GEMEENTE
SOEST

AANGETEKEND

[redacted]

Soest, 9 maart 2021 verzonden: 9 maart 2021

uw brief van	:	15 juli 2020 en 19 augustus 2020
uw kenmerk	:	121902 [redacted] en Jachthuis / handhaving - bezwaarschrift:
afdeling	:	Dienstverlening, team Vergunning & Handhaving
zaaknummer	:	2384895
doc. nummer	:	2470480
onderwerp	:	Beslissing op bezwaar

Geachte [redacted]

Op 15 juli 2020 (aangevuld 19 augustus 2020) heeft u ons een bezwaarschrift gestuurd, namens [redacted] wonende aan [redacted], alsmede de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Jachthuis Exploitatie B.V., gevestigd te Soesterberg.

Dit bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van 05 juni 2020, zaaknr. 2305196/2348162 (hierna: bestreden besluit) waarbij wij een omgevingsvergunning hebben geweigerd voor het toestaan van vier reeds bestaande recreatiewoningen op het perceel aan de Amersfoortsestraat 126B in Soesterberg. Het betreft hierbij de activiteit 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening'.

Besluit
In de vergadering van 02 maart 2021 hebben wij besloten om:
1. Uw bezwaren ongegrond te verklaren.
2. Uw verzoek om een tegemoetkoming in de proceskosten af te wijzen.

Hieronder leggen wij uit hoe wij tot dit besluit zijn gekomen.

Advies commissie
Op 29 oktober 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie partijen gehoord tijdens een hoorzitting.
Op 17 november 2020 hebben wij het advies van de bezwarencommissie ontvangen. De commissie heeft overwogen dat wij niet bevoegd waren om te beschikken op de aanvraag van 6 februari 2020, maar de aanvraag, op grond van artikel 2.12, eerste lid onder a onder 3°, hadden moeten doorsturen naar de gemeenteraad.

De commissie heeft ons daarom geadviseerd om het bezwaar, ingediend namens [redacted] gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen en de aanvraag ter besluitvorming door te sturen naar de gemeenteraad. Tevens heeft de commissie ons geadviseerd om een tegemoetkoming in de proceskosten te verstrekken. Dit advies is bijgevoegd.

Wij hebben in afwijking van dit advies besloten om de bezwaren ongegrond te verklaren. De kern om in afwijking van dit advies te besluiten ligt in het feit dat de commissie van mening is dat het perceel Amersfoortseweg 126B buiten de bebouwde kom ligt en dat wij om die reden niet bevoegd waren om het bestreden besluit op grondslag van artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II van het Bor (Besluit omgevingsrecht) te nemen.

Anders dan de bezwarencommissie concluderen wij dat artikel 4, onderdeel 1, van Bijlage II bij het Bor op de aanvraag om omgevingsvergunning van toepassing is. Ook al zou artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II bij het Bor betrokken moeten worden bij het beslissen op de aanvraag, dan nog zijn wij van mening dat wij bevoegd waren om het bestreden besluit te nemen, omdat het perceel aan de Amersfoortsestraat 126B binnen de bebouwde kom ligt. In het vervolg van dit besluit leggen wij dit gemotiveerd uit.

Motivering beslissing op bezwaar
Het bezwaarschrift bevat -samengevat- de volgende gronden en het volgende verzoek:

01. 02 en 03. Per abuis zouden 4 recreatieverblijven (deels) buiten de recreatiebestemming terecht zijn gekomen. Legalisatie zou op eenvoudige wijze kunnen worden meegenomen in het wijzigingsbestemmingsplan door verhoging van het maximale aantal recreatieverblijven;
04. en 05. Er zou verschil van inzicht zijn over het planologisch toegelaten gebruik tussen exploitant, gemeente en omwonenden. Door alle ontwikkelingen zou het standpunt van het college ten opzichte van het wijzigingsbestemmingsplan zijn veranderd;
06. en 07. Ten onrechte zou voor de reguliere procedure zijn gekozen, omdat de uitgebreide procedure van toepassing zou zijn en de gemeenteraad het bevoegd gezag zou zijn;
08. Er zou samenhang bestaan tussen het bestreden besluit en de andere genoemde procedures. Ondanks dat eerst positieve signalen zijn afgegeven, zou legalisatie nu worden tegengehouden om de handhavingsdruk te verhogen;
09. Uit het voornemen tot handhaving, waarin staat dat de kans groot is dat geen vergunning wordt verstrekt, zou blijken dat het college vooringenomen zou zijn;
10. en 11. De stelling dat sprake is van een ongeloofwaardige aanvraag omdat sprake zou zijn van de huisvesting van expats/arbeidsmigranten zou hoogst merkwaardig zijn. Leden van het college, onder wie burgemeester Metz, hebben zelf ook gebruik gemaakt van de betreffende huisvesting. Wat is het verschil tussen een expat en een lid van het college?
12. Over het feitelijke gebruik van het recreatiepark is al een juridische procedure gaande. De uitspraak in die kwestie zal ook duidelijkheid geven voor de vier recreatieverblijven. In het besluit worden diverse discussies vermengd, waardoor sprake is van détournement de pouvoir;
13. Bezwaarden zijn van mening dat zij door burgemeester en wethouders op het verkeerde been zijn gezet, omdat uit de ruimtelijke onderbouwing van Rho Adviseurs blijkt dat bij legalisatie van de vier recreatieverblijven wèl sprake zou zijn van een goede ruimtelijke ordening;
14. Twee recreatieverblijven vallen binnen de verblijfsrecreatiebestemming op grond van het bestemmingsplan "Amersfoortestraat 1987", waarbij bezwaarde ervan uitgaat dat dat plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening;
15. De argumentatie in het besluit zou algemeen van aard zin en niet kenbaar en deugdelijk zijn gemotiveerd. Bovendien zou volledig zijn voorbijgegaan aan de ruimtelijke onderbouwing van Rho Adviseurs;
16. De afstand van de vier recreatieverblijven tot de perceelgrens van de verzoekers om handhaving is aanzienlijk. Conform het bestemmingsplan zouden er recreatieverblijven veel korter op deze perceelgrens gebouwd kunnen worden. Het zou daarom niet in te zien zijn wie een belang zou kunnen hebben bij de weigering. Zie HR-arrest 'grensoverschrijdende garage", ECLI:NL:HR:1970:AC5012.

U heeft tevens verzocht om een tegemoetkoming in de kosten, die u in verband met de behandeling van het bezwaar heeft gemaakt.

Ad 1 tot en met 5. Situering van 4 recreatieverblijven en inzichten over het wijzigingsbestemmingsplan
Ons standpunt is maar in beperkte mate veranderd. Van het begin af aan zijn wij alleen bereid geweest enkele recreatieverblijven extra toe te staan binnen de bestemming "Recreatie – verblijfsrecreatie – Jachthuis", uiteraard uitgaande van het gestelde recreatieve gebruik. Gaandeweg is steeds duidelijker geworden dat de recreatieverblijven niet-recreatief worden gebruikt, maar structureel worden ingezet ten behoeve van de huisvesting van expats/arbeidsmigranten. Dit heeft inderdaad invloed gehad op het

standpunt van de gemeente, al is het alleen maar omdat vergunningverlening of bestemmingsplanwijziging ten behoeve van recreatief gebruik illusoir is als er geen zicht is op gebruik dat daadwerkelijk verwezenlijkt zal worden. Op zich zijn wij in principe nog steeds bereid om een uitbreiding van het aantal **recreatie**verblijven tot 35 stuks in de recreatieve bestemming in procedure te brengen. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie o.a. de uitspraak van 30 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2674) dat bij de toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts dient te worden bezien of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar dient mede te worden beoordeeld of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt opgericht. Dit houdt concreet in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moet worden geoordeeld indien redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. Omdat ten tijde van de behandeling van de vergunningsaanvraag strijdig gebruik plaats vond en er geen zicht was op gebruik overeenkomstig de bestemming, zijn wij van mening dat er aanleiding was om de aanvraag te weigeren.

Ad 6 en 7 Bevoegd gezag
Artikel 5 lid 1 bijlage II bij het Bor bepaalt dat bij de toepassing van artikel 4 het aantal woningen gelijk moet blijven. Een recreatieverblijf is geen woning waardoor er wordt voldaan aan dit artikel. Omdat een recreatieverblijf geen hoofdgebouw is, is er sprake van een bijbehorend bouwwerk (ECLI:NL:RBMNE:2019:2110).

Gelet op de opzet en samenhang van het terrein zijn de huisjes beoordeeld als bijbehorend bouwwerk bij het grootste gebouw op het perceel. In dat geval kan op grond van artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor worden volstaan met de reguliere procedure voor de beoordeling van de aanvraag. Naar ons oordeel betreft het één perceel in de zin van het omgevingsrecht, nu het terrein als één geheel wordt beheerd, onderhouden en voor tijdelijke verhuur aangeboden door één partij.

Wij zijn van mening dat op grondslag van artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor besloten kan worden op de aanvraag om omgevingsvergunning. Voor het geval dit onderdeel geen soelaas zou bieden, hebben wij aansluiting gezocht bij artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II bij het Bor. Bij dit artikelonderdeel speelt de vraag of een perceel in de bebouwde kom is gelegen. Uit jurisprudentie volgt dat de bebouwde kom beoordeeld moet worden op basis van feitelijke omstandigheden, waarbij de aard van de omgeving bepalend is en van belang is waar de bebouwing nagenoeg feitelijk ophoudt. De plaats van verkeersborden is daarbij niet van belang. De kwalificatie van de locatie van een perceel in het kader van andere wetgeving, zoals de Wegenverkeerswet of de Wet geluidhinder, is evenmin bepalend (vgl. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:106, ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1294 en ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:823).

In de aan de orde zijnde situatie is sprake van een nagenoeg aangesloten geheel van bebouwing langs de Amersfoortsestraat. Langs de Amersfoortsestraat zijn in het verleden landhuizen gebouwd. Enkele daarvan zijn nog particulier bewoond. Anderen zijn als kantoor in gebruik. Tussen deze landhuizen zijn in het verleden kantoren en bedrijven gevestigd en andere vormen van bebouwing opgericht (zie tevens pagina 31 van de Toelichting bestemmingsplan Soesterberg) waardoor er niet gesproken kan worden van een extensieve bebouwing. Om die reden zijn wij op basis van het voorgaande gemotiveerd van oordeel dat ook Amersfoortsestraat 126B, anders dan in ons Kruimelgevallenbeleid is omschreven, gerekend moet worden tot de bebouwde kom.

