bij de woning op het perceel [locatie]. Uit deze controles bleek dat de woning toen werd bewoond door vijftien arbeidsmigranten. Het college heeft een last onder dwangsom opgelegd. Op 30 november 2018 heeft het college de last herroepen en het handhavingsverzoek afgewezen; het bewonen van een woning door meerdere arbeidsmigranten was volgens het college niet in strijd met het destijds geldende bestemmingsplan "Buitengebied Tubbergen 2016".</p>

Volledige tekst

202006746/1/R3.

Datum uitspraak: 22 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

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

Geesteren, gemeente Tubbergen,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 5 november 2020 in zaak nr. 19/2465 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen.

Procesverloop

Bij besluit van 20 mei 2019 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om het gebruik van de woning op het perceel [locatie] te Geesteren in strijd met het voorbereidingsbesluit in samenhang met het ontwerpbestemmingsplan uiterlijk 1 oktober 2019 te beëindigen en beëindigd te houden. Hieraan heeft het college een dwangsom verbonden van € 25.000,00 ineens.

Bij besluit van 19 november 2019 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 22 januari 2020 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door [appellant] verbeurde dwangsom van € 25.000,00.

Bij uitspraak van 5 november 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 16 november 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.Y. Rutjes en E.G.H. van Rijn, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Naar aanleiding van een handhavingsverzoek vanwege het gebruik van een woning in strijd met het bestemmingsplan heeft het college in 2018 controles uit laten voeren bij de woning op het perceel [locatie]. Uit deze controles bleek dat de woning toen werd bewoond door vijftien arbeidsmigranten. Het college heeft een last onder dwangsom opgelegd. Op 30 november 2018 heeft het college de last herroepen en het handhavingsverzoek afgewezen; het bewonen van een woning door meerdere arbeidsmigranten was volgens het college niet in strijd met het destijds geldende bestemmingsplan "Buitengebied Tubbergen 2016". Bij besluit van 29 november 2018 heeft de raad een voorbereidingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Dit "voorbereidingsbesluit wonen buitengebied, gemeente Tubbergen" is op 30 november 2018 bekendgemaakt en in werking getreden. In het voorbereidingsbesluit is een verbod als bedoeld in artikel 3.7, vierde lid, van de Wro opgenomen. In het voorbereidingsbesluit staat onder andere dat het verboden is om het gebruik van de gebouwen binnen de aangewezen gronden te wijzigen ten behoeve van het wonen door meer dan één huishouden. Ook is de definitie van de term 'huishouden'

aangepast. Het voorbereidingsbesluit geldt voor het hele grondgebied van de gemeente Tubbergen.

Het ontwerpbestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016 Veegplan" heeft vervolgens van 24 april 2019 tot en met 4 juni 2019 ter inzage gelegen. Dit plan is op 15 december 2020 gewijzigd vastgesteld.

2. Op 30 november 2018 heeft een controle plaatsgevonden bij de woning op het perceel [locatie]. Uit deze controle bleek dat op dat moment geen kamerbewoning plaatsvond. Op 18 maart 2019 is opnieuw bij de woning gecontroleerd. Op dat moment vond kamerbewoning door drie personen plaats. Op 20 mei 2019 heeft het college een last onder dwangsom opgelegd. [appellant] werd opgedragen de huisvesting van personen, die geen onderlinge verbondenheid hebben en waarbij geen sprake is van continuïteit in de samenstelling van een huishouden, te beëindigen en beëindigd te houden. Aan de last heeft het college een dwangsom verbonden van € 25.000,00 ineens, als niet voor 1 oktober 2019 aan de last was voldaan. Op 2 oktober 2019 heeft opnieuw een controle plaatsgevonden bij de woning. Bij deze controle is vastgesteld dat kamerbewoning plaatsvond en dat daarmee niet tijdig aan de last is voldaan. Op 22 januari 2020 heeft het college de verbeurde dwangsom van € 25.000,00 bij [appellant] ingevorderd.

3. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] tegen het in bezwaar gehandhaafde besluit om een last onder dwangsom op te leggen, ongegrond verklaard. Ook heeft zij het beroep tegen de invorderingsbeschikking ongegrond verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het laten plaatsvinden van kamerbewoning in strijd is met de gebruiksverboden zoals neergelegd in het voorbereidingsbesluit in samenhang met het ontwerpbestemmingsplan. Het verbod zoals neergelegd in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is hierdoor volgens de rechtbank overtreden. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich terecht bevoegd heeft geacht om handhavend op te treden en om over te gaan tot invordering van de dwangsom.

Relevante bepalingen

4. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak die daarvan deel uitmaakt.

Het hoger beroep

Het voorbereidingsbesluit

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat aan het voorbereidingsbesluit geen betekenis (meer) toekomt, omdat de raad het bestemmingsplan niet binnen een termijn van twaalf weken na de termijn van terinzageligging van het ontwerp heeft vastgesteld. Dit volgt volgens [appellant] uit artikel 3.3, tweede lid, onder b, van de Wabo. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat in het voorliggende geval geen betekenis moet worden toegekend aan de uitleg van de Afdeling van artikel 3.7 van de Wro, zoals weergegeven in de uitspraak van 4 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:666](#). Het door de rechtbank gemaakte onderscheid tussen de aanhoudingsverplichting en het gebruiksverbod valt volgens [appellant] niet te rechtvaardigen, omdat het om hetzelfde aanhoudingsinstrument gaat: een voorbereidingsbesluit. Volgens [appellant] leidt het oordeel van de rechtbank tot een niet te aanvaarden rechtsongelijkheid waar het gaat om eenzelfde leemte. Op deze manier geldt de sanctie voor het niet tijdig vaststellen van het bestemmingsplan niet voor een belangrijke categorie die met een aanvraag

omgevingsvergunning is gelijk te stellen, en duurt het gebruiksverbod voort zonder dat het niet tijdig vaststellen van het bestemmingsplan consequenties heeft.

Ook betoogt [appellant] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het gebruik van de woning voor kamerbewoning al was aangevangen, voordat het voorbereidingsbesluit in werking trad. [appellant] voert hiertoe aan dat hij de huurovereenkomst met Interwel Oost B.V. (hierna: Interwel) voorafgaand aan de peildatum is aangegaan. [appellant] verwijst hierbij naar de uitspraken van de Afdeling van 24 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4439](#), en 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4173](#), in samenhang bezien. Uit de eerdere handhavingsprocedure blijkt volgens [appellant] ook dat het gebruik voor kamerbewoning feitelijk voor de peildatum heeft plaatsgevonden. De woning was toen al ingericht, verhuurd en in gebruik genomen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De onderbreking van het feitelijke gebruik maakt dit volgens [appellant] niet anders. Daarnaast voert [appellant] aan dat hem niet kan worden tegengeworpen dat Interwel na een onderbreking pas in maart 2019 weer is begonnen met de feitelijke kamerverhuur. Interwel heeft gewacht met het huisvesten van arbeidsmigranten tot de last onder dwangsom uit 2018 was herroepen. Daarbij is van belang dat Interwel bij het sluiten van de overeenkomst op 15 november 2019 op de hoogte was van het positieve advies van de bezwaarschriftencommissie. Het leek Interwel beter wat betreft de feitelijke verhuur het besluit op bezwaar af te wachten, zo betoogt [appellant].

