

LJN: BL6204, Raad van State , 200904646/1/H1 Print uitspraak

Datum uitspraak: 03-03-2010

Datum publicatie: 03-03-2010

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Hoger beroep

Inhoud

Bij brief van 22 december 2006 heeft de Vereniging Afdeling Giessen-Lekstroom van het Koninklijk Verbond van ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland (hierna: de vereniging) het college van burgemeester en wethouders van Zederik (hierna: het college) verzocht handhavend op te treden tegen de horeca-activiteiten in de zorginstelling van Stichting Open Vensters (thans: Stichting Beheer Zorggroep Alblasserwaard; hierna: de stichting) aan de Prinses Marijkeweg 34 te Ameide (hierna: het perceel).

Uitspraak

200904646/1/H1.

Datum uitspraak: 3 maart 2010

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Zederik,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 15 mei 2009 in zaak
nr. 07/1227 in het geding tussen:

De Vereniging Afdeling Giessen-Lekstroom van het Koninklijk Verbond van ondernemers in
het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland, gevestigd te Giessenlanden,

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij brief van 22 december 2006 heeft de Vereniging Afdeling Giessen-Lekstroom van het Koninklijk Verbond van ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland (hierna: de vereniging) het college van burgemeester en wethouders van Zederik (hierna: het college) verzocht handhavend op te treden tegen de horeca-activiteiten in de zorginstelling van Stichting Open Vensters (thans: Stichting Beheer Zorggroep Alblasserwaard; hierna: de stichting) aan de Prinses Marijkeweg 34 te Ameide (hierna: het perceel).

Bij besluit van 30 oktober 2007 heeft het college het bezwaar van de vereniging tegen het niet tijdig nemen van een besluit ongegrond verklaard en het verzoek van de vereniging van 22 december 2006 afgewezen.

Bij uitspraak van 15 mei 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Dordrecht (hierna: de rechtbank) het door de vereniging daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 30 oktober 2007 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 juni 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 21 juli 2009.

De vereniging heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 februari 2010, waar het college, vertegenwoordigd door H.J.M. Marcus, is verschenen.

Voorts is ter zitting de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als belanghebbende gehoord.

2. Overwegingen

2.1. De vereniging heeft het college verzocht handhavend op te treden tegen de stichting, omdat volgens haar in strijd met de ter plaatse geldende bestemming zelfstandige horeca-activiteiten in de zorginstelling op het perceel worden ontplooid.

2.2. Het college heeft geweigerd over te gaan tot handhavend optreden, omdat de stichting volgens het college niet is aan te merken als overtreder van het in artikel 43, eerste lid, van de

voorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Kernen" (hierna: het bestemmingsplan) opgenomen gebruiksverbod.

2.3. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vereniging niet als belanghebbende, als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), kan worden aangemerkt. Daartoe voert het aan dat het statutaire doel van de vereniging zo veelomvattend is dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de vereniging rechtstreeks is betrokken bij de weigering om handhavend op te treden.

2.3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.3.2. Blijkens artikel 3 van de statuten van de vereniging heeft zij ten doel in het gebied van de gemeenten Zederik, Alblasterdam, Liesveld, Giessenlanden, Graafstroom en Nieuw Lekkerkerk de algemene materiële en immateriële (bedrijfs)belangen van de leden en de bedrijfscategorieën waartoe deze behoren te behartigen, zulks in overeenstemming met het doel in de statuten van het Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland (hierna: het verbond).

Blijkens artikel 4 van de statuten van het verbond heeft de vereniging ten doel de behartiging van de materiële en immateriële (bedrijfs)belangen van haar leden in de meest ruime zin des woords, alsmede van het hotel, restaurant, café en aanverwant bedrijf, eveneens in de ruimste zin des woords.

2.3.3. Volgens de statuten is de doelstelling van de vereniging derhalve op te komen voor de belangen van haar leden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 januari 2009 in zaak nr. 200804956/1; www.raadvanstate.nl), komt een vereniging die voor het belang van haar leden opkomt, daarmee op voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt. Niet is gebleken dat de vereniging in dit geval slechts voor een enkel lid opkomt. De belangen van de leden van de vereniging omvatten, zoals volgt uit de statuten, zowel materiële als immateriële belangen. Daaronder valt ook het belang van eerlijke concurrentie. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, is dat belang in het geding, nu de vereniging stelt dat de zorginstelling op het perceel zelfstandige horeca-activiteiten uitoefent in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan en aannemelijk is dat verschillende leden van de vereniging daardoor omzetverlies kunnen lijden. De rechtbank heeft dan ook met juistheid overwogen dat de vereniging kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

Het betoog faalt.

2.4. Het college betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van strijd met het bestemmingsplan en dat het college uit dien hoofde bevoegd was tot handhavend optreden. Daartoe voert het aan dat de op het perceel uitgeoefende horeca-activiteiten in overeenstemming zijn met de op het perceel rustende bestemming, althans dat deze activiteiten worden beschermd door het overgangsrecht.

2.4.1. Op grond van het bestemmingsplan rusten op het perceel de bestemming "Maatschappelijke doeleinden (M)" en de subbestemming "zorgwoningen (Mzw)".

Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de op de plankaart als zodanig aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen, alsmede voor zorgwoningen.

Ingevolge artikel 43, eerste lid, is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de grond gegeven bestemming, de doeleindenomschrijving en de overige voorschriften.

Ingevolge artikel 44, eerste lid, mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat afwijkt van het bestemmingsplan op het tijdstip waarop het bestemmingsplan rechtskracht verkrijgt, worden voortgezet.

Ingevolge artikel 1, onder 33, wordt onder maatschappelijke voorzieningen verstaan: (overheids)voorzieningen inzake welzijn, volksgezondheid, cultuur, religie, sport, onderwijs, openbare orde en veiligheid en daarmee gelijk te stellen sectoren.