Wij verwijzen verder naar de zeer recente uitspraak ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3842. In deze uitspraak overweegt de ABRvS samengevat dat voor het antwoord op de vraag of een perceel in de bebouwde kom is gelegen a. dit een vraag van feitelijke aard is; b. van belang is of sprake is van concentratie van bebouwing; c. of het gebied door die bebouwing overwegend een woon-of verblijffunctie heeft. De ABRvS verwijst daartoe naar de uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:450. Op basis hiervan concluderen wij het volgende: a. Een verwijzing naar een kaart behorend bij beleid laat niet zien

hoe aangesloten is bij de feitelijke situatie. b. Op de locatie Amersfoortsestraat 126 is sprake van een concentratie van bebouwing. c. Het gebied heeft door die bebouwing overwegend een verblijffunctie.
De positieve beantwoording van de vragen neergelegd in de uitspraak van 13 november 2019 bevestigt dat er sprake is een bebouwde kom. Ook zijn beleidsstukken of een structuurvisie niet bepalend voor de ligging van de planologische bebouwde kom (ABRvS 16 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1597). Hiernaast vormen woon- en verblijfsobjecten voor de ABRvS de grondslag voor de beoordeling of er sprake van een bebouwde kom is. Recreatieverblijven vormen verblijfsobjecten en moeten volgens ons dus bij deze beoordeling worden betrokken.

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat wij het bevoegd gezag zijn om op de aanvraag te beslissen.
Overigens zijn ook wij het bevoegd gezag ook al zou er sprake zijn van een aanvraag waarbij uitsluitend met toepassing van artikel 2.12 eerste lid onder a onder 3 Wabo medewerking verleend had kunnen worden. In een dergelijke situatie zouden wij de gemeenteraad om een verklaring van geen bedenkingen hebben gevraagd.

Ad 8 en 9 Samenhangende besluitvorming
Ook wij zijn van mening dat er enige samenhang is tussen het bestreden besluit, de overige procedures en het feitelijk gebruik van de recreatieverblijven. Wij halen echter niet de zaken op een oneigenlijke manier door elkaar. Om die reden kunnen wij ons niet vinden in uw standpunt dat legalisatie nu worden tegengehouden om de handhavingsdruk te verhogen.

Uit jurisprudentie blijkt dat het bestuursorgaan niet uitsluitend moet afgaan op de inhoud van de aanvraag, maar ook zelfstandig onderzoek moet doen naar het beoogde gebruik, als daartoe aanleiding is. Dit geldt niet alleen bij een aanvraag voor bouwen, maar ook bij een vergunningaanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan (ECLI:NL:RBMNE:2013:3535 en RBZLY:2012:BX6067). Zie ook ECLI:NL:RBARN:2009:BH0100 en RVS:2018:3029.

In dit geval is sprake van een aanvraag voor legalisatie achteraf. Het gebruik voor de huisvesting van expats/arbeidsmigranten is al feitelijk aanwezig, en komt niet overeen met het gestelde recreatieve gebruik in de aanvraag. Bij de aanvrager is navraag gedaan over deze discrepantie. Dit heeft niet geleid tot een geloofwaardige verklaring die het aannemelijk maakt dat op korte termijn sprake zal zijn van het aangevraagde recreatieve gebruik.

Naar ons oordeel is sprake van een ongeloofwaardige aanvraag. Dit klemt des te meer nu het feitelijke gebruik niet te legaliseren is met alleen een vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan: voor niet recreatieve huisjes is ook een vergunning voor bouwen nodig. Wij zijn zoals wij ook al onder "Ad 1 tot en met 5. Situering van 4 recreatieverblijven en inzichten over het wijzigingsbestemmingsplan" stelden van mening dat redelijkerwijs valt aan te nemen dat de in de aanvraag genoemde recreatieverblijven uitsluitend of mede zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. Ons is niet bekend dat er positieve signalen zijn geweest over de legalisatie van deze recreatieverblijven evenmin heeft u dit met bewijsstukken aangetoond.

Over de bezwaargrond die betrekking heeft op het legaliseringsonderzoek, zoals opgenomen in het voornemen dwangsombeschikking, overwegen wij het volgende. In het kader van de voorbereiding van een handhavingsprocedure moeten wij ook de mogelijkheden voor legalisatie beoordelen. De conclusies van dit onderzoek moeten wij opnemen in onze besluiten ter motivering waarom wij wel of niet overgaan tot handhaving. Daardoor is nog geen sprake van vooringenomenheid.

Ad 10 en 11 Verblijf collegeleden in recreatieverblijven
Wat er ook zij van mogelijk gebruik door leden van het college van recreatieverblijven op het terrein in het verleden, dit laat onverlet dat er nu sprake is van structureel strijdig gebruik ten behoeve van de huisvesting van expats/arbeidsmigranten. De besluitvorming is gebaseerd op de actuele situatie, niet op

eventuele verwikkelingen uit het verleden.

Ad 12 Vermeende vermenging van discussies
Gelet op de beschikbare jurisprudentie over het gebruik van recreatieverblijven / de reikwijdte van een recreatiebestemming is er nauwelijks twijfel mogelijk over de uitkomst van dit deel van de procedures. De reden voor de weigering is overigens niet zo zeer "het gevreesde gebruik" maar de discrepantie tussen de vergunningaanvraag en het feitelijk geconstateerde gebruik. Hiernaast was de aanvraag in strijd met het vigerende bestemmingsplan.
Détournement de pouvoir houdt in dat een bestuursorgaan bevoegdheden anders gebruikt dan waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Wij zien niet in dat wij bevoegdheden op oneigenlijke wijze hebben toegepast.

Ad 13 Ruimtelijke onderbouwing
De bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan ligt bij ons. Als een aanvrager een ruimtelijke onderbouwing heeft aangeleverd waaruit zou blijken dat er geen ruimtelijke bezwaren bestaan, verandert niets aan deze bevoegdheid. Een bestuursorgaan maakt een eigenstandige afweging over de besluitvorming op een aanvraag om omgevingsvergunning. Kortom een advies van een derde bepaalt niet dat het college gehouden is om aan dit advies uitvoering te geven.

Ad 14. Vervallen bestemmingsplan
Aanvragen om omgevingsvergunning dienen wij te toetsen aan vigerende bestemmingsplannen. Er bestaat geen verplichting om te toetsen aan vervallen bestemmingsplannen. Dit komt om dat in de loop der jaren inzichten veranderen en bestemmingsplannen achterhaald raken.

Ad 15 Motivering van het besluit
Het bestemmingsplan is bepalend bij een aanvraag omgevingsvergunning. Wanneer een aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan moeten wij onderzoeken of er sprake is van een afwijkingsmogelijkheid en of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het weigeringsbesluit hebben wij gemotiveerd dat wij in dit concreet geval geen redenen zien om af te wijken van het bestemmingsplan. Met deze beslissing op bezwaar vullen wij de motivering daartoe aan.

Ad 16. Belanghebbendheid omwonenden
De veronderstelde nauwe relatie tussen de verzoeken om handhaving en de besluitvorming die heeft geleid tot het bestreden besluit is er niet. Naar aanleiding van de verzoeken om handhaving hebben wij geconstateerd dat er diverse planologische overtredingen plaatsvinden op het terrein, die wij van voldoende belang vinden voor handhavend optreden, ongeacht de verzoeken om handhaving en het vraagstuk betreffende belanghebbendheid.

Uit jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat wij bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwen en gebruik ruimtelijke belangen dienen af te wegen evenals daarop betrekking hebbende handhaving. Financiële belangen van de overtreder/aangeschreven kunnen niet van doorslaggevend belang zijn bij handhaving. (Vgl. o.a. ECLI:NL:RVS:2013:BY9212)

Tot slot verwijzen wij u naar de adviesnota van het college d.d. 02 maart 2021, het extern juridisch advies Van der Feltz advocaten, d.d. 23 en 30 december 2020 en de memo Juridische Zaken gemeente Soest, d.d. 13 januari 2021.

Proceskosten
Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, worden de kosten, die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Omdat wij niet overgaan tot herroeping van het bestreden besluit gaan wij niet over tot het toekennen van een vergoeding in de proceskosten. Daarmee wijken wij af van het advies van de commissie, die adviseerde om het bestreden besluit wel te herroepen.

Beroep
Voor de mogelijkheden van rechtsbescherming wordt u verwezen naar de bij deze brief gevoegde bijlage "instellen van beroep".

Meer informatie?
Heeft u nog vragen of opmerkingen? Neemt u dan gerust contact op met [redacted] telefoon 035-6093[redacted] of e-mail [redacted]@soest.nl.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders

Koen van Veen
Gemeentesecretaris

Rob Metz
Burgemeester

Bijlage(n):
- Advies bezwarencommissie 17-11-2020
- Verslag hoorzitting 29-10-2020
- Extern juridisch advies Van der Feltz advocaten, d.d. 23 en 30 december 2020
- Memo Juridische Zaken gemeente Soest, d.d. 13 januari 2021
- Adviesnota college d.d. 02 maart 2021
- Toelichting "Instellen van beroep"

Kopie aan: [redacted]

Zaaknummer: 2342936

Datum: 17 november 2020

Advies van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Soest

Advies aan burgemeester en wethouders

Inleiding
Op 29 oktober 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie de volgende bezwaarschriften van [redacted] ingediend namens [redacted] en Jachthuisexploitatie B.V., behandeld.

- Bezwaar van 29 april 2020, gericht tegen het besluit van 19 maart 2020, doc. nr. 2319650, hierna: besluit I (last onder dwangsom, terugbrengen aantal recreatiewoningen naar maximaal 31);
- Bezwaar van 15 juli 2020, gericht tegen het besluit van 5 juni 2020, zaaknr. 2305196/2348162, hierna: besluit II (weigering omgevingsvergunning 4 recreatiewoningen);
- Bezwaar van 9 september 2020, gericht tegen het besluit van 30 juli 2020, doc. nr. 2386241, hierna: besluit III (last onder bestuursdwang 4 recreatiewoningen).