5.1. In de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 is geconcludeerd dat de tekst van artikel 3.3, tweede lid, van de Wabo op twee manieren kan worden uitgelegd. De Afdeling heeft daarom in die zaak aansluiting gezocht bij de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.3 van de Wabo. In dit artikel is onder meer opgenomen dat de aanhouding duurt totdat, kort gezegd, de termijn voor de vaststelling van het bestemmingsplan is overschreden. Op basis van het eerste lid van artikel 3.3 van de Wabo geldt dit artikel alleen voor aanvragen die betrekking hebben op een activiteit zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, van de Wabo. De besluiten in de voorliggende zaak gaan over een gebruiksverbod, en niet over een activiteit zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, van de Wabo. De wettelijke grondslag van het gebruiksverbod is in dit geval artikel 3.7, vierde lid, van de Wro. Artikel 3.7 van de Wro kent twee vervalgronden: de in het vijfde lid opgenomen vervalgrond dat niet binnen een jaar na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een ontwerpplan ter inzage is gelegd, en de in het zesde lid opgenomen vervalgrond van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan. De termijnoverschrijding van het vaststellen van een bestemmingsplan is niet in dit artikel opgenomen als vervalgrond. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank artikel 3.7 van de Wro correct uitgelegd en toegepast. Artikel 3.7 van de Wro biedt twee vervalgronden. De tekst ervan is duidelijk en daarmee niet voor meerdere uitleg vatbaar. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het feit dat de raad het bestemmingsplan niet binnen de in artikel 3.8, eerste lid, onder e (thans: onder d), van de Wro neergelegde termijn heeft vastgesteld, niet tot het oordeel leidt dat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

Het betoog slaagt niet.

5.2. Over het gebruik van de woning voor het wonen door meer dan één huishouden overweegt de Afdeling als volgt. Zoals blijkt uit eerdere uitspraken van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 18 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3196](#) en de door [appellant] genoemde uitspraak van 19 december 2018), is in een geval als hier aan de orde beslissend of voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit het gebruik van het pand, in dit geval voor het wonen door meer dan één huishouden, feitelijk heeft plaatsgevonden. Voorbereidende handelingen met het oog op een voorgenomen vorm van gebruik, zoals de verbouwing van een pand om dit geschikt te maken voor kamerbewoning,

kunnen niet worden aangemerkt als een dergelijk gebruik. Van een wijziging van het gebruik is ook nog geen sprake op het moment dat de voorbereidende handelingen zijn afgerond. Doorslaggevend is of de betreffende activiteit feitelijk heeft plaatsgevonden. Tussen partijen is niet in geschil dat de woning in 2018 enkele maanden is gebruikt voor het wonen door meer dan één huishouden. Ook is niet in geschil dat dit feitelijke gebruik in mei 2018 is beëindigd en rond maart 2019 weer is aangevangen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het feit dat de woning wel verhuurd was aan Interwel met kamerbewoning als doel, niet afdoet aan het feit dat ongeveer zes maanden voor de peildatum en op de peildatum 30 november 2018 geen sprake was van feitelijk gebruik van de woning voor kamerbewoning. Dat Interwel mogelijk wachtte op een positief besluit op bezwaar, en dat dit de reden was dat er geen feitelijke bewoning plaatsvond van 15 november 2018 tot de peildatum van 30 november 2018, doet er niet aan af dat het gebruik van de woning daarna is gewijzigd in strijd met het gebruiksverbod onder 2 in het voorbereidingsbesluit.

De omstandigheden van de zaak waar [appellant] naar heeft verwezen, verschillen van de omstandigheden in de voorliggende zaak. In de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019 is het gebruik van een pand als bakkerij na een faillissement alleen een korte periode - anderhalve maand - onderbroken, waarbij al na drie dagen duidelijk was dat het gebruik kon en zou worden voortgezet. Op de peildatum in die zaak was het pand wel in gebruik als bakkerij en die zaak draaide om gebruiksovergangsrecht van een bestemmingsplan en ononderbroken gebruik na de peildatum.

Het betoog slaagt niet.

Fair-playbeginsel

6. [appellant] betoogt dat de handelwijze van het college in strijd is met het fair-playbeginsel. Hiertoe voert [appellant] aan dat het verhuren van de woning voor kamerbewoning vóór het inwerkingtreden van het voorbereidingsbesluit toegelaten gebruik was, wat is bevestigd met het herroepen van de in 2018 opgelegde last onder dwangsom. Vanwege het positieve advies van de bezwaarschriftencommissie verwachtte [appellant] een voor hem voordelig besluit. Vervolgens werd [appellant] op dezelfde dag dat de last is herroepen, geconfronteerd met het voorbereidingsbesluit dat het gebruik alsnog verbood. Het positieve rechtgevolg van het herroepen van het eerste handhavingsbesluit werd hiermee volledig teniet gedaan.

