

## **Uitspraak 201900185/1/A1, 201900186/1/A1 en 201900187/1/A1**

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3307
Datum uitspraak	2 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 april 2014 heeft het college het verzoek van Mayhill afgewezen om handhavend op te treden tegen het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand op het perceel [locatie 1] te Deventer.

### Volledige tekst

201900185/1/A1, 201900186/1/A1 en 201900187/1/A1.

Datum uitspraak: 2 oktober 2019

### AFDELING

#### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

Mayhill Vastgoed B.V. (hierna: Mayhill), gevestigd te Deventer,

appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Deventer,

verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2014 heeft het college het verzoek van Mayhill afgewezen om handhavend op te treden tegen het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand op het perceel [locatie 1] te Deventer.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 14 april 2014 heeft het college de verzoeken van Mayhill afgewezen om handhavend op te treden tegen het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van de panden op de percelen [locatie 2] en [locatie 3] te Deventer.

Bij drie afzonderlijke besluiten van 20 juli 2018 heeft het college de door Mayhill tegen het besluit van 11 april 2014 en de besluiten van 14 april 2014 gemaakte bezwaren niet-

ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 15 oktober 2018 heeft de Afdeling de door Mayhill tegen de besluiten op bezwaar van 20 juli 2018 ingestelde beroepen gegrond verklaard en deze besluiten vernietigd en bepaald dat tegen de nieuw te nemen besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij drie afzonderlijke besluiten van 23 november 2018 heeft het college de door Mayhill tegen het besluit van 11 april 2014 en de besluiten van 14 april 2014 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen deze besluiten heeft Mayhill beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende A] en [belanghebbende B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende A]), [belanghebbende C] en [belanghebbende D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende C]) en [belanghebbende E] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 7 augustus 2019, waar Mayhill, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door A.I. Duivenvoorde en mr. A.M.M. Hutten-Bekemeier, zijn verschenen. Voorts zijn [belanghebbende A] en [belanghebbende C] ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] zijn eigenaar en bewoner van de panden op de percelen [locatie 2], [locatie 1] en [locatie 3] (hierna: de panden). De panden liggen op het bedrijventerrein Bergweide.

In de uitspraak van 4 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2218](#), heeft de Afdeling overwogen dat [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] de panden in strijd met het bestemmingsplan "Bergweide, Kloosterlanden-Hanzepark Veenoord" (hierna: het geldende bestemmingsplan) gebruiken, omdat zij de panden niet gebruiken als woning, die hoort bij een bedrijf, instelling of voorziening. Gelet hierop heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat zij handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zodat het college bevoegd was om ter zake van de bewoning door [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] handhavend op te treden.

Mayhill is eigenaar van het pand Kamperstraat 13012, 13014 en 13016. Zij heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen gebruik van de panden in strijd met het bestemmingsplan door [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E], maar het college heeft geweigerd dit te doen.

Bestreden besluiten

2. Het college heeft de bezwaren van Mayhill tegen de weigering om handhavend op te treden in de besluiten van 23 november 2018 ongegrond verklaard. Kort samengevat heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de bewoning van de panden onder de

beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht valt, zodat het niet bevoegd is om handhavend op te treden. Bovendien heeft Mayhill volgens het college geen belang bij handhavend optreden tegen het in strijd met het bestemmingsplan bewonen van de panden, terwijl handhavend optreden ingrijpende gevolgen heeft voor de bewoners van de panden. Handhavend optreden is zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat daarvan moet worden afgezien, aldus het college.

Overgangsrecht

3. Mayhill betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het niet bevoegd is om handhavend op te treden. Daartoe voert zij aan dat het gebruik van de panden niet wordt beschermd door het overgangsrecht, omdat het gebruik van de panden als woning, die niet hoort bij een bedrijf, instelling of voorziening, anders dan het college stelt ook in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan. Bovendien hebben [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] hun beroep op het overgangsrecht niet met schriftelijke stukken onderbouwd, terwijl degene die zich op het overgangsrecht beroept de feiten en omstandigheden waarop dat beroep berust aannemelijk dient te maken, aldus Mayhill.

3.1. Artikel 27.2, lid 27.2.1, van de planregels van het geldende bestemmingsplan luidt:

"Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van dit bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet."