Van de hoorzitting, die in verband met de coronamaatregelen via beeldbellen (Zoom) heeft plaatsgevonden, is een verslag gemaakt. Zie bijlage.

Standpunten van partijen
[redacted] heeft -kort samengevat- aangevoerd dat de handhavingsbesluiten ten onrechte zijn opgelegd aangezien sprake is van een concreet zicht op legalisatie. Verder is, met betrekking tot de vergunningaanvraag, de verkeerde procedure gevolgd, nu -ten onrechte- de gemeenteraad buiten beschouwing gelaten is.

Namens burgemeester en wethouders is -kort samengevat- aangevoerd dat dat de bestreden besluiten op juiste gronden genomen zijn en de bezwaren geen doel treffen.

Juridisch kader
Artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) luidt –voor zover hier van belang - als volgt.

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
a. het bouwen van een bouwwerk,
b. ….
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachten 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.

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Wabo (bouwen van een bouwwerk), bevat artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo de weigeringsgronden. Indien sprake is van strijd met het Bouwbesluit 2012, de Bouwverordening, het bestemmingsplan, of redelijke eisen van welstand, dan moet de omgevingsvergunning geweigerd worden. Indien niet gebleken is van één of meerdere weigeringsgronden, dan moet de omgevingsvergunning verleend worden.

Artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c (het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan), de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend met
1° toepassing van de in het bestemmingsplan of beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
3° in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Onder algemene maatregel van bestuur wordt verstaan het Besluit omgevingsrecht (Bor).
Artikel 4, onder 9, van bijlage II van het Bor bepaalt dat vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verleend voor het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Het perceel Amersfoortsestraat 126B in Soesterberg is gelegen in het bestemmingsplan "Landelijk gebied". Binnen dit plan heeft het perceel de bestemming "Bos – Bostuin" (artikel 5), "Recreatie – Verblijfsrecreatie – Jachthuis" (artikel 27) en de dubbelbestemming "Waarde – Ecologie" (artikel 47) en "Waarde – Archeologie Middelhoge verwachting" (artikel 43). Ook heeft het perceel de gebiedsaanduiding "veiligheidszone – munitie – c" (artikel 55.10).

Bos - Bostuin
Artikel 5.1 van het bestemmingsplan bepaalt dat de voor "Bos -Bostuin" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. tuinen;
b. parkeervoorzieningen met bijbehorende ontsluitingsverhardingen;
c. bos ten behoeve van het behoud en herstel van de natuur-, landschap- en cultuurhistorische waarden;
d. ter plaatse van de functieaanduiding "parkeerterrein": een parkeerterrein.

Artikel 5.2 van het bestemmingsplan bepaalt hierop vervolgens dat op deze gronden niet mag worden gebouwd, met dien verstande dat ter plaatse van de op de verbeelding aangegeven bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding – bijbehorende bouwwerken" bestaande bijbehorende bouwwerken zijn toegestaan.

Op grond van het bepaalde in artikel 125 van de Gemeentewet in combinatie gelezen met artikel 5:21 e.v. en artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb, zijn burgemeester en wethouders bevoegd om een last onder bestuursdwang c.q. dwangsom op te leggen.

<u>Overwegingen ten aanzien van de ontvankelijkheid</u>
Het bezwaarschrift voldoet aan de in de Awb gestelde eisen, zodat bezwaarden, dus zowel de [redacted] als Jachthuisexploitatie B.V., in hun bezwaar kunnen worden ontvangen.

<u>Overwegingen ten aanzien van de inhoud</u>
Aan de orde is de vraag of burgemeester en wethouders op juiste gronden tot hun besluiten zijn gekomen. Bij de beantwoording van die vraag is de commissie, gehoord partijen en gelezen het procesdossier, van de volgende feiten en omstandigheden uitgegaan, waarbij de commissie de besluiten chronologisch zal behandelen.

<u>Besluit I</u>
Bij besluit van 19 maart 2020 is aan de [redacted] een last onder dwangsom opgelegd. Hij wordt, op straffe van een eenmalige dwangsom van € 25.000,-, gelast om vóór 1 augustus 2020 het aantal recreatiewoningen, gelegen binnen de bestemming "recreatie -verblijfsrecreatie – Jachthuis" terug te brengen (en te houden) van 35 tot maximaal 31.

Tegen dit besluit heeft mr. [redacted] op 29 april 2020 een pro-forma bezwaarschrift ingediend. Hij heeft dit bezwaarschrift bij brief van 12 juni 2020 van gronden voorzien.

Het bezwaarschift bevat -samengevat- de volgende gronden:

01 door het opleggen van de last is medewerking ontzegd aan een verzoek van Jachthuis Exploitatie B.V. om het volgens het bestemmingsplan toegestane aantal recreatiewoningen van 31 naar 35 te verhogen, waardoor concreet zich op legalisatie op voorhand is ontnomen;
02 de last is in strijd met het gemeentelijke beleid c.q. de bestendige bestuursdwang ter zake van verblijfsrecreatieterreinen binnen de gemeente Soest;
03 niet-recreatieve bewoning en permanente bewoning is ten onrechte op één lijn gesteld;
04 onduidelijk is waarom alleen aan de [redacted] een last is opgelegd;
05 het weigeringsbesluit betreffende de positionering van vier recreatiewoningen is vooringenomen;
06 door in het voornemen dwangsombeschikking ter zake van het aantal recreatiewoningen te schrijven "De kans is groot dat u geen vergunning krijgt als u er een aanvraagt" wordt vooringenomen gehandeld.
07 Rho Adviseurs is bezig met de voorbereiding van een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van de uitbreiding van het aantal recreatiewoningen.

Met betrekking tot de bezwaargronden overweegt de commissie als volgt.

Nu sprake is van een verzoek om handhaving geldt de beginselplicht tot handhaving. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: de Afdeling) zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel moeten worden overgegaan tot handhaving en mag het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen, indien concreet zich op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding met de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.

Voor het perceel Amersfoortestraat 126B is het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" van kracht. Uit de verbeelding vloeit voort dat dit perceel is aangewezen met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie – Jachthuis". Uit artikel 27.1 van de regels van het bestemmingsplan vloeit voort dat dit perceel bestemd is als een verblijfsrecreatief terrein met de daarbij behorende, in dit artikel benoemde, voorzieningen.
In artikel 27.2, onder a, van de regels is bepaald dat het aantal recreatiewoningen niet meer bedraagt dan 31.

Door de toezichthouder van de gemeente Soest is vastgesteld dat op het recreatiepark meer dan 31 recreatiewoningen staan. Gelet daarop staat voor de commissie vast dat sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift (het bestemmingsplan).

Vervolgens dient onderzocht te worden of sprake is van bijzondere omstandigheden, op grond waarvan van handhaving dient te worden afgezien.

Allereerst dient de vraag te worden beantwoord of er, zoals bezwaarden stellen, concreet zich op legalisatie bestaat.
Wanneer de gewenste activiteit in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, zoals hier aan de orde, kan er sprake zijn van een concreet zich op legalisatie als het vigerende bestemmingsplan wordt gewijzigd en de activiteit hiermee wordt gelegaliseerd.

Het moment waarop gesproken kan worden van een concreet zicht op legalisatie is, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, het moment dat er -ten tijde van het bestreden besluit- ten minste een ontwerp van een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarbij de strijdige activiteit wordt gelegaliseerd.

De commissie constateert dat ten tijde van het bestreden besluit geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage lag.

Daarnaast stellen bezwaarden in hun bezwaarschrift (alsnog) bereid te zijn om een legaliserende vergunningsaanvraag (afwijking van het bestemmingsplan) in te dienen. Volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:3486) volstaat in dergelijke situaties in beginsel het enkele feit dat het bevoegd gezag niet bereid is om medewerking te verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan. Nu noch sprake is van terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan, noch van medewerking aan afwijking van het bestemmingsplan, is van een concreet zich op legalisatie dan ook niet gebleken.
Bezwaargrond 1 en 7 mist doel.

De commissie merkt daar nog bij op dat het bestreden besluit nadrukkelijk ziet op het aantal recreatiewoningen en niet op het gebruik daarvan. De opmerkingen daarover van bezwaarden (permanente bewoning, short stay enz.) zijn in deze procedure dan ook niet van belang. Gelet hierop is dan ook geen sprake van handelen in strijd met de nota "Onrechtmatig Wonen Recreatiecentra", het "Beleidsplan Recreatie en Toerisme 2012-2020" en het "Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving 2016-2019", nu deze nota's niet zien op het terugbrengen van het aantal recreatiewoningen naar het maximaal toegestane aantal.
Bezwaargrond 2 en 3 mist doel.

Met betrekking tot bezwaargrond 4 overweegt de commissie dat burgemeester en wethouders niet verplicht zijn om alle overtreders aan te schrijven. Het staat burgemeester en wethouders dan ook vrij om alleen de eigenaar van de grond (de [redacted] aan te schrijven. De commissie verwijst naar de door burgemeester en wethouders in het verweerschrift aangehaalde jurisprudentie.
Het betoog faalt op dit onderdeel.

In de bezwaargronden 5 en 6 verwijzen bezwaarmakers naar andere (nog lopende) procedures die betrekking hebben op het perceel Amersfoortseweg 126B. Zij stellen bijvoorbeeld dat burgemeester en wethouders vooringenomen handelen door de gevraagde omgevingsvergunning ter zake van de positionering van een viertal recreatiewoningen te weigeren.
De commissie constateert dat bezwaarmakers meerdere (bezwaar)procedures hebben lopen met betrekking tot voornoemd perceel. In al die procedures heeft de commissie geadviseerd of zal adviseren.

Thans is het bezwaarschrift van 29 april 2020 (gericht tegen het besluit van 19 maart 2020) aan de orde. In deze procedure is de commissie niet gebleken van vooringenomenheid. Immers, er is sprake van een illegale situatie, waarbij op burgemeester en wethouders niet gehouden zijn om die situatie zondermeer te legaliseren.
Het bezwaar mist op de onderdelen 5 en 6 doel.

De commissie adviseert om het bezwaar ongegrond te verklaren en het besluit van 19 maart 2020 in stand te laten.