6.1. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2106](#), terecht overwogen dat een voorbereidingsbesluit als doel heeft om te voorkomen dat tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, als die niet passen in het nog voor te bereiden plan. Een verplichting voor het gemeentebestuur om een belanghebbende wiens mogelijkheden zullen worden beperkt door een voorbereidingsbesluit hiervan vooraf op de hoogte te stellen, is onverenigbaar met dit doel. De raad hoefde na het besluit op bezwaar niet te wachten met het nemen van een voorbereidingsbesluit om [appellant] de mogelijkheid te bieden om eerst nog de woning voor kamerverhuur te gaan gebruiken. Dat zou zich niet verdragen met het hierboven genoemde doel van een voorbereidingsbesluit. Het gelijktijdig teniet doen van het positieve rechtsgevolg van het besluit op bezwaar is niet in strijd met het fair-playbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

Het invorderingsbesluit

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank het invorderingsbesluit had moeten vernietigen,

omdat sprake is van toegelaten gebruik. Hierbij verwijst [appellant] naar de hiervoor behandelde gronden.

7.1. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Dit blijkt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (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 dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Naar het oordeel van de Afdeling was geen sprake van toegelaten gebruik. Hierbij verwijst de Afdeling naar overweging 5.1 en 5.2. [appellant] heeft geen bijzondere omstandigheden aangevoerd op grond waarvan van invordering had moeten worden afgezien. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college tot invordering van de dwangsom mocht overgaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

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

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 december 2021

288-944

Bijlage

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet."

Artikel 3.3

"1. Indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 3.9, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing aan, indien er geen grond is de vergunning te weigeren maar voor het gebied waarin de activiteit zal worden verricht vóór de dag van ontvangst van de aanvraag:

a. een voorbereidingsbesluit in werking is getreden;

[...]

2. De aanhouding duurt totdat:

a. het voorbereidingsbesluit overeenkomstig artikel 3.7, vijfde of zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is vervallen;

b. de termijn voor de vaststelling van het bestemmingsplan ingevolge artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wet ruimtelijke ordening is overschreden;

[...]."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.7

"[...]

4. Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken.

5. Een voorbereidingsbesluit vervalt, indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd.

6. Een voorbereidingsbesluit vervalt tevens op het moment waarop het bestemmingsplan ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt.

[...]."

Het voorbereidingsbesluit "voorbereidingsbesluit wonen buitengebied, gemeente Tubbergen"

"[...]

2. te bepalen dat het verboden is om het gebruik van de gebouwen binnen de aangewezen gronden te wijzigen ten behoeve van het wonen door meer dan één huishouden;

3. te bepalen dat het verboden is in de gebouwen genoemd onder 2, het aantal huishoudens te laten toenemen, indien ten tijde van het in werking treden van dit voorbereidingsbesluit deze gebouwen rechtmatig in gebruik zijn voor de huisvesting van meer dan één huishouden.

[...]

7. te bepalen dat onder 'huishouden' wordt verstaan: een zelfstandig dan wel samenwonend

persoon of personen die binnen een complex van ruimten gebruik maken van dezelfde voorzieningen, zoals keuken, sanitaire voorzieningen en entree, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan. Bedrijfsmatige kamerverhuur wordt daaronder niet begrepen;

8. te bepalen dat onder 'bedrijfsmatige kamerverhuur' wordt verstaan: een samenstel van (bedrijfs)ruimten, om aan anderen dan de rechthebbende en de personen behorende tot diens huishouden, woonverblijf te verschaffen al dan niet met gehele of gedeeltelijke verzorging, niet in de zin van een zelfstandige woongelegenheden; een en ander kan blijken uit het feit dat voor de kamers afzonderlijk huur wordt berekend en/of betaald en elke kamer zelfstandig wordt bewoond, waarbij al dan niet sprake is van enkele gemeenschappelijke voorzieningen;

[...]."