Artikel 27.2, lid 27.2.4, luidt:

"Het bepaalde in 27.2.1 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan."

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Bergweide - 1969" is door de raad van de gemeente Deventer vastgesteld op 25 oktober 1971.

Blijkens de plankaart behorende bij dit plan was aan de desbetreffende gronden de bestemming "Industrieterrein C" toegekend.

Artikel 24, derde lid, van de planvoorschriften luidt:

"Gebouwen en andere bouwwerken op grond met de bestemming industrieterrein A, B en C (art. 9) mogen niet worden gebruikt voor een bedrijf dat ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 9 is uitgesloten en behoudens de ingevolge artikel 14 toegestane dienstwoningen niet voor bewoning."

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Bergweide - 1969, herziening - 1979" is door de raad in november 1979 vastgesteld.

Artikel 24 van de planvoorschriften luidt:

"1. Het is verboden opstallen te gebruiken, te doen gebruiken, of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan en deze voorschriften voortvloeiende bestemming.

2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid mogen:

[...]

c. gebouwen en andere bouwwerken op grond met de bestemming industrieterrein A, B of C niet worden gebruikt voor een bedrijf, dat ingevolge het bepaalde in artikel 9 tweede lid, is

uitgesloten en, behoudens de ingevolge artikel 14 toegestane dienstwoningen, niet voor bewoning;"

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Bergweide - 1969, herziening - 1985" is door de raad vastgesteld op 27 januari 1986.

Artikel 24, tweede lid, onder c, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Bergweide - 1969, herziening - 1979" is daarbij ongewijzigd gebleven.

3.2. Niet in geschil is dat het gebruik van de panden in strijd is met het geldende bestemmingsplan. De vraag die voorligt is of dit gebruik wordt beschermd door het in artikel 27.2, lid 27.2.1, van de regels van het geldende bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht. In dat verband is, gelet op artikel 27.2, lid 27.2.4, van de regels van het geldende bestemmingsplan, van belang of het gebruik reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan.

De Afdeling stelt vast dat onder de voorheen geldende bestemmingsplannen "Bergweide - 1969", "Bergweide - 1969, herziening - 1979" en "Bergweide - 1969, herziening - 1985" aan de desbetreffende gronden de bestemming "Industrieterrein C" was toegekend. Anders dan waarvan het college is uitgegaan, was binnen deze bestemming op grond van artikel 24 het gebruik van de panden voor particuliere bewoning niet toegestaan. Dat de panden ooit als dienstwoning zijn gebouwd, maakt niet dat vervolgens iedere vorm van bewoning van de panden is toegestaan. Bepalend is of de panden nog steeds als dienstwoning in gebruik zijn, dat wil zeggen of de bewoning van de panden verband houdt met een bedrijf, instelling of voorziening. Ter zitting heeft het college zich nog onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3012](#), op het standpunt gesteld dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Bergweide - 1969, herziening - 1985" geen algemeen of specifiek gebruiksverbod bevatte. De Afdeling kan het college hierin niet volgen aangezien die uitspraak betrekking heeft op gronden met de bestemming "Water", terwijl de panden staan op gronden met de bestemming "Industrieterrein C". Artikel 24 van de planvoorschriften bevat een specifiek gebruiksverbod voor de bestemming "Industrieterrein C". Nu het gebruik van de panden voor particuliere bewoning ook op grond van de voorheen geldende bestemmingsplannen niet was toegestaan, komt [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] geen beroep toe op de beschermende werking van het overgangsrecht. Dit betekent dat het college aan de weigering om handhavend op te treden ten onrechte de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht ten grondslag heeft gelegd.

Het betoog slaagt.

4. Nu vaststaat dat [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] geen beroep toekomt op de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht van het geldende bestemmingsplan, was het college bevoegd handhavend op te treden. 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. 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.

## Onevenredigheid

5. Mayhill betoogt dat het college heeft miskend dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan het college in afwijking van de beginselplicht tot handhaving van handhaving kan afzien. Zij wijst op jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat een dergelijke uitzondering op de beginselplicht tot handhaving zich slechts bij hoge uitzondering voordoet. Voorts heeft de Afdeling in de uitspraak van 4 juli 2018 al overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat handhaving in dit geval onevenredig is, omdat het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van bedrijfswoningen voor particuliere bewoning geen overtreding is van geringe aard of ernst. Ook heeft de Afdeling in die uitspraak al overwogen dat niet bepalend is dat zij volgens het college niet in haar belangen wordt geschaad, aldus Mayhill.