Besluit II
Bij besluit van 5 juni 2020 is een omgevingsvergunning voor een planologische gebruikswijziging van gronden ten behoeve van het toestaan van 4 reeds bestaande recreatiewoningen (op het perceel Amersfoortsestraat 126B) geweigerd.

Tegen dit besluit heeft mr. [redacted] op 15 juli 2020 een pro-forma bezwaarschrift ingediend. Hij heeft dit bezwaarschrift bij brief van 19 augustus 2020 van gronden voorzien.

Het bezwaarschrift bevat -samengevat- de volgende gronden:

01. 02 en 03. per abuis zijn 4 huisjes (deels) buiten de recreatiebestemming terecht gekomen. Legalisatie kan op eenvoudige wijze worden meegenomen in het wijzigingsbestemmingsplan door verhoging van het maximale aantal huisjes;
04. en 05. er is verschil van inzicht over het planologisch toegelaten gebruik tussen exploitant, gemeente en omwonenden. Door alle ontwikkelingen is het standpunt van het college ten opzichte van het wijzigingsbestemmingsplan veranderd;

06. en 07. ten onrechte is voor de reguliere procedure gekozen, aangezien de uitgebreide procedure (en dus de gemeenteraad) van toepassing is;
08. er bestaat samenhang tussen het bestreden besluit en de andere genoemde procedures. Ondanks dat eerst positieve signalen zijn afgegeven, wordt legalisatie nu tegengehouden om de handhavingsdruk te verhogen;
09. uit het voornemen tot handhaving, waarin staat dat de kans groot is dat geen vergunning verstrekt wordt, blijkt dat het college vooringenomen is;
10. en 11. de stelling dat sprake is van een ongeloofwaardige aanvraag omdat sprake zou zijn van de huisvesting van expats/arbeidsmigranten is hoogst merkwaardig. Leden van het college, onder wie burgemeester Metz, hebben zelf ook gebruik gemaakt van de betreffende huisvesting. Wat is het verschil tussen een expat en een lid van het college?
12. over het feitelijke gebruik van het recreatiepark is al een juridische procedure gaande. De uitspraak in die kwestie zal ook duidelijkheid geven voor de vier huisjes. In het besluit worden diverse discussies vermengd, waardoor sprake is van détournement de pouvoir;
13. bezwaarden zijn van mening dat zij door burgemeester en wethouders op het verkeerde been zijn gezet, nu uit de ruimtelijke onderbouwing van Rho Adviseurs blijkt dat bij legalisatie van de vier huisjes wèl sprake is van goede ruimtelijke ordening;
14. twee huisjes vallen binnen de verblijfsrecreatiebestemming op grond van het bestemmingsplan "Amersfoortestraat 1987", waarbij bezwaarde ervan uitgaat dat dat plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening;
15. de argumentatie in het besluit is algemeen van aard en niet kenbaar en deugdelijk gemotiveerd. Bovendien is volledig voorbijgegaan aan de ruimtelijke onderbouwing van Rho Adviseurs;
16. de afstand van de vier huisjes tot de perceelgrens van de verzoekers om handhaving is aanzienlijk. Conform bestemmingsplan zouden er huisjes veel korter op deze perceelgrens gebouwd kunnen worden. Het is dan ook niet in te zien wie een belang zou kunnen hebben bij de weigering. Zie HR-arrest 'grensoverschrijdende garage", ECLI:NL:HR:1970:AC5012.

In de bezwaaronderdelen 6 en 7 stellen bezwaarden dat burgemeester en wethouders ten onrechte gebruik hebben gemaakt van de reguliere procedure, aangezien de uitgebreide procedure van toepassing is.
De commissie overweegt als volgt.

Het bestreden besluit van 20 juni 2020 ziet op de aanvraag van 6 februari 2020, waarbij een "planologische gebruikswijziging van gronden ten behoeve van het toestaan van 4 reeds bestaande recreatiewoningen binnen de bestemming "Bos – Bostuin" is aangevraagd.
In het bestreden besluit hebben burgemeester en wethouders dit omschreven als de activiteit "handelen in strijd met regels RO", waarbij zij primair stellen dat sprake is van een ongeloofwaardige aanvraag (omdat de huisjes niet-recreatief gebruikt zullen worden) en secundair dat de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Burgemeester en wethouders stellen dat het project beoordeeld is op grond van artikel 2.1, eerste lid onder c alsmede artikel 2.12 van de Wabo, waarbij (blijkbaar) gebruik is gemaakt van de reguliere procedure als bedoeld in artikel 3.7 van de Wabo (beslistermijn van 8 weken).

In hun verweerschrift stellen burgemeester en wethouders het volgende.
"Artikel 5 lid 1 Bijlage II Bor bepaalt dat bij de toepassing van artikel 4 het aantal woningen gelijk moet blijven. Een recreatieverblijf is geen woning waardoor er wordt voldaan aan dit artikel. Omdat een recreatieverblijf geen hoofdgebouw is, is er sprake van een bijbehorend bouwwerk (ECLI:NL:RBMNE:2019:2110).
Gelet op de opzet en samenhang van het terrein zijn de huidige huisjes beoordeeld als bijbehorend bouwwerk bij het grootste gebouw op het perceel. In dat geval kan op grond van artikel 4 lid 1 van bijlage 2 bij het Bor worden volstaan met de reguliere procedure voor de beoordeling van de aanvraag. Naar ons oordeel betreft het één perceel in de zin van het omgevingsrecht, nu het terrein als één geheel wordt beheerd, onderhouden en voor tijdelijke verhuur aangeboden door één partij, "Jachthuisexploitatie B.V.".

Over deze juridische keuze kan verschil van inzicht bestaan, het betreft echter geen poging om een uitgebreide procedure te voorkomen. Zelfs in het onverhoopte geval wanneer er sprake zou zijn van een uitgebreide procedure, zou de ambtelijke conclusie ongewijzigd blijven".

De commissie merkt op dat het om een merkwaardige aanvraag gaat. Immers, het betreft een gebruikswijziging van 4 illegale, want niet vergunde, (recreatie)woningen/bouwwerken.

De commissie is het met burgemeester en wethouders eens dat op de aanvraag artikel 2.1, eerste lid onder c (gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan), van toepassing is.
Verder staat vast dat er geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheid bestaat (artikel 2.12 eerste lid, onder a onder 1°, van de Wabo).

Vervolgens komt dan de vraag aan de orde of de kruimregeling (artikel 2.12, eerste lid, onder a onder 2°, van de Wabo) van toepassing is. Anders dan burgemeester en wethouders beantwoordt de commissie die vraag ontkennend.

Los van de vraag of artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor, ook van toepassing is op een gebruikswijziging van een illegaal, want niet vergund, bouwwerk, is deze bepaling naar het oordeel van de commissie sowieso niet toepasbaar aangezien het perceel Amersfoortestraat 126B (op grond van het Afwijkingenbeleid 2013 met tekening bebouwde kom d.d. 10 juni 2014) gelegen is buiten de bebouwde kom en de gebruikswijzing niet ziet op een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorie vreemdelingen.

Hoewel de gemeenteraad op 20 januari 2011 (Ruimte/761657, RB 11-07) een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor (aanwijzen categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is), voldoet dit besluit niet aan de gestelde eisen nu een verklaring van bedenkingen nooit vereist is (tenzij de gemeenteraad besluit dat voor een specifieke omgevingsvergunning een dergelijke verklaring wel vereist is). De commissie verwijst in dit kader naar de jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:1655 en ECLI:NL:RVS:2017:1889).

Het gevolg hiervan is dat burgemeester en wethouders niet bevoegd waren om te beschikken op de aanvraag van 6 februari 2020, maar de aanvraag, op grond van artikel 2.12, eerste lid onder a onder 3°, hadden moeten doorsturen naar de gemeenteraad.

Nu sprake is van een onbevoegd genomen besluit, komt de commissie niet toe aan de inhoudelijke behandeling van de overige bezwaargronden.

De commissie adviseert om het bezwaar gegrond te verklaren en het besluit van 5 juni 2020 te herroepen en de aanvraag ter besluitvorming door te sturen naar de gemeenteraad.

Nu van herroeping van het besluit sprake is, en deze te wijten is aan een onrechtmatigheid van het bestuursorgaan, adviseert de commissie tevens om de proceskosten ex artikel 7:15 Awb te vergoeden tot een bedrag van € 1050,- (2 punten, wegingsfactor gemiddeld).

Besluit III
Bij besluit van 30 juli 2020 is aan de [redacted] een last onder bestuursdwang opgelegd. Hij wordt, op straffe bestuursdwang, gelast om

1. vóór 1 oktober 2020 de twee zomer- en recreatiewoningen die geheel zijn gelegen op gronden met de bestemming "Bos – Bostuin" (de met rood omcirkelde zomer- en recreatiewoningen in de bijlage) te verwijderen en verwijderd te houden of zodanig te verplaatsen en verplaatst te houden dat deze geheel gelegen zijn op gronden met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie – Jachthuis".
2. vóór 1 oktober 2020 de twee zomer- en recreatiewoningen die gedeeltelijk zijn gelegen op gronden met de bestemming "Bos – Bostuin" (de met zwart omcirkelde zomer- en recreatiewoningen in de

bijlage) aan te passen, zodat deze twee zomer- en recreatiewoningen geheel gelegen zijn op gronden met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie – Jachthuis".

Tegen dit besluit heeft mr. [redacted] op 9 september 2020 een pro-forma bezwaarschrift ingediend. Hij heeft dit bezwaarschrift bij brief van 23 oktober 2020 van gronden voorzien.

Het bezwaarschrift bevat -samengevat- de volgende gronden:

01 bezwaarden zijn op het verkeerde been gezet, nu hen is gebleken dat een door hen ingeschakeld ruimtelijk adviesbureau wèl goed mogelijkheden ziet voor legalisatie uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening;
02 twee recreatiewoningen vallen binnen het voor verblijfsrecreatie aangewezen bestemmingsvlak op de plankaart van het eerdere bestemmingsplan "Amersfoortsestraat 1987". Bezwaarden zien niet in welk belang verzoekers bij hun verzoek om handhaving hebben.
03 mede gelet op de lopende procedures, waaronder die over de geweigerde omgevingsvergunning, is het bestreden besluit zonder meer prematuur en allesbehalve opportuun;
04 inzake de geweigerde omgevingsvergunning voor de vier recreatiewoningen is de gemeenteraad gepasseerd. Burgemeester Metz heeft zich schuldig gemaakt aan onrechtmatige bewoning;
05 de verzoekers om handhaving nemen het zelf ook niet zo nauw met de wet- en regelgeving. Verzoeken om handhaving zijdens bezwaarde zijn dan ook in de maak;
06 het besluit is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met betrekking tot de bezwaargronden overweegt de commissie als volgt.