2.4.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat in de zorginstelling - al dan niet tegen betaling - een ruimte ter beschikking wordt gesteld aan een ieder die ouder is dan 55 jaar voor het houden van feesten, ongeacht of zij een relatie hebben met de zorginstelling. Voorts staat in de zorginstelling een ruimte ter beschikking voor bijeenkomsten van persoonlijke aard van de vrijwilligers van de zorginstelling. In de zorginstelling is een partyservice aanwezig. Op jaarbasis wordt ongeveer 25 keer van deze mogelijkheden gebruik gemaakt.

Voor de beantwoording van de vraag of voormelde feesten en bijeenkomsten van persoonlijke aard in strijd zijn met de op het perceel rustende bestemming, is van belang of deze feesten en bijeenkomsten kunnen worden geschaard onder een of meer van de in artikel 1, onder 33, van de planvoorschriften limitatief opgesomde maatschappelijke voorzieningen. Daarvoor bestaat geen grond. De feesten en bijeenkomsten van persoonlijke aard moeten worden aangemerkt als reguliere horeca-activiteiten. De verwijzing door het college naar de uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2009 in zaak nr. 200803096/1 (www.raadvanstate.nl) treft geen doel. Anders dan in deze uitspraak, waarin het ging om openbaar toegankelijke feesten die maximaal zes keer per jaar werden georganiseerd op een perceel met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden", kunnen de onderhavige feesten en bijeenkomsten van

persoonlijke aard niet worden geschaard onder het begrip cultuur als bedoeld in artikel 1, onder 33, van de planvoorschriften. De verwijzing door het college naar de uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2009 in zaak nr. 200806809/1 (www.raadvanstate.nl) treft evenmin doel. Anders dan in de onderhavige zaak, was in het in die uitspraak aan de orde zijnde geval geen sprake van zelfstandige horeca-activiteiten, maar vielen de activiteiten in een eetcafé van een kerk aan te merken als een onder maatschappelijke doeleinden te rangschikken voorziening "met de daarbij behorende strikt functiegebonden ondersteunende horeca".

Anders dan het college betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat de in geding zijnde horeca-activiteiten worden beschermd door het in artikel 44, eerste lid, van de planvoorschriften opgenomen overgangsrecht. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de horeca-activiteiten reeds werden uitgeoefend op het tijdstip waarop het bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen. Dit betekent dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het college bevoegd is ter zake handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

2.5. Het betoog van het college dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vereniging heeft gehandeld in strijd met de goede procesorde door eerst in beroep te betogen dat de formulering van het in artikel 43 van de planvoorschriften opgenomen gebruiksverbod onverlet laat dat het college handhavend dient op te treden, faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 december 2005 in zaak nr. 200501043/1; www.raadvanstate.nl), staat de toetsing door de rechtbank van het besluit op bezwaar naar de feiten en omstandigheden ten tijde daarvan er niet aan in de weg en verbiedt voorts geen rechtsregel dat, binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van dat besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in bezwaar naar voren zijn gebracht.

2.6. Het college betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat niet handhavend kan worden opgetreden jegens de stichting, aangezien het gebruiksverbod, als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de planvoorschriften, slechts is gericht tot de feitelijke gebruiker en de stichting niet als zodanig kan worden aangemerkt.

2.6.1. Dit betoog faalt. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, kan de stichting, gelet op de bewoordingen van het in artikel 43, eerste lid, van de planvoorschriften neergelegde gebruiksverbod, weliswaar niet als overtreder als bedoeld in artikel 5:24, derde lid, van de Awb, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, worden aangemerkt, maar dit betekent niet dat een besluit tot toepassing van bestuursdwang niet tot haar kan worden gericht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 september 2004 in zaak nr. 200308243/1; www.raadvanstate.nl), is er, anders dan bij een last onder oplegging van een dwangsom, bij een besluit tot toepassing van bestuursdwang immers geen sprake van een opgelegde verplichting, maar van een geboden gelegenheid om maatregelen te treffen om de illegale situatie te beëindigen. Uit artikel 5:24, vierde lid, van de Awb, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, volgt dat belanghebbenden, waaronder de stichting, onderling

uitmaken wie de meest gerede partij is om dit laatste te doen. Wel wordt daarbij aangetekend dat, gelet op het bepaalde in artikel 5:25, eerste lid, van de Awb, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, alleen de overtreder de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang verschuldigd is.

2.7. Het betoog van het college dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zich bijzondere omstandigheden voordoen, op grond waarvan het heeft mogen weigeren om handhavend op te treden, faalt ook. Het standpunt dat zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan van handhavend optreden kan worden afgezien, heeft het college niet aan zijn besluit op bezwaar ten grondslag gelegd, zodat de rechtbank hieromtrent geen oordeel heeft kunnen geven.

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

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het door de rechtbank vernietigde besluit op bezwaar in stand blijven. Daartoe wordt overwogen dat de gemeenteraad van Zederik bij besluit van 14 december 2009 het bestemmingsplan "Open Vensters" heeft vastgesteld dat de overtreding legaliseert. Dit betekent dat thans concreet zicht op legalisering van de overtreding bestaat, zodat het college thans op rechtmatige wijze kan afzien van het door de vereniging gevraagde handhavend optreden.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 30 oktober 2007 geheel in stand blijven;

III. verstaat dat de secretaris van de Raad van State van het college van burgemeester en wethouders van Zederik griffierecht ten bedrage van € 447,00 (zegge: vierhonderdzevenenveertig euro) heft.

Aldus vastgesteld door mr. P.A. Offers, voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. R. van der Spoel, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, ambtenaar van Staat.

w.g. Offers w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 maart 2010