5.1. Het college heeft zich in de bestreden besluiten van 23 november 2018 op het standpunt gesteld dat handhavend optreden tegen de particuliere bewoning van de panden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het college heeft in dat verband van belang geacht dat niet is gebleken van reële hinder als gevolg van de overtreding en dat Mayhill en de huurders van het pand van Mayhill niet worden gehinderd in de bedrijfsvoering. Voorts heeft het college gesteld dat handhavend optreden voor de bewoners ingrijpende gevolgen zou hebben, nu zij in dat geval moeten verhuizen.

5.2. In de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018 is al geoordeeld dat het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van bedrijfswoningen voor particuliere bewoning geen overtreding is van geringe aard of ernst. Eveneens heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat ingevolge artikel 5.1 van de planregels op het bedrijventerrein bedrijven tot en met categorie 5.2 zijn toegestaan en dat door de overtreding afbreuk wordt gedaan aan realisering van de doelstelling die met de planregel dat uitsluitend dienstwoningen zijn toegestaan, wordt beoogd. Verder heeft de Afdeling in die uitspraak reeds overwogen dat die planregel strekt ter bescherming van de belangen van alle op het bedrijventerrein gelegen bedrijven en dat het alleen al daarom niet bepalend is dat Mayhill volgens het college niet in haar belangen wordt geschaad. Ook heeft de Afdeling in die uitspraak al overwogen dat de omstandigheid dat de bewoners in geval van handhavend optreden zullen moeten verhuizen, geen bijzondere omstandigheid vormt. Dit geldt ook voor de omstandigheid dat de voormalige dienstwoningen een geringe economische waarde zouden hebben, waardoor daarvoor bij verkoop, zoals het college heeft gesteld, een lagere verkoopprijs zal worden verkregen dan voor een reguliere woning. Hierbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat ervan uit kan worden gegaan dat de bewoners jarenlang lagere woonlasten zullen hebben gehad dan zij bij een vergelijkbare reguliere woning zouden hebben gehad en dat bij handhaving van met een bestemmingsplan strijdig woongebruik verhuizing veelal inherent is aan het beëindigen van de overtreding. De Afdeling ziet in de door het college gegeven motivering voor de besluiten van 23 november 2018 geen aanleiding voor een ander oordeel.

5.3. Het college heeft zich ter zitting nog op het standpunt gesteld dat het bij brieven van 5 augustus 2016 toezeggingen aan [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] heeft gedaan dat niet tot handhaving zal worden overgegaan en dat dit door het college gewekte vertrouwen een bijzondere omstandigheid is om van handhaving af te zien. In de bij de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018 bevestigde en daarmee onherroepelijke uitspraak van de rechtbank van 14 maart 2017 heeft de rechtbank al overwogen dat de brieven geen bijzondere omstandigheden vormen om van handhaving af te zien. Er bestaat geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen.

Het college heeft zich derhalve ten onrechte op het standpunt gesteld dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Het betoog slaagt.

Redelijke termijn

6. Mayhill betoogt dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) is geschonden. Vanwege overschrijding van de redelijke termijn verzoekt zij om schadevergoeding.

6.1. Artikel 6 van het EVRM luidt:

"1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

[...]."

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4037](#), geldt dat de rechter bij wie het verzoek wordt gedaan het verzoek beoordeelt naar de stand van zaken van het geding ten tijde van zijn uitspraak, waarbij de totale duur van de procedure tot dan toe in ogenschouw wordt genomen. In zaken met een voorafgaande bezwaarschriftprocedure vangt de termijn aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. De termijn eindigt op het moment waarop de rechter die op het beroep beslist uitspraak doet. Uitgangspunt voor de beoordeling van het verzoek van Mayhill is de totale duur van de procedure vanaf de aanvang tot de uitspraak in hoger beroep. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), heeft overwogen, is de redelijke termijn in beginsel overschreden als de totale duur van de procedure langer dan vier jaar heeft geduurd. Bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden wordt in beginsel niet bezien of de hogerberoepsfase op zichzelf binnen aan daarvoor als redelijk aan te merken termijn heeft plaatsgevonden. Aanvaard wordt dat een voortvarende behandeling in hoger beroep een eventuele te lange behandelingsduur in de daaraan voorafgaande fase compenseert, zolang de totale duur van de procedure maximaal vier jaar heeft geduurd.