Opgemerkt dient te worden dat, met betrekking tot dezelfde 4 recreatiewoningen, reeds een dwangsomprocedure gelopen heeft, welke niet tot beëindiging van de overtreding geleid heeft.
In die procedure heeft de commissie op 6 november 2018 advies uitgebracht, waarna de bezwaren bij besluit van 18 december 2018 ongegrond zijn verklaard. Aangezien vervolgens geen beroep is ingesteld is het besluit van 18 december 2018 dus onherroepelijk.

Nu sprake is van een verzoek om handhaving geldt de beginselplicht tot handhaving. In het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift zal dus moeten worden overgegaan tot handhavend optreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden (zoals een concreet zicht op legalisatie).

Vasstaat dat een wettelijk voorschrift (bestemmingsplan) wordt overtreden. Bezwaargrond 2 mist doel.

Zoals de commissie reeds in haar advies van 6 november 2018 heeft overwogen is niet gebleken van een concreet zich op legalisatie nu niet een ontwerpbestemmingsplan ter inzage ligt. Bezwaargrond 1 mist doel.

Bezwaarmakers weten al jaren dat zij in overtreding zijn. Het bestreden besluit kan dan ook niet als prematuur worden aangemerkt. Bezwaargrond 3 mist doel.

Voor wat betreft bezwaargrond 4 verwijst de commissie naar haar advies met betrekking tot het besluit van 5 juni 2020. De commissie ziet niet in, nu de burgemeester tijdelijk op het park gewoond heeft, wat daar verder ook van zij, dat de illegale activiteiten daarom gelegaliseerd zouden moeten worden.

Dat verzoekers om handhaving het zelf niet zo nauw zouden nemen met de wet- en regelgeving is in deze procedure niet aan de orde. Bezwaargrond 5 mist doel.

De commissie is niet gebleken van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook bezwaargrond 6 mist doel.

De commissie adviseert om het bezwaar ongegrond te verklaren en het besluit van 30 juli 2020 in stand te laten.

Zaaknummer: 2342936

Advies

Gelet op het vorenstaande adviseert de commissie om

- het bezwaar van 29 april 2020 **ongegrond** te verklaren en het besluit van 19 maart 2020, doc. nr. 2319650, in stand te laten;
- het bezwaar van 15 juli 202 **gegrond** te verklaren, het besluit van 5 juni 2020, zaaknr. 2305196/2348162, te herroepen en de aanvraag door te sturen naar de gemeenteraad;
- het bezwaar van 9 september 2020 **ongegrond** te verklaren en het besluit van 30 juli 2020, doc. nr. 2386241, in stand laten;
- de proceskosten te vergoeden tot een bedrag van € 1050,-.

DE BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE VAN DE GEMEENTE SOEST

de secretaris,

[redacted]

de voorzitter,

[redacted]

Zaaknummer: 2342936

Verslag Awb-hoorzitting (via Zoom) van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Soest

Datum hoorzitting	: 29 oktober 2020
Leden commissie	: [redacted] (vz) : [redacted] : [redacted]
Secretaris	: [redacted] : [redacted]
Datum besluiten	: 19 maart 2020, doc. nr. 2319650 (besluit I) : 5 juni 2020, doc. nr. zaaknr. 2305196/2348162(besluit II) : 30 juli 2020, doc. nr. 2386241 (besluit III)
Inhoud besluiten	: last onder dwangsom (aantal recreatiewoningen max 31) (besluit I) : weigering omgevingsvergunning 4 recreatiewoningen (besluit II) : last onder bestuursdwang (4 recreatiewoningen) (besluit III)
Naam bezwaarden	: [redacted] : Jachthuis Exploitatie B.V.
Aanwezig namens bezwaarden	: [redacted] : [redacted] : [redacted] (gemachtigde)
Aanwezig namens derdebelanghebbenden	: [redacted] : [redacted] : [redacted]
Aanwezig namens gemeente	: [redacted] : [redacted] : [redacted]

De voorzitter heet de aanwezige welkom en vat de zaken kort samen, waarbij zij aangeeft dat de commissie Jachthuis Exploitatie als belanghebbende aanmerkt.

[redacted] voert aan dat hij er vanuit gaat dat Jachthuis Exploitatie belanghebbende is aangezien de commissie die mening in vorige procedures ook was toegedaan.

[redacted] voert, met betrekking tot het besluit I, voorts aan dat burgemeester en wethouders een vooringenomen standpunt innemen ten aanzien van de gebruiksdiscussie. Naar zijn mening bestaat er wel degelijk een concreet zicht op legalisatie aangezien een gebruikswijziging (van recreatie naar longstay) nog steeds tot de mogelijkheden behoort.

Namens burgemeester en wethouders voert [redacted] aan dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat omdat er geen concept-bestemmingsplan ter inzage ligt. Het rapport van Witteveen+Bos is geen aanvraag voor een bestemmingsplanwijziging.

[redacted] vraagt aan [redacted] wat de stand van zaken is met betrekking tot de gebruiksdiscussie.

[redacted] antwoordt dat daarover op dit moment nog een procedure loopt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroep is ingesteld door de [redacted] en Jachthuis Exploitatie B.V.

De [redacted] stelt dat meersere plannen zijn ingediend door Witteveen+Bos, maar dat deze plannen zijn teruggestuurd door de gemeente omdat het gebruik eerst geregeld moet worden.

[redacted] herhaalt zijn standpunt over de gebruiksdiscussie, namelijk dat deze nog niet geëindigd is en dat shortstay nog steeds tot de mogelijkheden behoort.

De [redacted] en [redacted] voeren aan dat de [redacted] bekend was met het bestemmingsplan en nu dus niet moet zeggen dat hij niet op de hoogte was van de (ruimtelijke) regels.

Met betrekking tot besluit II (weigering omgevingsvergunning) vraagt de voorzitter zich af of de juiste procedure is gevolgd. Waren burgemeester en wethouders wel bevoegd?

[redacted] verwijst naar het verweerschrift waarin het standpunt wordt ingenomen dat de betreffende recreatiewoningen bijbehorende bouwwerken betreffen. Naar zijn mening bestaat er geen functionele relatie tot het hoofdgebouw. Wat is eigenlijk het hoofdgebouw? Ook een recreatiewoning kan een hoofgebouw zijn. In dit kader verwijst [redacted] naar de uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:4049. In die zaak ging het ook om recreatiewoningen.

De voorzitter vraagt zich af welk belang bezwaarden hebben bij het eventueel volgen van de uitgebreide procedure. Deze procedure is duurder en duurt langer. Bovendien bestaat de kans dat de gemeenteraad categorieën van gevallen heeft aangewezen waarbij een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is.

[redacted] zegt dat hij het antwoord schuldig moet blijven of de gemeenteraad in Soest ook categorieën van gevallen heeft aangewezen of zelf controle wil houden.

Besluit III (last onder bestuursdwang van 30 juli 2020) lijkt erg op de vorige zaken. [redacted] voert aan dat met betrekking tot de 4 recreatiewoningen in de bosbestemming al een dwangsomtraject doorlopen is. Aangezien dat traject niet tot resultaat geleid heeft, is overgaan tot het opleggen van een bestuursdwangbesluit.

[redacted] meldt dat er thans ook een civiele procedure (voorlopig getuigenverhoor) loopt waarin de bestuurspraktijk aan de orde is.

[redacted] zegt dat de aspecten die [redacted] aanvoert niet afdoen aan de beginselplicht tot handhaving. Ook speelt een rol dat er reeds een dwangsomtraject is doorlopen dat niet heeft geleid tot een opheffing van de overtredingen. Eerder heeft de commissie geadviseerd dat die dwangsom terecht is opgelegd.

De voorzitter vraagt aan [redacted] wat hij bedoelt met het eerdere bestemmingsplan.

[redacted] antwoordt dat hij daarmee doelt op de weigering van de omgevingsvergunning. Het vorige bestemmingsplan bood wel de ruimte voor het plan. Daarmee was sprake van een goede ruimtelijke

onderbouwing. In dat licht dient het college thans aannemelijk te maken dat geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

De voorzitter zegt dat er nu een nieuw bestemmingsplan is en dat bezwaarden daartegen op hadden moeten komen.

[redacted] voert aan dat het gaat om de vraag of wel of geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing. Het is een steunargument. Het huidige bestemmingsplan is duidelijk, maar het kan wel meegewogen worden. Bezwaarden hebben geen mogelijkheid gehad om op te komen tegen het nieuwe bestemmingsplan.

De voorzitter constateert dat bezwaarden zich op het standpunt stellen dat veel dichter bij de Amersfoortsestraat gebouwd kan worden.

[redacted] zegt dat de woningen ook dichter tegen de Amersfoortsestraat aan geplaatst zouden kunnen worden, waarmee de belangen van de omwonenden verder geschaad zouden worden. Iedereen mag een belang hebben, dit geldt ook voor bezwaarden. Het is een soort burengeschil.

De voorzitter vraagt waarom de woningen niet dichterbij de Amersfoortsestraat zijn geplaatst. [redacted] antwoordt dat bezwaarden wel zijn gebonden aan de locatie en het aantal. [redacted] verwijst naar het 'grensoverschrijdende garage-arrest' en vraagt zich af of de huidige aanpak wel proportioneel en doelmatig is.

[redacted] merkt op dat het Amotie-arrest ziet op misbruik van bevoegdheden. Dat is in deze niet aan de orde. Ten aanzien van de belanghebbendheid merkt [redacted] op dat volgens vaste jurisprudentie de bewoners van aangrenzende percelen belanghebbend zijn. Met betrekking tot de proportionaliteit zegt [redacted] dat het een logisch gevolg is dat bestuursdwang wordt toegepast als dwangsom niet tot het gewenste gevolg leidt.