6.3. De bezwaarschriften tegen de besluiten van 11 april 2014 en 14 april 2014 zijn door het college ontvangen op 26 mei 2014. Dat betekent dat de procedure op dit moment meer dan vijf jaar duurt, terwijl deze hoogstens vier jaar had mogen duren. Deze overschrijding van de redelijke termijn dient volledig aan het college te worden toegerekend. Het betoog van Mayhill slaagt dan ook en haar verzoek om schadevergoeding dient te worden toegewezen. Uitgaande van een bedrag van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, bedraagt het aan Mayhill toe te kennen bedrag aan schadevergoeding € 1.000,00.

Slot en conclusie

7. De beroepen zijn gegrond. De besluiten van 23 november 2018 moeten worden vernietigd. Het college dient opnieuw op de bezwaren van Mayhill te beslissen met inachtneming van deze uitspraak.

8. Aangezien uit deze en eerdere uitspraken van de Afdeling volgt dat de panden in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt, het college bevoegd is daartegen op te treden, er

geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan geoordeeld kan worden dat handhavend optreden onevenredig is, er geen concreet zicht op legalisatie bestaat en ter zitting is gebleken dat er ook op dit moment geen stappen voor legalisatie worden gezet, zal de Afdeling het college opdragen ten aanzien van het gebruik van de panden herstelsancties op te leggen. De Afdeling acht hierbij een begunstigingstermijn van één jaar redelijk. Dit laat onverlet dat het gemeentebestuur gedurende die termijn stappen kan zetten om legale bewoning alsnog mogelijk te maken. Hierbij kan het gemeentebestuur bijvoorbeeld kijken naar mogelijkheden om een zogenoemde uitsterfregeling dan wel een persoonsgebonden overgangsrecht voor het afwijkende gebruik vast te stellen.

9. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding te bepalen dat tegen de te nemen nieuwe besluiten slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. Het college dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling ziet geen aanleiding om, zoals Mayhill heeft verzocht, het college te veroordelen in de werkelijk gemaakte kosten van rechtsbijstand. Het in de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: het Bpb) neergelegde vergoedingenstelsel heeft een forfaitair karakter. Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen, kan op grond van artikel 2, derde lid, van het Bpb van dit forfaitaire stelsel worden afgeweken. Blijkens de nota van toelichting bij deze bepaling (Stb. 1993, 763) moet het daarbij gaan om uitzonderlijke gevallen, waarin strikte toepassing van dit forfaitaire stelsel onrechtvaardig uitpakt. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer de burger door gebrekkige informatievoorziening door de overheid op uitzonderlijke hoge kosten is gejaagd. Mayhill heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college de besluiten van 23 november 2018 tegen beter weten in heeft genomen en dat zij door deze besluiten is gedwongen tot het inroepen van rechtshulp waar uitzonderlijke tijdsbesteding mee was gemoeid. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat zich hier bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Bpb, voordoen, zodat kan worden volstaan met het toekennen van een vergoeding met toepassing van de forfaitaire bedragen van het Bpb.

Voorts zal de Afdeling gelet op hetgeen onder 6.3 is overwogen het college veroordelen tot een vergoeding voor de door Mayhill als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn geleden immateriële schade.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van 23 november 2018, kenmerken 49476-2018;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Deventer op opnieuw op de bezwaren van Mayhill Vastgoed B.V. tegen de besluiten van 11 april 2014 en 14 april 2014 te beslissen en daarbij herstelsancties op te leggen met een begunstigingstermijn van één jaar;

IV. bepaalt dat tegen de nieuw te nemen besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Deventer tot vergoeding van bij Mayhill Vastgoed B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizend vierentwintig euro), geheel toe

te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Deventer om aan Mayhill Vastgoed B.V. een vergoeding voor immateriële schade van € 1.000,00 (zegge: duizend euro) te betalen;

VII. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Deventer aan Mayhill Vastgoed B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 519,00 (zegge: vijfhonderdnegentien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. R.W.L. Koopmans en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Michiels  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 oktober 2019

457-855.