[redacted] zegt dat het niet enkel om centimeters gaat, maar om strijdige woningen.

De [redacted] zegt dat er een strook van zo'n twintig meter zit tussen de woningen en het hek. Daarmee worden de belangen niet geschaad. De laatste vier woningen zijn abusievelijk in de bestemming "Bos - Bostuin" terecht gekomen. De [redacted] voert aan dat, blijkens metingen van het Kadaster, het hek twintig centimeter naar achteren zou moeten. Als die twintig centimeter meegerekend worden, dan is het buitenproportioneel. De [redacted] is een voorstander van overleg met elkaar.

De voorzitter merkt op dat nu er gehandhaafd wordt de omwonenden er niet meer over gaan, maar kan geen kwaad om met elkaar in gesprek te gaan.

[redacted] merkt tot slot op dat in het bestuursdwangbesluit staat dat het gebruik daar los van staat. Als het college dat standpunt ook bij de andere besluitvorming betrekt, werpt dat een ander licht op het geheel.

Niets meer aan de orde zijnde sluit de voorzitter de hoorzitting.

de secretaris,

[redacted]

de voorzitter,

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Beste [redacted]

Hierbij kom ik terug op de vraag of langs de Amersfoortsestraat sprake is van bestaand stedelijk gebied en of de kruimelgevallenregeling op de aanvraag van toepassing is, zodat het college zelfstandig op de aanvraag kan beslissen.

- Ik stel voorop dat het cruciaal is of de recreatiewoningen bijbehorende bouwwerken zijn, zoals het college veronderstelt. De recreatiewoningen zijn weliswaar feitelijk gerealiseerd, maar nooit vergund. Omdat art. 2 van bijlage II van het Bor geen grondslag biedt om die recreatiewoningen vergunningvrij te bouwen in afwijking van het bestemmingsplan, is voor die bouw (en dus niet uitsluitend voor het gebruik) een vergunning nodig als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo. Onderdeel 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor biedt op zichzelf geen grondslag om het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan toe te staan als daarmee de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume worden vergroot, zoals hier het geval is. Daarom moet (ook) onderdeel 1 van artikel 4 van bijlage II worden toegepast.

- Voor de vraag of de recreatiewoningen als bijbehorende bouwwerken kunnen worden aangemerkt, is doorslaggevend of de verschillende percelen waaruit het recreatiepark bestaat gelet op de feitelijke actuele situatie als één geheel moeten worden aangemerkt en of het gebruik van de recreatiewoningen in planologisch opzicht gerelateerd is aan de commerciële exploitatie van het park vanuit het hoofdgebouw (zie bijv. ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1191, r.o. 7.2). Het standpunt dat het college hierover inneemt in punt 6 van het verweerschrift dat is overgelegd bij de bezwaarschriftencommissie, is naar mijn mening verdedigbaar. Ik merk daarbij wel op dat deze aspecten in een eventuele beroepsprocedure indringend zullen worden getoetst door de bestuursrechter en dat in het concrete geval dus pas rechtszekerheid bestaat nadat het weigeringsbesluit onherroepelijk is.

- Opvallend is dat de bezwaarschriftencommissie haar advies baseert op de beperkingen uit onderdeel 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor (functiewijziging van bestaande bouwwerken), terwijl het college - blijkens het verweerschrift - onderdeel 1 van artikel 4 van bijlage II van het Bor heeft toegepast (bijbehorende bouwwerken).

- Ervan uitgaande dat de recreatiewoningen inderdaad als een bijbehorend bouwwerk kunnen worden aangemerkt als bedoeld in art. 1 lid 1 van bijlage II van het Bor, dan wordt naar mijn mening niet toegekomen aan toepassing van onderdeel 9. Op grond van onderdeel 1 kan immers worden toegestaan dat in afwijking van het bestemmingsplan bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Dat biedt een grondslag om zowel af te wijken van de bouwregels als de gebruiksregels van het plan (vlg. bijv. ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2869). Aan een functiewijziging met toepassing van onderdeel 9 wordt dan niet toegekomen. In zoverre kan ik me niet vinden in het advies van de commissie.

- Het voorgaande laat onverlet dat relevant is of de locatie binnen of buiten de bebouwde kom ligt als bedoeld in bijlage II van het Bor. Ook in onderdeel 1 van artikel 4 van bijlage II wordt immers het onderscheid gemaakt tussen percelen binnen en buiten de bebouwde kom. Daarbij past wel de kanttekening dat het de vraag is in hoeverre de eisen die in onderdeel 1 worden gesteld aan bebouwing buiten de bebouwde kom, in dit geval relevant zijn. Volgens de informatie die met de aanvraag is overgelegd, zijn de recreatiewoningen immers niet hoger dan 5 meter en hebben zij een oppervlakte van 50 meter (waarbij onder verwijzing naar ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:330, r.o. 4 zou kunnen worden gesteld dat de oppervlakte-eis per bijbehorend bouwwerk moet worden toegepast). Desgewenst kan ik hierover nader adviseren.

- Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de vraag of een perceel in de bebouwde kom ligt als bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor, van feitelijke aard is. Nu moet worden gekeken naar de feitelijke situatie, is een aanwijzing van de bebouwde kom of van bestaand stedelijk gebied in gemeentelijke regelingen of beleidsdocumenten niet van belang (zie bijv. ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:954, r.o. 12.3). De aard van de omgeving is bepalend. Van belang is waar

de bebouwing nagenoeg feitelijk ophoudt (zie ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:823, r.o. 2.1). Een perceel ligt binnen de bebouwde kom als sprake is van omliggende bebouwing die in ruimtelijk opzicht een structurele samenhang vertoont (ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8873, r.o. 2.3.1). Het feit dat de bebouwing in het verlengde van een bestaande dorpskern is gelegen, kan van belang zijn om het bebouwde gebied aan te merken als bebouwde kom (zie bijv. ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2536, r.o. 3.1). De omstandigheid dat de bebouwing op korte afstand van het desbetreffende perceel nagenoeg ophoudt, betekent niet dat dat perceel zelf niet meer in de bebouwde kom is gelegen. Zie voor dat laatste bijv. ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1218, r.o. 5.1:

> *"De Afdeling stelt vast dat de Neerdyck een doodlopende weg is die uitkomt op de zuidzijde van de Maarsseveensevaart. De Maarsseveensevaart is een doorgaande weg die Oud-Maarsseveen met Maarssen-Dorp verbindt. Tussen de dorpskern van Maarssen-Dorp en de Neerdyck is aan de zuidzijde van de Maarsseveensevaart een rij aaneengesloten vrijstaande woningen gelegen. Deze woningen liggen aan de buitenrand van de dorpskern. Tussen de dorpskern en de rij woningen bevindt zich een weiland met daarachter enkele kassen. Daardoor wordt de rij woningen verbonden met de dorpskern. Naar het oordeel van de Afdeling gaat het om een samenhangende bebouwing. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het perceel binnen de bebouwde kom is gelegen."*

Deze uitspraak had betrekking op het onderstaande gebied:



- Gelet hierop is het naar mijn mening verdedigbaar dat 't Jachthuis binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor. De Amersfoortseweg is weliswaar buiten de kernen van Amersfoort en Soesterberg gelegen, maar langs die weg is (zeker ter plaatse van 't Jachthuis) sprake van een rij aaneengesloten vrijstaande woningen en omliggende (bedrijfs)bebouwing. Deze bebouwing

vertoont in ruimtelijk opzicht een structurele samenhang. Dat de bebouwing na die achter die woningen (op punten) nagenoeg ophoudt, is niet van belang.

- Ik kan het standpunt uit het interne memo dat het standpunt van de bezwaarschriftencommissie onjuist is dus volgen, waarbij ik echter wederom opmerk dat de vraag of het park binnen de bebouwde kom ligt door de bestuursrechter 'vol' zal worden getoetst in een eventuele beroepsprocedure. Ook op dit punt bestaat dus pas volledige rechtszekerheid als het weigeringsbesluit onherroepelijk is.

Met vriendelijke groet,

[redacted]
advocaat

Van der Feltz advocaten
Javastraat 22 | 2585 AN Den Haag
Postbus 85615 | 2508 CH Den Haag
[redacted] | W: www.feltz.nl

Bijlage II

Aanvullend advies mr. [redacted] d.d. 30-12-202

De vaste lijn van de jurisprudentie is dat de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt als bedoeld in art. 4 van Bijlage II van het Bor van feitelijke aard is en dus uitdrukkelijk niet van juridische aard. Dit betekent naar mijn mening dat de juridische duiding door het college in (bijvoorbeeld) een beleidsregel niet relevant is, in die zin dat een dergelijke duiding er niet aan in de weg kan staan dat aan de hand van de feitelijke omstandigheden tot een afwijkende conclusie moet worden gekomen.

Ik ben nog eens in de jurisprudentie gedoken. Daarin heb ik geen vergelijkbare casus tegengekomen, waarin de bebouwde kom is aangewezen in het gemeentelijke kruimelgevallenbeleid. De volgende overwegingen zijn m.i. wel van belang (onderstrepingen zijn uiteraard van mij):

> ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:408, r.o. 5.2: "Dat in een gemeentelijk document is opgenomen dat het perceel in een overgangszone ligt en dat het niet zal worden beschermd door de nog aan te leggen geluidswal, geeft, wat daarvan zij, geen aanleiding voor een ander oordeel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat die omstandigheden niet afdoen aan de feitelijke aard van het gebied waarin het perceel ligt."
>
> ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:954, r.o. 12.3: "Dat het bedrijventerrein waarop het bouwplan is voorzien in de door [appellant A] overgelegde contourenkaart een andere bestemming heeft dan de met rood gemarkeerde dorpskern en dat in de notitie "Gebiedsprofiel ruimtelijke kwaliteit Goeree-Overflakkee" is vermeld dat de ringdijk aan de zuidoostelijke kant van de dorpskern de definitieve grens vormt van het dorpsgebied, heeft

de rechtbank terecht niet tot een ander oordeel gebracht. Deze omstandigheden doen niet af aan de feitelijke aard van het gebied waarin het bouwplan is voorzien."

ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:823, r.o. 2.2: "Dat het college, zoals [appellant] betoogt, het perceel aan de Maarsseveensevaart 90 heeft aangemerkt als een perceel dat buiten de bebouwde kom is gelegen, kan niet leiden tot een ander oordeel."

ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3842, r.o. 8: "Het antwoord op de vraag of het perceel in de bebouwde kom is gelegen, is van feitelijke aard, van belang is of sprake is van concentratie van bebouwing en of het gebied door die bebouwing overwegend een woon-of verblijffunctie heeft. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:450. De plaats van verkeersborden is daarbij niet van belang, evenmin de in de structuurvisie gebruikte aanduiding."

MEMO

Aan : V&H [redacted]
Van : JZ [redacted]
Datum : 13 januari 2021
Betreft : advies bezwaarschriftencommissie d.d. 17 november 2020 inzake Amersfoortsestraat 126b te Soesterberg

---

Inleiding
In haar advies van 17 november 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) het college geadviseerd om het besluit van 5 juni 2020 (weigering omgevingsvergunning van 4 recreatiewoningen op het perceel Amersfoortsestraat 126b, zaaknummer 2305196/23348162) te herroepen en de aanvraag door te sturen naar de gemeenteraad. Ook heeft zij geadviseerd het bezwaar van 15 juli 2020 gegrond te verklaren.

Kort samengevat is de commissie van mening dat bij de besluitvorming artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) niet toepasbaar is, omdat het perceel Amersfoortsestraat 126b (op grond van de Beleidsregels voor de toepassing van buitenplanse afwijkingen) gelegen is buiten de bebouwde kom en de gebruikswijziging niet ziet op een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorie vreemdelingen. Dat betekent volgens de commissie dat niet het college van B&W, maar de gemeenteraad bevoegd zou zijn om te beschikken op de vergunningsaanvraag.

V&H is het niet eens met de redenering van de commissie – volgens V&H ligt het perceel binnen de bebouwde kom – en wenst contrair te gaan aan het advies van de commissie. Om die reden is aan JZ de vraag voorgelegd om in deze kwestie een advies uit te brengen.

Overwegingen
De vraag die centraal staat, is of het perceel Amersfoortsestraat 126B te Soesterberg is gelegen binnen of buiten de bebouwde kom. In dit memo beperken wij ons, wat betreft het advies van de bezwaarschriftencommissie, dan ook tot deze vraag.

Vooropgesteld dient te worden dat die vraag voorafgaand aan het advies van de commissie nimmer aan de orde is geweest. Dat de commissie bij de beantwoording van die vraag aansluiting heeft gezocht bij het onlangs vastgestelde afwijkingenbeleid (waarin de begrenzing van de bebouwde kom is opgenomen) is dan ook niet onbegrijpelijk.

Anders dan in de door V&H (en mr. [redacted] aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (waarin onder meer wordt verwezen naar een contourenkaart, een structuurvisie of de kwalificatie van de locatie van een perceel in het kader van andere wetgeving) heeft het college specifiek ten behoeve van de toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor een bebouwde kom vastgesteld. Het afwijkingenbeleid met daarin een kaart van de bebouwde kom is nota bene vrij recent (september 2020) vastgesteld. Kennelijk heeft het college toen geen aanleiding gezien om een ander standpunt in te nemen ten aanzien van de grenzen van de bebouwde kom. Bij de vaststelling van die bebouwde kom heeft het college reeds een afweging gemaakt (al blijkt die niet met zoveel woorden uit het beleid). Dat betekent dat het afwijkingenbeleid niet zonder meer terzijde kan worden gelegd. Dat is in strijd met de rechtszekerheid. Dus in beginsel dient het college te handelen overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Tegelijkertijd volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt als bedoeld in artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor, van feitelijke aard is. Dat betekent dat gekeken dient te worden naar de

feitelijke situatie. Daarbij is de aard van de omgeving bepalend en is van belang waar de bebouwing nagenoeg feitelijk ophoudt.

Als naar de feitelijke situatie van het perceel Amersfoortsestraatweg 126B gekeken wordt, zijn wij met V&H van mening dat goed verdedigbaar is dat dat perceel binnen de bebouwde kom is gelegen. V&H heeft dit uitgebreid gemotiveerd in het memo (en de daaraan ten grondslag gelegde adviezen van mr. [redacted] Kort samengevat komt het erop neer dat de Amersfoortsestraatweg weliswaar buiten de kernen van Amersfoort en Soest is gelegen, maar dat langs die weg (zeker ter plaatse van Amersfoortsestraatweg 126b) sprake is van een rij aaneengesloten vrijstaande woningen en omliggende (bedrijfs)bebouwing. Deze bebouwing vertoont in ruimtelijk opzicht een structurele samenhang (vergelijk o.a. ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:823, r.o. 2.2). Dat de bebouwing achter die woningen (op punten) nagenoeg ophoudt, is niet van belang (zie o.a. ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1218, r.o. 5.1).

Gelet op het voorgaande kunnen wij ons voorstellen dat V&H het advies van de commissie, voor wat betreft de bebouwde kom, niet wenst over te nemen en het college wil voorstellen om contrair te gaan aan dat advies. Maar dat betekent wel dat het afwijkingenbeleid, wat betreft de daarin opgenomen grenzen van de bebouwde kom, dient te worden gewijzigd in die zin dat wordt aangesloten bij de vaste jurisprudentie van de Afdeling (bij voorkeur alvorens in de onderhavige zaak een beslissing op bezwaar wordt genomen). Met voornoemde stellingname kan immers niet worden volgehouden dat het afwijkingenbeleid op dat punt juist is.

Advies

1. Het afwijkingenbeleid wijzigen wat betreft de daarin opgenomen grenzen van de bebouwde kom, en vervolgens
2. Contrair gaan aan het advies van de bezwaarschriftencommissie, voor wat betreft de overwegingen met betrekking tot de bebouwde kom.

NB: Indien het advies van de commissie, wat betreft de bebouwde kom, niet wordt overgenomen, dan heeft dat tot gevolg dat het bestreden besluit in stand gelaten kan worden, onder wijziging van de grondslag en de motivering. Van een gegrond bezwaar is dan geen sprake. Uiteraard dient de reden van afwijking van het advies van de commissie in de beslissing op bezwaar te worden vermeld (artikel 7:13, zevende lid, Awb).

ADVIESNOTA GEMEENTE SOEST

Steller advies:	**Zaaknummer**	**Afdeling:**	**Datum:**
B. [redacted]		DV/Vergunning & Handhaving	15-02-2021

Onderwerp:
Beslissen op het bezwaarschrift om geen omgevingsvergunning te verlenen voor de legalisatie van vier illegale recreatiewoningen aan de Amersfoortsestraat 126B te Soesterberg.

Voorstel tot besluit:

1. Het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden weigeringsbesluit in heroverweging, met aanvulling van de motivering, in stand te laten en daarbij af te wijken van het advies van de bezwaarschriftencommissie.

Advies secretaris:

Te bespreken

Beslissing

Conform advies besloten JvdZ

Document	**Openbaar**	**Alleen invullen indien geheim**		
		reden (art. 10 WOB)	tot hoelang	bekrachtiging raad
Besluit	**Ja**			
Adviesnota	**Ja**			
Bijlage(n)	**Ja**			

		B&W verg.d.d. 02-03-2021	RM	AT	LvA	NK	HD
Bijzondere aspecten	Nee						
Portefeuillehouder	Aukje Treep-van Hoeckel	Akkoord					
Overleg met portefeuillehouder	Ja						
Overleg met andere afd. en ext. Partners	Nee	Bespreken					
Ter inzage voor beleidsveld	Geen						

Bijlage(n)

- Extern juridisch advies Van der Feltz advocaten, d.d. 23 en 30 december 2020
- Memo Juridische Zaken gemeente Soest, d.d. 13 januari 2021

Voorstel tot besluit

1. Het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden weigeringsbesluit in heroverweging, met aanvulling van de motivering, in stand te laten en daarbij af te wijken van het advies van de bezwaarschriftencommissie.

Inleiding

Op 17 november 2020 heeft de bezwarencommissie advies uitgebracht naar aanleiding van een bezwaarschrift gericht tegen het besluit van 5 juni 2020, zaaknr. 2305196/2348162, (weigering omgevingsvergunning van 4 recreatiewoningen aan de Amersfoortsestraat 126B).

Kern van het advies betreft dat de omgevingsvergunning niet geweigerd kon worden op basis van het niet toestaan van een kruimelafwijking (artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor). Naar het oordeel van de commissie zou een kruimelafwijking niet toepasbaar zijn omdat het perceel Amersfoortsestraat 126B (op grond van het Afwijkingenbeleid 2013 met tekening bebouwde kom d.d. 10 juni 2014) gelegen is buiten de bebouwde kom en de gebruikswijzing niet ziet op een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorie vreemdelingen. Als gevolg waarvan niet het college van B&W bevoegd zou zijn om te beschikken op de vergunningsaanvraag, maar de gemeenteraad. De bezwaarschriftencommissie heeft om die reden geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren.

V&H is het echter niet eens met de redenering van de bezwarencommissie en stellen dat het perceel op basis van de feitelijke situatie aan de Amersfoortsestraat 126B is gelegen binnen de bebouwde kom zodat de reguliere procedure van toepassing is. Dit leggen we uit aan de hand van de situering van de Amersfoortsestraat 126B. Volgens rechtspraak van onze hoogste rechter de Raad van State (hierna: ABRvS) kan de bebouwde kom alleen aan de hand van de feitelijke situatie worden bepaald. Uit deze rechtspraak blijkt dat een nagenoeg aaneengesloten lintbebouwing, zoals aan de orde, maakt dat Amersfoortsestraat 126B gerekend moet worden tot de bebouwde kom.

De bezwaarschriftencommissie heeft bij hun advisering gebruik gemaakt van ons kruimelbeleid om af te wijken van het bestemmingsplan. In dit beleid is een kaartje opgenomen die de bebouwde kom aangeeft. Dit kaartje is echter achterhaald door bovenstaande jurisprudentie. Gelijktijdig met deze adviesnota wordt, door de afdeling Ruimte, aan het college tevens een adviesnota voorgelegd om dit afwijkingenbeleid aan te passen aan de meest recente jurisprudentie en wetgeving (zie adviesnota met kenmerk 2464976).

Beoogd resultaat

Het nemen van een beslissing op bezwaar.

Argumenten

1.1 V&H is het niet eens met een beredenering van de bezwaarschriftencommissie en is van mening dat het perceel aan de Amersfoortsestraat 126B is gelegen in de bebouwde kom.

De Amersfoortsestraat betreft de provinciale weg N237. De westzijde van deze provinciale weg verbindt Soesterberg met het westelijke deel van Amersfoort.

In § 3.5.3 van de Toelichting bestemmingsplan Soesterberg (vastgesteld 4 juli 2013) staat het volgende: *"Voortbordurend op nationaal en provinciaal beleid heeft de gemeente Soest in 2002 de nota 'De rode contouren in Soest' vastgesteld. De rode contouren begrenzen de bestaande bebouwde kommen plus de denkbare uitbreidingen."*

Uit de bijbehorende kaart (zie p. 24 van de Toelichting bestemmingsplan Soesterberg) vloeit voort dat de rode contour voor de kern Soesterberg ophoudt bij Amersfoortsestraat 76. De afstand tussen Amersfoortsestraat 76 en 126B bedraagt ongeveer 1,4 kilometer. Tussen Amersfoortsestraat 76 en 126B bevindt zich een nagenoeg aaneengesloten lintbebouwing. De onbebouwde percelen gem Soest sectie E nr. 1853 en gem Soest sectie E 6641/6644 onderbreken de afstand van het bebouwingslint met respectievelijk 38 m en 189 m.

De vraag of een perceel in de bebouwde kom als bedoeld in artikel 4 onderdeel 9 van Bijlage II Bor is gelegen, is van feitelijke aard, waarbij de aard van de omgeving bepalend is en van belang is waar de bebouwing nagenoeg feitelijk ophoudt. De plaats van verkeersborden is daarbij niet van belang. De kwalificatie van de

locatie van een perceel in het kader van andere wetgeving, zoals de Wegenverkeerswet of de Wet geluidhinder, is evenmin bepalend (vgl. ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:106, ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1294 en ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:823.

In de aan de orde zijnde situatie is, zoals hiervoor gemeld sprake van een nagenoeg aangesloten geheel van bebouwing langs de Amersfoortsestraat. Langs de Amersfoortsestraat zijn in het verleden landhuizen gebouwd. Enkele daarvan zijn nog particulier bewoond. Anderen zijn als kantoor in gebruik. Tussen deze landhuizen zijn in het verleden kantoren en bedrijven gevestigd en andere vormen van bebouwing opgericht (zie tevens pagina 31 van de Toelichting bestemmingsplan Soesterberg) waardoor er niet gesproken kan worden van een extensieve bebouwing. Om die reden zijn wij op basis van het voorgaande gemotiveerd van oordeel dat ook Amersfoortsestraat 126B, anders dan in ons Kruimelgevallenbeleid is omschreven, gerekend moet worden tot de bebouwde kom.

Wij verwijzen verder naar de zeer recente uitspraak ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3842. In deze uitspraak overweegt de ABRvS samengevat dat voor het antwoord op de vraag of een perceel in de bebouwde kom is gelegen
a. dit een vraag van feitelijke aard is;
b. van belang is of sprake is van concentratie van bebouwing;
c. of het gebied door die bebouwing overwegend een woon-of verblijffunctie heeft.
De ABRvS verwijst daartoe naar de uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:450.

Op basis hiervan concluderen wij het volgende:
a. Een verwijzing naar een kaart behorend bij beleid laat niet zien hoe aangesloten is bij de feitelijke situatie.
b. Op de locatie Amersfoortsestraat 126 is sprake van een concentratie van bebouwing.
c. Het gebied heeft door die bebouwing overwegend een verblijffunctie.

De positieve beantwoording van de vragen neergelegd in de uitspraak van 13 november 2019 bevestigt dat er sprake is een bebouwde kom. Ook zijn beleidsstukken of een structuurvisie niet bepalend voor de ligging van de planologische bebouwde kom (ABRvS 16 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1597). Hiernaast vormen woon- en verblijfsobjecten voor de ABRvS de grondslag voor de beoordeling of er sprake van een bebouwde kom is. Recreatieverblijven vormen verblijfsobjecten en moeten volgens ons dus bij deze beoordeling betrokken worden.

Belangrijk is om te bepalen of er sprake is van een bebouwde of onbebouwde kom aan de Amersfoortsestraat 126B. Mochten wij echter voor kiezen dat er toch sprake is van buiten de bebouwde kom, dan zou de uitgebreide procedure van toepassing zijn. In dat geval zouden wij een conceptweigering moeten voorleggen aan de gemeenteraad in het kader van een Verklaring van geen bedenkingen.

Verder zijn wij van mening dat een keuze voor een reguliere procedure het argument sterker in de handhaving maakt dat burgemeester en wethouders zelf gaan over de vraag of legalisatie op voorhand kan worden uitgesloten. Hoewel er bij het voeren van handhavingsprocedures geen juridische noodzaak bestaat om de legaliseringskansen te bevragen bij de gemeenteraad als deze daar feitelijk over gaat, is dit wel een punt dat de (advocaat namens) vergunningaanvrager in de procedures tegen het handhavingsbesluit probeert te maken.

1.2 Onze stelling is middels een extern juridisch advies voorgelegd aan Advocatenkantoor Van der Feltz. Hij onderstreept onze stelling dat het perceel is gelegen binnen de bebouwde kom.
Onze stelling dat het perceel aan de Amersfoortsestraat 126B is gelegen binnen de bebouwde kom is voorgelegd middels een extern juridisch advies aan Advocatenkantoor Van der Feltz. Wij hebben hen verzocht inhoudelijk in te gaan op de bovenstaande discussie. Op 23 december 2020 hebben wij zijn advies ontvangen, zie bijlage 1. Uit zijn advies blijkt dat hij onze stelling onderstreept en dat het perceel aan de Amersfoortsestraat 126B is gelegen **binnen** de bebouwde kom, derhalve zijn wij het niet eens met het op 17 november 2020 uitgebrachte advies van de bezwaarschriftencommissie. Voor de inhoudelijke behandeling verwijzen wij naar het bijgaande advies onder bijlage 1.

1.3 In de lijn van onze procedure om contrair te besluiten aan de bezwaarschriftencommissie is onze memo om af te wijken voorgelegd aan Juridische Zaken.
In de memo van JZ d.d. 13 januari 2021 wordt onze stelling overgenomen. De conclusie van JZ is:

1. Het afwijkingenbeleid wijzigen wat betreft de daarin opgenomen grenzen van de bebouwde kom, en vervolgens
2. Contrair gaan aan het advies van de bezwaarschriftencommissie, voor wat betreft de overwegingen met betrekking tot de bebouwde kom.

Indien het advies van de commissie, wat betreft de bebouwde kom, niet wordt overgenomen, dan heeft dat tot gevolg dat het bestreden besluit in stand gelaten kan worden, onder aanvulling van de motivering en met in stand lating van de grondslag. Van een gegrond bezwaar is dan geen sprake. Uiteraard dient de reden van afwijking van het advies van de commissie in de beslissing op bezwaar te worden vermeld (artikel 7:13, zevende lid, Awb).

Gelijktijdig met deze adviesnota wordt, door de afdeling Ruimte, aan het college tevens een adviesnota voorgelegd om dit afwijkingenbeleid aan te passen aan de meest recente jurisprudentie en wetgeving (zie adviesnota met kenmerk 2464976).

Kanttekeningen/risicobeheersing
Omdat de gemeente niet op tijd heeft kunnen beslissen heeft de aanvrager ons op 7 januari 2021 een ingebrekestelling gestuurd. De wettelijke termijn van twee weken start hierdoor. Omdat wij niet op tijd een beslissing op bezwaar hebben verstuurd is de gemeente genoodzaakt te betalen voor elke dag dat deze later is verzonden.

Kernboodschap
Het ongegrond verklaren van het ingediende bezwaar en het weigeringsbesluit in stand te laten. Daarbij te oordelen dat, gelet op recente jurisprudentie, dit perceel in de bebouwde kom ligt, waardoor op de voorbereiding van het besluit de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Bestuurlijke vernieuwing
Nvt

Aanpak/uitvoering
Gelijktijdig met deze adviesnota wordt, door de afdeling Ruimte, aan het college tevens een adviesnota voorgelegd om dit beleid aan te passen aan de meest recente jurisprudentie en wetgeving. Nadat dit beleid bekend gemaakt is een beslissing op bezwaar te versturen waarin wij mededelen dat het bezwaar ongegrond is.

Communicatie en participatie
Nvt

Evaluatie en verantwoording
Nvt

Kosten, baten, dekking
Nvt

Referendabel ja/nee
Nvt

GEMEENTE
SOEST

Postbus 2000
3760 CA Soest

Afdeling Bedrijfsvoering
Bezoekadres: Raadhuisplein 1
Telefoon: (035) 609 34 11
Fax: (035) 609 36 89
Internet: www.soest.nl

TOELICHTING "INSTELLEN VAN BEROEP"

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u tegen de beslissing op uw bezwaarschrift beroep instellen door het indienen van een beroepschrift.

Het beroepschrift moet -ondertekend- bij de rechtbank worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop het betreffende besluit is uitgereikt of verzonden. In uw beroepschrift moet u aangeven waarom u het niet eens bent met het besluit en wat naar uw mening de beslissing van de rechter zou moeten zijn. Bij uw beroepschrift kunt u als dat mogelijk is, een kopie van de beslissing op het bezwaarschrift meesturen.

Aan het indienen van een beroepschrift zijn kosten verbonden. De hoogte van deze kosten kan variëren. Voor nadere informatie wordt verwezen naar www.rechtspraak.nl.

Tijdens de beroepsprocedure geldt de genomen beslissing. Als dit onherstelbare gevolgen voor u heeft, kunt u bij de rechter vragen om een "voorlopige voorziening". Dit betekent dat een speciale regeling kan worden getroffen voor de periode dat het beroepschrift nog in behandeling is. Ook hieraan zijn echter kosten verbonden. Voor nadere informatie wordt verwezen naar www.rechtspraak.nl.

De rechter zal uw verzoek om voorlopige voorziening overigens alleen inwilligen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Zowel een beroepschrift als een verzoekschrift om een voorlopige voorziening te treffen, moet u richten tot de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland, afdeling Bestuursrecht, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht.