

Advies commissie bezwaarschriften

Onderwerp: last onder dwangsom [REDACTED] Grootchermer

Inleiding

Bij besluit van 31 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar (hierna: het college) een last onder dwangsom opgelegd aan [REDACTED] (hierna: bezwaarmaker), teneinde enkele overtredingen op het perceel [REDACTED] in Grootchermer te (laten) beëindigen en beëindigd te houden. Het besluit heeft kenmerk 20221105.

Tegen de last onder dwangsom heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt.

Artikel 2 eerste lid van de Verordening bezwaarschriften Alkmaar bepaalt dat het college conform de in bijlage I van de verordening opgenomen criteria bepaalt in welke gevallen de externe commissie om advies wordt gevraagd. In bijlage I van de verordening is onder A bepaald dat het college besluit een bezwaarschrift ter advisering aan de externe commissie voor te leggen indien het een politiek-gevoelige zaak betreft, of wanneer het gaat om een omvangrijk dossier met diverse onduidelijkheden. Op basis van de omvang en de complexiteit van het dossier heeft het college besloten het bezwaarschrift voor advies voor te leggen aan de externe commissie.

Op 5 oktober 2022 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting is afgesproken dat bezwaarmaker in de gelegenheid zou worden gesteld aanvullende stukken aan de commissie te sturen, waarna het college daarop – desgewenst – nog schriftelijk kon reageren. Beide partijen hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. Als **bijlage 1** bij dit advies wordt het aanvullende verweerschrift van het college, inclusief de daarbij overgelegde stukken, gevoegd. Gedurende de tijd die nodig was voor de aanvullende, schriftelijke ronde heeft de commissie haar advisering aangehouden.

In zijn bezwaarschrift heeft bezwaarmaker het college verzocht om uitstel van de begunstigingstermijn. Het college heeft dat verzoek op 27 juli 2022 afgewezen, waarna bezwaarmaker de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland op 5 augustus 2022 heeft verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Op 19 augustus 2022 heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat de oplegde last onder dwangsom naar haar voorlopige oordeel niet onrechtmatig is. Zij heeft desalniettemin bepaald de last te schorsen tot en met de dag van verzending van de beslissing op bezwaar, omdat partijen tijdens de zitting aangaven bereid te zijn in onderling overleg tot een oplossing te komen. De werking van de last onder dwangsom is zodoende geschorst gedurende de bezwaarfase.

Ontvankelijkheid

Het bestreden besluit is bekendgemaakt op 31 mei 2022, zodat de bezwaartermijn eindigde op 12 juli 2022. Het bezwaarschrift is ingediend op 8 juli 2022 en is dus tijdig ingediend. Het bezwaarschrift voldoet ook voor het overige aan de wettelijke indieningsvereisten. Bezwaarmaker is de geadresseerde van de bestreden last onder dwangsom, zodat [REDACTED] als belanghebbende bij dat besluit kan worden aangemerkt. De commissie adviseert het college om het bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren.

Samenvatting bezwaren

Samengevat voert bezwaarmaker de volgende bezwaren aan:

- Bezwaarmaker stelt alle beweringen van het college over [REDACTED] discussie;

- Bezwaarmaker vermoedt dat de toezichthouders van de gemeente [REDACTED] woning niet rechtmatig zijn binnengetrokken, omdat een machtiging daartoe ontbrak. [REDACTED] vraagt om bewijs dat de burgemeester een dergelijke machtiging heeft verstrekt;
- In 2019 hebben gemeentelijk medewerkers [REDACTED] bezwaarmaker schriftelijk toegezegd dat het was toegestaan containers voor de opslag van materialen op het erf te plaatsen, ten behoeve van de verbouwing van de stolpboerderij. De containers zullen blijven staan gedurende de verbouwing. Bezwaarmaker is evenwel bereid ze te verwijderen tegen een vergoeding van € 40.000,-, aan hem te betalen door de gemeente;
- De overkapping tussen twee containers zal worden verwijderd. Wel zal bezwaarmaker opnieuw een overkapping realiseren als dat nodig is om materialen te beschermen;
- Alle materialen op het erf zullen (her)gebruikt worden voor de verbouwing van de stolpboerderij. De verbouwing zal ongeveer 5 jaar duren. Voor het begrip 'afvalstoffen' verwijst bezwaarmaker naar artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, artikel 5 van de Europese Richtlijn 98/2008EG en de artikelen 3, 13 en 16 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De opgeslagen materialen zullen gebruikt worden en zijn daartoe ook geschikt. Ze zijn geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces en ze worden rechtmatig gebruikt. Het zijn dus geen afvalstoffen. Het is onvermijdelijk dat er materialen nodig zijn voor de verbouwing van de boerderij;
- De grond en het puin in de witte bigbags is vrijgekomen tijdens bouwactiviteiten en deze materialen worden tijdelijk opgeslagen. Ook deze materialen zullen worden hergebruikt en kunnen dus niet als afvalstoffen worden aangemerkt. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: OD NHN) heeft de gemeente laten weten dat handhaving ten aanzien van de witte zakken met grond en puin niet aan de orde is, omdat er geen sprake is van een inrichting;
- Het is bezwaarmaker onduidelijk wat het college verstaat onder afvalstoffen of onder zwerfvuul. De stoffen die het college aanduidt zijn volgens bezwaarmaker nog bruikbare materialen;
- Bezwaarmaker bestrijdt dat het dak van de kapschuur in slechte staat is. Ook trekt [REDACTED] de aanwezigheid van asbest in twijfel. Het college heeft niet bewezen dat het aangetroffen asbest afkomstig is van de schuur. Bezwaarmaker is niet voornemens een bodemonderzoek te laten uitvoeren. Rond de kapschuur ligt beton en asbest kan zich daarmee niet vermengen. De losse asbestdeeltjes die op het beton lagen zijn intussen reeds opgeruimd;
- Het college heeft in de vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom nog gesproken over een illegale kapschuur, maar daar bleek in 1982 een vergunning voor te zijn verleend. De schuur is dus niet illegaal gebouwd. Voor interne verbouwingen is geen vergunning vereist. De last onder dwangsom bepaalt dat er alleen hooi in de schuur mag worden opgeslagen, maar in de vergunning zijn geen voorwaarden opgenomen met betrekking tot het gebruik van de schuur;
- Bezwaarmaker verwijst naar de schuur aan [REDACTED], ten aanzien waarvan ook een handhavingstraject is ingezet. Bezwaarmaker verzoekt het college dat traject voort te zetten. Ook op andere percelen aan [REDACTED] vinden overtredingen plaats;
- Bezwaarmaker is het niet eens met de wijze waarop de integrale controle heeft plaatsgevonden op 25 januari 2022. Bezwaarmaker heeft de controle ervaren als een overmacht aan instanties die op grove wijze het perceel betraden. Er werd geen rekening gehouden met het feit dat er jonge kinderen aanwezig waren;
- Tijdens een eerdere handhavingprocedure uit 2019 heeft bezwaarmaker vastgesteld dat de bouwtoezichthouder niet beschikt over voldoende deskundigheid. In deze procedure trekt bezwaarmaker de bevindingen van de toezichthouders eveneens in twijfel. Ook betwijfelt bezwaarmaker of de toezichthouders van de OD NHN de juiste informatie aan het college hebben verstrekt met betrekking tot het opslaan van mest op het perceel;
- Door de aanwezigheid van afvalstoffen of gevaarlijke stoffen niet ter discussie te stellen, heeft bezwaarmaker geenszins erkend dat de beweringen van het college daaromtrent juist zijn. [REDACTED] betwist de beweringen van het college alsnog;

- Na de hoorzitting heeft bezwaarmaker, overeenkomstig de tijdens de hoorzitting gemaakte afspraken, het bezwaarschrift nader aangevuld. In het aanvullende bezwaarschrift van 10 oktober 2022 heeft bezwaarmaker – wederom samengevat – de volgende punten aangevoerd:

- Verweer college**

- Op 25 januari 2022 heeft een integrale controle plaatsgehad op het perceel van bezwaarmaker. Tijdens die controle is gebleken dat er sprake is van meerdere overtredingen. Het gaat om de aanwezigheid van losgekomen asbest, elf containers, een overkapping op de containers en om het gebruik van het perceel voor de opslag van afvalstoffen, goederen en materialen;
- De woning van bezwaarmaker is door de politie betreden in het kader van een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie. Daarvoor is een machtiging van de Officier van Justitie vereist. Gemeentelijk toezichthouders zijn ook binnengetroten. Met betrekking tot overtredingen binnen het omgevingsrecht hebben zij geen overtredingen in de woning van bezwaarmaker geconstateerd. De gemeentelijk toezichthouders waren zonder machtiging bevoegd het erf van bezwaarmaker te betreden in verband met onderzoek naar mogelijke overtredingen aldaar. Daartoe zijn zij overgegaan als gevolg van aanhoudende klachten, meldingen en verzoeken uit de omgeving;
- De last onder dwangsom is ten opzichte van de vooraankondiging van 16 februari 2022 op enkele onderdelen gewijzigd omdat de omstandigheden sindsdien zijn gewijzigd;
- Uit de analyse van de bodem rondom de kapschuur is gebleken dat sprake is van asbest. Als de asbestdelen gedurende langere tijd zijn losgekomen is niet uitgesloten dat de stof zich heeft verspreid. Daarom moet de bodem rond de kapschuur worden onderzocht en waar nodig moet aangetroffen asbest worden verwijderd;

- Met betrekking tot het zwerfvuil en de aanwezigheid van een mestopslag verwijst het college naar de rapporten van de OD NHN van 14 april 2022 en van 22 april 2022;
- Het langdurig opslaan van zwerfvuil is, ook als dat niet langer kan verwaaien, op grond van het bestemmingsplan verboden;
- Het college stuurt alle correspondentie per aangetekende en reguliere post aan bezwaarmaker, alsmede per e-mail;
- Op 19 augustus 2022 heeft het college tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter aangegeven de last ten aanzien van het met het bestemmingsplan strijdig opslaan van materialen op het erf te zullen verduidelijken. In het verweerschrift heeft het college een verduidelijking geformuleerd, waarbij het heeft geconcretiseerd dat alle materialen die niet binnen een termijn van zes maanden ten behoeve van bouwactiviteiten zullen worden gebruikt moeten worden verwijderd. Het college legt daaraan ten grondslag dat uit controles en uit luchtfoto's is gebleken dat grote hoeveelheden materialen al sinds 2018 op het perceel liggen opgeslagen. Die situatie duurt dus reeds enkele jaren voort zonder dat de materialen worden aangewend voor bouwactiviteiten. Vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening vormt de langdurige opslag van materialen een negatieve uitstraling op het groene landschap met cultuurhistorische waarden. De materialen zijn vanaf een grote afstand waarneembaar en daarom is het van belang dat de langdurige opslag binnen afzienbare termijn wordt beëindigd;
- Er zijn geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving dient te worden afgezien. Het college benadrukt dat de last onder dwangsom is gericht op beëindiging van overtredingen op het perceel, en niet is bedoeld om bezwaarmaker te straffen;
- Om onduidelijkheden in de looptijd te voorkomen zal het college in de beslissing op bezwaar waar nodig nieuw begunstigingstermijn opnemen. De termijnen zullen passend en noodzakelijk zijn;
- Ondanks toezeggingen daartoe heeft bezwaarmaker sinds de voorlopige voorziening geen actie meer ondernomen ten aanzien van de overtredingen. De overtredingen zijn al langere tijd kenbaar en van bezwaarmaker mag worden verwacht dat [REDACTED] zich inspant ze ongedaan te maken. Het opleggen van een last onder dwangsom is niet onevenredig;
- Het college concludeert dat de last onder dwangsom onder aanvulling van de motivering in stand kan blijven.

Na de hoorzitting heeft bezwaarmaker een aanvullend bezwaarschrift ingediend, waarop het college schriftelijk heeft gereageerd. In het aanvullende verweerschrift heeft het college – eveneens kort samengevat – het volgende aangevoerd:

- Het college overlegt het 'concept werkdocument [REDACTED] Grootschermer'. Dit document is in het kader van een Woo-verzoek ook aan bezwaarmaker verstrekt. Uit dit document blijkt dat de politie beschikte over een machtiging tot binnentreden van de Officier van Justitie. Een door de burgemeester afgegeven machtiging tot binnentreden bleek niet nodig, omdat bezwaarmaker de gemeentelijk toezichthouders toegang verschaft. De machtiging van de burgemeester is echter wel verstrekt en het college heeft dit document bij het aanvullende verweerschrift gevoegd. Volledigheidshalve herhaalt het college dat in de woning van bezwaarmaker geen overtredingen zijn geconstateerd, en dat ten aanzien van de controles op het terrein van bezwaarmaker geen machtiging vereist is;
- Het college overlegt diverse correspondentie waaruit blijkt hoe het heeft gehandeld om een gesprek met bezwaarmaker tot stand te brengen. Het was bezwaarmaker die blijk gaf geen behoefte aan een gesprek te hebben. Het is niet aan bezwaarmaker om te bepalen welke vertegenwoordigers namens het college optreden. Het verzoek van de advocaat van bezwaarmaker tot een gesprek staat los van onderhavige bezwaarprocedure en is in behandeling bij het college. Dit verzoek heeft namelijk enkel betrekking op [REDACTED]

Op 14 april 2022 en op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de OD NHN eveneens een hercontrole uitgevoerd op het perceel [REDACTED]. Van die controles is een controlerapport opgemaakt. De commissie merkt daarbij op dat het niet gaat om een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt rapport. In het controlerapport wordt geen melding gemaakt van containers op het perceel, maar op de bij het rapport gevoegde foto's zijn verschillende containers wel zichtbaar.

De juistheid van de hierboven beschreven rapporten wordt door bezwaarmaker niet betwist. Ook daarin opgenomen feiten worden door bezwaarmaker niet bestreden.

Artikel 2.1 eerste lid onder a van de Wabo bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. Voor het bouwen van elf containers, waarvan twee containers beschikken over een overkapping, is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder a van de Wabo verleend. Het betreft een vergunningplichtige activiteit omdat geen van de in artikel 2 en 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) opgenomen uitzonderingen zich voordoet. Er is dus geen sprake van vergunningvrije bouwwerken. Zodoende leidt het bouwen van elf containers en een overkapping over twee containers tot een overtreding van artikel 2.1 eerste lid onder a van de Wabo.

Artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo bepaalt daarnaast dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Op de gronden [REDACTED] in Grootchermer rusten ingevolge het bestemmingsplan Landelijk Gebied 2014 de enkelbestemmingen Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie en Wonen. Een aantal containers is gebouwd op de gronden met de bestemming Wonen. De containers kunnen worden aangeduid als bijgebouwen, nu artikel 1.21 van de planregels bepaalt dat onder 'bijgebouw' wordt verstaan een niet voor zelfstandige bewoning bestemd, op zichzelf staand, al dan niet vrijstaand, gebouw dat door de vorm onderscheiden kan worden van het hoofdgebouw en dat ondergeschikt is aan het hoofdgebouw. Artikel 18.2.2 van de bestemmingsplanregels verbindt de maximaal toegelaten oppervlaktebebouwing voor bijgebouwen op gronden met de bestemming Wonen aan de grootte van het bestemmingsvlak. Onder 'bestemmingsvlak' wordt volgens artikel 1.19 van de planregels verstaan een geometrisch bepaald vlak met eenzelfde bestemming. Het deel van het perceel [REDACTED] waarop de bestemming Wonen rust (dus: het bestemmingsvlak), heeft een oppervlakte van circa 4.078 m². Artikel 18.2.2 onder a van de bestemmingsplanregels bepaalt dat het totale oppervlakte aan aan- en uitbouwen en bijgebouwen ten hoogste 54 m² mag bedragen, maar in afwijking daarvan bepaalt sub d van deze regel dat, in het geval het bestemmingsvlak groter is dan 4.000 m², de totale oppervlakte van erfbouwing niet meer dan 100 m² mag bedragen. Uit het opnamerapport van de gemeentelijk toezichthouder van 25 januari 2022 blijkt dat op het perceel in totaal 558,14 m² aan bijbehorende bouwwerken aanwezig is, waarvan 212,29 m² bestaat uit containers. Ook zonder de containers wordt de maximaal toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken dus reeds met 245,85 m² overschreden, zodat genoegzaam vaststaat dat het toevoegen van elf containers met een gezamenlijke oppervlakte van 212,29 m² op gronden met de bestemming Wonen in strijd is met artikel 18.2.2 onder d van de planregels.

Verder overweegt de commissie dat een aantal containers is gebouwd op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie. Artikel 4.2 van de planregels bepaalt dat op gronden met de deze bestemming uitsluitend mag worden gebouwd ten dienste van een volwaardig agrarisch bedrijf. Nu bezwaarmaker geen agrarisch bedrijf exploiteert is het bouwen van containers (die zijn gebouwd ten behoeve van de opslag van materialen voor de verbouwing van de woning van bezwaarmaker en dus niet met een agrarisch oogmerk) in strijd met artikel 4.2 van de planregels. Omdat ook voor dit gebruik

geen omgevingsvergunning is verleend, is ook deze activiteit in strijd met artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo.

De containers leiden dus, zoals het college naar het oordeel van de commissie gezien het voorgaande terecht heeft vastgesteld, tot overtreding van artikel 2.1 eerste lid onder a en onder c van de Wabo.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat in het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving. 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 afgezien¹.

Het college heeft bezwaarmaker gelast de zonder daartoe benodigde omgevingsvergunning gebouwde containers en de overkapping op twee containers binnen drie maanden na 31 mei 2022 te verwijderen en verwijderd te houden, een en ander op straffe van een dwangsom van € 40.000,- ineens.

Bezwaarmaker voert aan dat handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het college had van handhavend optreden moeten afzien. In dat verband voert [REDACTED] aan dat gemeentelijk medewerkers [REDACTED] zouden hebben toegezegd dat het bouwen van containers toegelaten zou zijn, in verband met de verbouwingen op het perceel van bezwaarmaker. Bezwaarmaker doet hiermee, zo begrijpt de commissie, een beroep op het vertrouwensbeginsel.

Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten sinds de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 drie stappen worden doorlopen. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uittaling en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Doorgaans zal de uittaling en/of gedraging door een ambtenaar worden gedaan of worden verricht, maar dit kan ook gebeuren door anderen, bijvoorbeeld een wethouder of derden die door het bestuursorgaan worden ingeschakeld. Kan die uittaling en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid².

De commissie overweegt dat het aan bezwaarmaker is om aannemelijk te maken dat sprake is van uittalingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in [REDACTED] geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Het is, met andere woorden, aan degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel om aannemelijk te maken dat een toezegging is gedaan. Bezwaarmaker heeft op geen enkele wijze, bijvoorbeeld door middel van het overleggen van schriftelijke correspondentie, aannemelijk gemaakt of en in hoeverre medewerkers [REDACTED] toezeggingen zouden hebben gedaan met betrekking tot de toelaatbaarheid van het bouwen van containers in strijd met de wet en met het bestemmingsplan, zonder daarvoor benodigde

¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1264

² Zie de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

omgevingsvergunning. Op geen enkele wijze is zodoende aannemelijk geworden dat deze betrokken ambtenaren uitspraken hebben gedaan of gedragingen hebben verricht die bij bezwaarmaker redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een welbewuste standpuntbepaling van het college dat het zonder omgevingsvergunning bouwen van containers op [REDACTED] perceel toegelaten zou zijn, of dat daartegen niet handhavend zou worden opgetreden. Geenszins is dus komen vast te staan dat de door bezwaarmaker gestelde toezegging is gedaan. De commissie stelt vast dat het beroep van bezwaarmaker op het vertrouwensbeginsel daarom niet kan slagen. Aan een beoordeling van de tweede en de derde stap komt de commissie dan verder niet toe.

Bezwaarmaker voert verder aan dat de containers noodzakelijk zijn voor de veilige opslag van bouwmaterialen die nodig zijn voor de verbouwing van de stolpboerderij. Daarom moet van handhavend optreden worden afgezien. Ook dit heeft bezwaarmaker slechts gesteld, maar niet onderbouwd. Evenmin heeft bezwaarmaker concreet gemaakt welke (redelijke) termijn naar [REDACTED] verwachting nodig nog is voor de verbouwing en hoe lang de opslag van materialen in containers zodoende nog nodig zal zijn. Op zichzelf is het feit dat er bouwmaterialen in de containers opgeslagen ligt naar het oordeel van de commissie geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan moet worden geoordeeld dat handhaving onevenredig is ten opzichte van de daarmee te dienen belangen. Op het perceel [REDACTED] zijn naast de kapschuur verschillende gebouwen aanwezig waarin materialen kunnen worden opgeslagen. Ook bestaan er mogelijkheden voor opslag elders, bijvoorbeeld door het huren van een opslagbox. Geenszins is een redelijkerwijze noodzaak voor de opslag van materialen in elf containers aangetoond. De commissie overweegt ook dat het college zich bereid heeft getoond de verwijdering van de containers gefaseerd te laten plaatsvinden, op basis van een door bezwaarmaker op te stellen plan van aanpak. Dat blijkt uit het proces-verbaal van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 augustus 2022. In rechtsoverweging 4.3 overweegt de voorzieningenrechter: *“Verzoeker heeft ter zitting toegezegd dat hij binnen afzienbare tijd een plan van aanpak zal opstellen voor de stapsgewijze verwijdering van de containers en dit plan bij verweerder zal indienen. Verweerder zal vervolgens dit plan beoordelen en op basis daarvan zullen partijen afspraken maken over wanneer welke containers van het perceel zullen zijn verwijderd.”* De commissie stelt vast dat bezwaarmaker geen plan van aanpak heeft opgesteld, of dat plan althans niet aan het college heeft toegezonden. Afspraken over het gefaseerd verwijderen van de containers zijn zodoende niet gemaakt.

Gelet op het voorgaande stelt de commissie vast dat er geen bijzondere omstandigheden zijn die ertoe nopen dat het college ten aanzien van de containers en de overkapping over twee containers van handhavend optreden had moeten afzien. Er bestaat geen concreet zicht op legalisatie en handhaving is niet zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat het college ervan in casu behoort af te zien. Het beroep van bezwaarmaker op het vertrouwensbeginsel slaagt niet. Het bezwaarschrift treft op dit onderdeel geen doel.

Strijd met bestemmingsplan – verboden gebruik

Tijdens controles op 25 januari 2022 en op 13, 14 en 22 april 2022 heeft het college geconstateerd dat op het perceel [REDACTED] in Grootschermer diverse materialen zijn opgeslagen, zowel in containers als buiten op het erf.

De commissie gaat uit van de volgende, genoegzaam vaststaande feiten.

Op 25 januari 2022 hebben toezichthouders van de OD NHN een controle verricht op het perceel [REDACTED]. Van die controle is een controlerapport opgemaakt. In het rapport rapporteren de toezichthouders verschillende bigbags met puin en een hoeveelheid rommel op het perceel. In het rapport wordt melding gemaakt van een voorraad piepschuim dat verkeert in de afvalfase. Verder rapporteren de toezichthouders: *“Afval puin (tegels en stenen van waarschijnlijk de voormalige schuur?)*

aanwezig in bigbags en los verdeeld over het terrein. Ook oude houten platen welke niet meer bruikbaar zijn. Tenslotte worden vaatjes verf, teer, aspen en overige chemische middelen aangetroffen. In het controlerapport zijn diverse foto's van de aangetroffen materialen opgenomen.

Op 13 april 2022 hebben twee gemeentelijk toezichthouders een hercontrole uitgevoerd op het perceel [REDACTED] in Grootchermer. Van die controle is op 28 april 2022 een proces-verbaal op ambtsead opgemaakt. Blijkens dat proces-verbaal hebben de toezichthouders diverse afvalstoffen en allerlei materialen op het perceel aangetroffen. Volgens de toezichthouder betreft het: *"[...] onder andere de opslag van puin, vuil, vaste of vloeibare afvalstoffen, gevaarlijke stoffen, goederen, materialen, werktuigen e.d."* Verder werd tijdens de controle op vele plekken op het terrein afval aangetroffen, alsmede stoffen zoals aspen, verf, teerachtige stoffen en thinner, zonder dat daartoe bodembeschermende voorzieningen waren getroffen. Tenslotte troffen de toezichthouders zwerfvuil aan, dat werd verspreid door de wind. De toezichthouders stelden vast dat de situatie niet was gewijzigd ten opzichte van de situatie op 25 januari 2022. Bij het proces-verbaal zijn foto's gevoegd van hetgeen de toezichthouders hebben aangetroffen.

Op 14 april 2022 en op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de OD NHN eveneens een hercontrole uitgevoerd op het perceel [REDACTED] in Grootchermer. Van die controles is een (niet op ambtsead of ambtsbelofte opgemaakt) controlerapport opgemaakt. In het controlerapport wordt vermeld: *"Binnen het perceel is een hoeveelheid van ca 32 stuks aan bigbags van een kuub per stuk aanwezig met een inhoud van beton, restanten van bouwstenen, dakpannen en andere materialen, mogelijk afkomstig van een schuur en of het huis."* Verder vermeldt het rapport: *"Plastic en isolatiemateriaal is opgeruimd in een keet. Op het terrein liggen vele materialen. De materialen die gemakkelijk verwaaien zijn voor zover zichtbaar niet meer aanwezig."* Bij het controlerapport zijn foto's gevoegd van de constatering van de toezichthouders.

Het college heeft bezwaarmaker gelast het gebruik van het onbebouwde terrein in overeenstemming te brengen met de bestemming door de opslag van puin, vuil, vaste en/of vloeibare afvalstoffen, goederen, materialen, werktuigen e.d. te verwijderen en verwijderd te houden, een ander binnen een termijn van 3 maanden na 31 mei 2022, op straffe van een dwangsom van € 15.000,-.

De aanwezigheid van een grote hoeveelheid materialen op het erf wordt door bezwaarmaker niet bestreden. Wel betoogt bezwaarmaker dat het college de aangetroffen materialen ten onrechte als afvalstoffen heeft aangemerkt, omdat [REDACTED] ze zal hergebruiken bij de verbouwingen op [REDACTED] perceel. Het gaat dus om herbruikbare materialen, en niet om afvalstoffen.

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

Artikel 30.1 onder a van de planregels bepaalt dat tot een gebruik in strijd met alle bestemmingen in ieder geval wordt begrepen het opslaan, storten of lozen van puin, vuil of andere vaste of vloeibare afvalstoffen, anders dan voor zover noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte beheer van de gronden en watergangen. Artikel 30.1 onder b van de planregels bepaalt daarnaast dat tot een gebruik in strijd met alle bestemmingen in ieder geval wordt begrepen het opslaan van gerede of ongerede goederen, stoffen, producten en voeropslag, materialen, werktuigen, machines of gebruiksklare of onklare voer- of vaartuigen of onderdelen hiervan, anders dan voor zover dit het gevolg is van of direct samenhangt met het gebruik van een erf, in overeenstemming met de desbetreffende bestemming.

Een deel van de aangetroffen losse materialen en bigbags is opgeslagen op het deel van de gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie. Deze gronden zijn ingevolge artikel 4.1 van de planregels – voor zover hier relevant – bestemd voor een agrarisch grondgebonden bedrijf, agrarische bedrijfswoningen en grasland of welland, met daaraan ondergeschikt het behoud en het herstel dan wel ontwikkeling van de in het bestemmingsgebied voorkomende cultuurhistorische en landschappelijke waarden en het behoud van de openheid van het landschap.

Het opslaan van afvalmaterialen, bouwmaterialen en werktuigen ten behoeve van de verbouwing van de woning van bezwaarmaker behoort niet tot een agrarische, cultuurhistorische of landschappelijke functie. Het opslaan van afvalstoffen zoals puin op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie is in strijd met artikel 30.1 onder a van de planregels, omdat het opslaan van dergelijke stoffen uitsluitend is toegelaten voor zover dat noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte beheer van de gronden en watergangen. Het opslaan van afvalstoffen als gevolg van verbouwingen op het woonperceel van bezwaarmaker is noodzakelijk voor het agrarisch beheer van het deel van het perceel waarop een agrarische bestemming rust, noch voor enig cultuurhistorisch of landschappelijk doel, zodat dit gebruik van de gronden leidt tot overtreding van artikel 30.1 onder a van de planregels.

Het opslaan van andere (bouw)materialen en werktuigen (niet zijnde afvalstoffen) op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie is in strijd met artikel 30.1 onder b van de planregels, omdat die vorm van opslag volgens het bestemmingsplan direct moet samenhangen met de desbetreffende bestemming. Geen van de door bezwaarmaker opgeslagen (bouw)materialen of werktuigen dient een agrarisch, cultuurhistorisch of landschappelijk doel, dus ook de opslag van deze materialen en werktuigen is in strijd met het bestemmingsplan.

De stelling van bezwaarmaker dat de materialen zullen worden hergebruikt voor de verbouwing van de stolpboerderij doet aan het voorgaande niet af. Feit is dat geen van de materialen op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie mag worden opgeslagen, omdat geen van deze materialen (afvalstoffen én andere materialen) een agrarische, cultuurhistorische of landschappelijke functie dient. Op dit onderdeel treft het bezwaarschrift daarom geen doel.

Ten aanzien van het opslaan van afvalstoffen en overige (bouw)materialen en werktuigen (niet zijnde afvalstoffen) op het deel van het perceel met de bestemming Wonen overweegt de commissie dat het college in de last onder dwangsom enkel heeft gesteld dat het gebruik van het perceel 'ten behoeve van opslag' in strijd is met artikel 30.1 onder a en onder b van de planregels. Naar het oordeel van de commissie is dit onderdeel van het bestreden besluit onvoldoende geconcretiseerd en daarnaast in strijd met het motiveringsbeginsel. Onduidelijk is immers welke materialen het college heeft aangemerkt als afvalstoffen en welke materialen zodoende strijd opleveren met artikel 30.1 onder a van de planregels, en welke materialen het college aanmerkt als (bouw)materialen en werktuigen (niet zijnde afvalstoffen) die ter plaatse zijn opgeslagen anders dan voor zover dit het gevolg is van of direct samenhangt met het gebruik van het perceel overeenstemming de bestemming Wonen, zodat strijd optreedt met artikel 30.1 onder b van de planregels. Het college heeft erkend dat de last op dit onderdeel onvoldoende concreet is, en heeft tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter op 19 augustus 2022 toegezegd de last op dit onderdeel te concretiseren in de beslissing op bezwaar. Wat als 'puin' dient te worden aangemerkt zou daarbij door het college, in overleg met bezwaarmaker, nader worden geduïd.

Vast staat dat tussen het college en bezwaarmaker geen overleg heeft plaatsgehad. Daar zal de commissie later in dit advies nader op ingaan.

Wel heeft het college in het verweerschrift en in het aanvullende verweerschrift een concretisering van de last geformuleerd. Het college heeft geconcretiseerd dat bezwaarmaker de opslag moet staken

anders dan de tijdelijke opslag in verband met de activiteiten voor het (ver)bouwen op ■■■ perceel. Het gaat daarbij volgens het college alleen om bouwmaterialen die bestemd zijn voor de uitvoering van bouwwerkzaamheden die op grond van de bestemming van het perceel zijn toegestaan. De opslag van deze bouwmaterialen is alleen toegestaan als deze verband houden met deel reeds vergunde of toegestane bouw- en sloopactiviteiten op het perceel, en deze voor die werkzaamheden daarom functioneel zijn. Overige opslag is niet toegestaan en deze goederen en materialen moeten daarom worden verwijderd en verwijderd worden gehouden. Het college heeft nader geconcretiseerd dat dit betekent dat bezwaarmaker bouwmaterialen die ■■■ niet op korte termijn, dus binnen een termijn van zes maanden, ten behoeve van bouwwerkzaamheden gaat gebruiken moet verwijderen van het perceel, dan wel moet opslaan in de schuur of de stolpboerderij.

In het aanvullende verweerschrift heeft het college een nadere duiding gegeven van de te verwijderen materialen:

A. Bigbags met puin, dakpannen en stenen

Puin, dakpannen en stenen voor het gebruik mogen gedurende een periode van maximaal een halfjaar op het terrein worden opgeslagen. Voor het gebruik van puin als terreinverharding dient een vergunning te worden aangevraagd.

B. Isolatiemateriaal, hout en pallets

Isolatiemateriaal, hout, pallets voor hergebruik mogen gedurende een periode van maximaal 1 jaar op het terrein worden opgeslagen.

C. Metalen, o.a. hekwerk.

Hekwerken en herbruikbare metalen voorwerpen mogen blijven staan.

D. Strobalen/Hooi

Strobalen/hooi mogen worden opgeslagen, voorzover de opslag plaatsvindt in de kapschuur waarvoor op 18 oktober 1982 een vergunning is verleend als hooiberging.

E. Vaste mest

Vaste mest dient te worden verwijderd en afgevoerd. Termijn van 6 maanden.

F. Werktuigen

Mogen blijven staan, voorzover deze noodzakelijk zijn voor het dagelijkse gebruik.

G. Vuil en vaste/vloeibare afvalstoffen en overige niet te gebruiken voorwerpen en materialen

Vuil, vaste/vloeibare afvalstoffen en overige niet bruikbare materialen, zoals isolatie resten, papier, niet bruikbare hout en metaalresten, vuil ed. dienen te worden verwijderd en afgevoerd."

Het college verwijst in het aanvullende verweerschrift naar de rapportage van de OD NHN van 25 januari 2022. De foto's uit dit rapport zijn essentieel voor de nadere duiding, aldus het college.

Volgens bestendige rechtspraak van de Afdeling vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen³.

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316

Naar het oordeel van de commissie heeft het college met bovengenoemde voldoende nadere duiding gegeven aan het onderscheid tussen 'afvalstoffen' zoals bedoeld in artikel 30.1 onder a en de opslag van 'overige materialen' zoals bedoeld in artikel 30.1 onder b van de planregels. Naar het oordeel van de commissie maakt bovenstaande opsomming voldoende concreet welke materialen het college aanmerkt als afvalstof, en welke materialen het college aanmerkt als herbruikbaar materiaal. Wel moet het college nog concretiseren op welk deel van het perceel opslag van bouwmaterialen, niet zijnde afvalstoffen, (tijdelijk) toegelaten is, en op welk deel van het perceel niet. Dat is van belang omdat de opslag van zowel afvalstoffen als (bouw)materialen, niet zijnde afvalmaterialen, op de gronden met de bestemming Agrarisch met waarden – Cultuurhistorie in het geheel niet is toegelaten, terwijl op de gronden met de bestemming Wonen enkel de opslag van (bouw)materialen, niet zijnde afvalstoffen, is toegelaten mits die opslag ten dienste staat aan de woonbestemming en daarmee direct samenhangt. Het is dus – onder voorwaarden – mogelijk om de gronden met de bestemming Wonen tijdelijk te gebruiken voor de opslag van (bouw)materialen ten behoeve van de verbouwing van de woning, terwijl dat op de gronden met de bestemming Agrarisch met waarden – Cultuurhistorie verboden is. De commissie adviseert het college nader te concretiseren op welke delen van het perceel van bezwaarmaker opslag van (bouw)materialen, niet zijnde afvalstoffen, (tijdelijk, zijnde direct in verband met de verbouwingswerkzaamheden van de woning) is toegelaten, en op welke delen niet.

De commissie overweegt verder dat uit de rapportages van de toezichthouders van de verschillende instanties genoegzaam is gebleken dat op het perceel van bezwaarmaker een grote hoeveelheid materialen en afvalstoffen is opgeslagen. In algemene zin acht de commissie het gerechtvaardigd dat het college daartegen handhavend optreedt. Het standpunt van bezwaarmaker dat alle materialen bedoeld zijn voor hergebruik in verband met de verbouwingen op [REDACTED] perceel kan in redelijkheid niet worden gevolgd. De commissie acht aannemelijk dat een deel van de materialen, bijvoorbeeld materialen zoals niet-beschadigde dakpannen, stenen of tegels, voor hergebruik bestemd is en daartoe ook geschikt is, maar in redelijkheid kan niet worden volgehouden dat bijvoorbeeld de restanten piepschuim (die volgens de toezichthouders van de OD NHN in een afvalfase verkeren), nog voor hergebruik geschikt zijn. De commissie neemt hierbij in aanmerking dat een groot deel van de materialen op het erf van bezwaarmaker reeds vanaf 2018 op het perceel aanwezig is en dat de hoeveelheid materialen gedurende de jaren enkel lijkt toe te nemen, in plaats van af te nemen. Verder overweegt de commissie dat bezwaarmaker op geen enkele objectieve, specifieke wijze inzicht heeft verschaft in [REDACTED] concrete verbouwingsplannen. Bezwaarmaker geeft slechts in algemene termen aan dat de verbouwing een groot project is en dat de voortgang ervan afhankelijk is van een aantal niet nader geconcretiseerde, externe omstandigheden. Om die redenen kan bezwaarmaker niet concretiseren hoe lang de verbouwing exact zal duren en wanneer welke materialen nodig zullen zijn, zo verklaart [REDACTED] Gelet op het tijdverloop sinds 2018 en gezien het op basis van de verschillende opnamerapporten objectief vast te stellen geringe vooruitgang van de verbouwing waarbij de hoeveelheid op het terrein opgeslagen (bouw)materialen eerder toeneemt dan afneemt, acht de commissie niet aannemelijk dat bezwaarmaker alle op het perceel aanwezige materialen en goederen binnen redelijke termijn zal benutten voor de verbouwing van de stolpboerderij.

Voor de commissie staat voldoende vast dat sprake is van de buitenopslag van een grote hoeveelheid materialen en afvalstoffen op het perceel van bezwaarmaker. Bezwaarmaker heeft naar het oordeel van de commissie niet aannemelijk gemaakt dat al deze materialen voor de verbouwing kunnen en zullen worden (her)gebruikt. Ten aanzien van de materialen die objectief gezien niet als afvalstof maar als bouw materiaal kunnen worden gekwalificeerd heeft bezwaarmaker daarnaast niet aannemelijk gemaakt dat de opslag ervan zo kort op de locatie plaatsvindt dat een en ander nog direct samenhangt met het gebruik van het perceel ten behoeve van de woonbestemming.

Het opslaan van afvalstoffen is op grond van artikel 30.1 onder a van de planregels in het geheel niet toegelaten omdat deze vorm van opslag niet ten dienste staat aan het beheer van de gronden. Het opslaan van bouwmaterialen is op grond van artikel 30.1 onder b van de planregels slechts toegestaan mits die opslag direct samenhangt met het gebruik van het perceel overeenkomstig de desbetreffende bestemming. Nu de bouwmaterialen nodig zijn ten behoeve van de woonbestemming, staat vast dat ze niet mogen worden opgeslagen op de gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie. Wel maakt het bestemmingsplan het opslaan van bouwmaterialen ten behoeve van de verbouwing van de woning van bezwaarmaker mogelijk, mits die opslag direct samenhangt met de woonbestemming. Volgens rechtspraak van de Afdeling kan het opslaan van grote hoeveelheden bouwmaterialen gedurende een termijn van meer dan twee jaar zonder dat deze materialen worden aangewend voor bouwactiviteiten niet langer worden gekwalificeerd als het rechtmatige (overeenkomstig het bestemmingsplan) opslaan van deze materialen⁴. Gezien het tijdverloop sinds 2018 en gelet op het gegeven dat de bouwmaterialen gedurende de afgelopen vier jaar nauwelijks lijken te zijn aanwend voor concrete bouwactiviteiten, alsmede het gegeven dat de verbouwing slechts gering lijkt te zijn gevorderd gedurende de afgelopen vier jaar, meent de commissie dat het college in redelijkheid kon concluderen dat van het rechtmatig opslaan van bouwmaterialen in overeenstemming met artikel 30.1 onder b van de planregels in casu niet langer sprake is. Nu bezwaarmaker bovendien op geen enkele wijze concreet inzichtelijk heeft gemaakt hoe lang de opslag van de bouwmaterialen redelijkerwijs nog noodzakelijk is voor de – eveneens niet nader gespecificeerde of geconcretiseerde – verbouwingswerkzaamheden, concludeert de commissie dat het college in redelijkheid kon bepalen dat de materialen die als bouwmaterialen kunnen worden aangemerkt moeten worden verwijderd van het perceel van bezwaarmaker.

Bezwaarmaker betoogt nog dat de OD NHN het college heeft laten weten dat tegen de bigbags met puin niet handhavend kan worden opgetreden omdat op het perceel [REDACTED] niet langer sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Daarom staat het college niet vrij om handhavend op te treden.

De commissie overweegt hierover dat de OD NHN in de rapportage van 14 en 22 april 2022 heeft overwogen dat de overtreding ten aanzien van de opslag van afvalstoffen op het perceel nog niet was verholpen, maar dat intussen geen sprake meer is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Daarom schrijft de toezichthouder: *“De OD NHN is daarom voor overtredingen 4 en 5 niet meer bevoegd om handhavend op te treden. Aanschrijven op het Activiteitenbesluit is niet meer mogelijk [...]”*. Verder schrijft de toezichthouder: *“De verwijdering van de aanwezige bigbags met puin kan gezien het voorgaande niet worden afgedwongen op basis van het Activiteitenbesluit.”*

Naar het oordeel van de commissie heeft de OD NHN met juistheid overwogen dat de Wet milieubeheer en het daaruit voortvloeiende Activiteitenbesluit geen grondslag bieden voor handhavend optreden op basis van die wetgeving, indien geen sprake (meer) is van een inrichting in de zin van die wet. Dat neemt echter niet weg dat er geen andere grondslagen voor handhavend optreden kunnen bestaan. In casu staat vast dat het opslaan van puin en bouwmaterialen in strijd is met het bestemmingsplan en, omdat voor dat gebruik van de gronden geen omgevingsvergunning is verleend, met artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo. Het college is, los van de vraag of al of niet sprake is van overtreding van de Wet milieubeheer, bevoegd om tegen een dergelijke overtreding op te treden. Deze bezwaargrond treft zodoende geen doel.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2067, r.o. 3.2

Dak kapschuur / asbest

Tijdens controles op 25 januari 2022 en op 13, 14 en 22 april 2022 heeft het college geconstateerd dat op het perceel [REDACTED] in Grootchermer een schuur aanwezig is met een asbesthoudend dak, waarvan brokken asbest zijn afgebroken die op de grond lagen.

De commissie gaat uit van de volgende, genoegzaam vaststaande feiten.

Op 25 januari 2022 hebben toezichthouders van de OD NHN een controle verricht op het perceel [REDACTED]. Van die controle is een (deel)controlerapport opgemaakt, ten aanzien van de op het perceel aangetroffen asbest. In het rapport rapporteert de toezichthouder dat de aanwezige kapschuur achter de stolp is bedekt met een zwaar beschadigd dak. De kapschuur is bedekt met golfplaten. Op de bodem rondom de schuur werden restanten van de golfplaten aangetroffen, waarvan de toezichthouder een monster heeft genomen. Dat monster is aangeboden aan het geaccrediteerde laboratorium SGS te Amsterdam. Volgens dit laboratorium bevat het monster witte asbest, aldus de rapportage. Verder rapporteert de toezichthouder: *“Door de aanwezigheid van losse delen van de afgebroken platen en de zeer natte en drassige situatie op het terrein kunnen deze asbesthoudende delen in de bodem worden opgenomen en derhalve bodemverontreiniging veroorzaken.”*

Op 13 april 2022 hebben twee gemeentelijk toezichthouders een hercontrole uitgevoerd op het perceel [REDACTED]. Van die controle is op 28 april 2022 een proces-verbaal op ambtseed opgemaakt. Blijkens dat proces-verbaal hebben de toezichthouders vastgesteld dat het dak van de kapschuur asbesthoudend is, dat het dak in zeer slechte staat verkeert en dat het dak zwaar beschadigd is. De situatie is volgens de toezichthouders onveranderd ten opzichte van de situatie op 25 januari 2022.

Op 14 april 2022 en op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de OD NHN eveneens een hercontrole uitgevoerd op het perceel [REDACTED] in Grootchermer. Van die controles is een (niet op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt) controlerapport opgemaakt. In het controlerapport wordt vermeld: *“Het dak van de kapschuur is asbesthoudend. Het dak bevindt zich in zeer slechte staat en is zwaar beschadigd. Van asbesthoudende materialen is bekend dat door beschadiging asbestvezels kunnen vrijkomen die zeer schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu. [...]”* Bij het controlerapport zijn foto's van de het asbestdak gevoegd.

Bij het aanvullende verweerschrift heeft het college een aanvullend controlerapport overgelegd. Het betreft een aanvullend controlerapport van 14 oktober 2022, (niet op ambtseed of ambtsbelofte) opgemaakt door een toezichthouder van de OD NHN. In het rapport vermeldt de toezichthouder: *“Er zijn duidelijk grote beschadigingen zichtbaar aan de voorzijde van de kapschuur. Onder een naast deze beschadigingen liggen asbestfragmenten die dezelfde kleur en structuur hebben als de nog op de kapschuur aanwezige golfplaten. Een bij SGS Laboratorium aangeboden monster van een op de bodem aanwezig fragment geeft aan dat de golfplaten asbesthoudend zijn.”*

Bezwaarmaker bestrijdt dat de kwaliteit van het dak van de kapschuur slecht is. Ook voert [REDACTED] aan dat het college niet heeft bewezen dat de aangetroffen asbesthoudende materialen afkomstig zijn van het dak van de schuur. Verder betoogt bezwaarmaker dat het uitvoeren van een bodemonderzoek niet nodig is, omdat rond de kapschuur beton in de bodem zit. Niet aannemelijk is dat asbestdeeltjes zich kunnen vermengen met beton, zodat niet voor de hand ligt dat de bodem met asbestdeeltjes is verontreinigd.

Het college heeft ten aanzien van het dak van de kapschuur bepaald dat bezwaarmaker een gecertificeerd bedrijf moet inschakelen voor een asbestinventarisatie van de kapschuur en dat bezwaarmaker het asbest vervolgens door een gecertificeerd bedrijf moet laten verwijderen, een en

ander binnen een termijn van 12 weken na 31 mei 2022 en op straffe van een dwangsom van € 5.000,- ineens. Ten aanzien van de bodem heeft het college bepaald dat bezwaarmaker een gecertificeerd bedrijf moet inschakelen die de bodem rondom de kapschuur middels handpicking reinigt van asbestdelen en dat een gecertificeerd bedrijf vervolgens een bodemonderzoek moet verrichten naar de aanwezigheid van asbest in de bodem rondom de schuur, een en ander binnen 4 weken na het verstrijken van de hierboven beschreven termijn, en op straffe van een dwangsom van € 5.000,- ineens.

Bezwaarmaker heeft ter zitting van de voorzieningenrechter op 19 augustus 2022 verklaard dat [redacted] een gecertificeerd bedrijf heeft ingeschakeld voor een asbestinventarisatie van de kapschuur, uit te voeren op 24 augustus 2022. Verder heeft bezwaarmaker verklaard dat [redacted] een gecertificeerd bedrijf zal inschakelen om het asbestdak te verwijderen en de bodem rondom de kapschuur te reinigen, als de asbestinventarisatie daartoe aanleiding geeft.

De commissie stelt vast dat zij niet beschikt over de (inmiddels) in opdracht van bezwaarmaker opgemaakte asbestinventarisatie. Bezwaarmaker heeft daaromtrent geen stukken bij [redacted] bezwaarschrift overgelegd. Wel heeft [redacted] tijdens de hoorzitting van de commissie verklaard dat er intussen een asbestinventarisatie is uitgevoerd en dat [redacted] beschikt over een rapport daarover, maar dat [redacted] heeft besloten dit rapport niet te delen met het college of met de commissie. Dit leidt ertoe dat de commissie bij de beoordeling van deze bezwaargrond enkel kan uitgaan van de door en in opdracht van het college opgemaakte rapporten met betrekking tot de aanwezigheid van asbest op het perceel van bezwaarmaker. Omdat het gaat om rapporten van deskundigen kan in beginsel van de juistheid van de inhoud ervan worden uitgegaan. Dat kan anders liggen als de juistheid ervan gemotiveerd wordt betwist door, bijvoorbeeld, een deskundig tegenrapport. De commissie stelt vast dat een dergelijk rapport niet is overgelegd. Zodoende kan aan de bestaande deskundigenrapporten doorslaggevende betekenis worden toegekend.

De commissie overweegt als volgt.

Op grond van artikel 1b tweede lid van de Woningwet is het verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften zoals opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Op grond van artikel 7.22 onder a van het Bouwbesluit 2012 is het onverminderd het bij of krachtens het Bouwbesluit of de Wet milieubeheer bepaalde verboden om in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stof wordt verspreid.

Op grond van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer rust op een ieder een algemene zorgplicht ten aanzien van het milieu. Deze zorgplicht houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Tenslotte bepaalt artikel 13 van de Wet bodembescherming dat ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de

aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Artikel 6 tweede lid onder b van de Wet bodembescherming bepaalt dat verboden is afvalstoffen op of in de bodem te brengen.

Voor de goede orde merkt de commissie op dat het college alleen de Woningwet gelezen in samenhang met het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer ten grondslag heeft gelegd aan het bestreden besluit, maar dat het de Wet bodembescherming daaraan niet ten grondslag heeft gelegd. Dat dient het college te herstellen in de beslissing op bezwaar, voor zover het college meent dat de Wet bodembescherming wordt overtreden doordat de bodem rondom de kapschuur is verontreinigd als gevolg van asbestdelen die daarin vanaf de kapschuur zijn terecht gekomen.

De commissie overweegt dat het college op basis van de deskundigenrapporten van de OD NHN genoegzaam heeft kunnen vaststellen dat het dak van de kapschuur asbest bevat en dat dit dak bovendien zodanig beschadigd is dat daardoor asbesthoudende delen vrijkomen. Delen van de asbestplaten van het dak zijn namelijk op de bodem rondom de kapschuur aangetroffen en alle toezichthouders hebben visueel vastgesteld dat het dak van de schuur in een zeer slechte staat van onderhouder verkeert. Op de foto's die bij de controlerapporten zijn gevoegd zijn gaten in het dak zichtbaar en is te zien dat grote delen van het dak zijn losgekomen en op de grond terecht zijn gekomen. Uit een laboratoriumonderzoek van een deskundig onderzoeksbureau blijkt dat het daarbij gaat om dakdelen die witte asbest bevatten. Daarmee staat naar het oordeel van de commissie genoegzaam vast dat bezwaarmaker handelt in strijd met artikel 1b van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 7.22 onder a van het Bouwbesluit 2012. Ook handelt bezwaarmaker in strijd met de op hem rustende zorgplicht zoals opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Naar het oordeel van de commissie zijn er geen redenen op grond waarvan het college ten aanzien van het dak van de kapschuur van handhavend optreden behoort af te zien. De commissie neemt daarbij in aanmerking dat bezwaarmaker heeft verklaard dat ■ een gecertificeerd bedrijf zal inschakelen om het asbestdak van de kapschuur te laten verwijderen. Er is dus geen reden om de last onder dwangsom op dit onderdeel te herroepen.

Ten aanzien van het onderdeel van de last dat ziet om het (laten) verrichten van onderzoek naar mogelijke bodemverontreiniging als gevolg van asbest overweegt de commissie als volgt.

Op grond van de Wet bodembescherming is het verboden asbest op of in de grond de bodem te brengen. Artikel 13 van de Wet bodembescherming bepaalt dat een ieder die dergelijke stoffen of in de bodem brengt en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Het voorgaande leidt ertoe dat bezwaarmaker in beginsel verplicht is de gronden rondom de kapschuur te saneren, in het geval die gronden zijn verontreinigd doordat asbestdeeltjes van het dak van de kapschuur daarin zijn terechtgekomen. Bezwaarmaker voert aan dat er geen asbest in de bodem kan zijn doorgedrongen omdat de bodem rondom de kapschuur is voorzien van beton en omdat de asbestdeeltjes daarop hebben gelegen. Asbest kan zich niet vermengen met beton. De commissie overweegt dat de zorgplicht als bedoeld in artikel 13 van de Wet bodembescherming is gericht op het voorkomen van verontreiniging of aantasting van de bodem. Bezwaarmaker voert weliswaar aan dat de ingestorte delen van het asbestdak van de kapschuur op gronden zijn terechtgekomen die een betonnen bodem bevatten zodat geen asbestdelen in de bodem kunnen zijn doorgedrongen, maar de commissie stelt vast dat ■ dit standpunt geenszins onderbouwt of op objectieve wijze aannemelijk maakt. Uit de rapporten van de toezichthouders blijkt dat de asbestdelen die zijn losgekomen van het dak van de

Begunstigingstermijn

Bezwaarmaker voert aan dat de begunstigingstermijn te kort is.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen⁵. De begunstigingstermijn dient ertoe de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Naar het oordeel van de commissie zijn de termijnen die het college heeft verbonden aan de verschillende onderdelen van de last onder dwangsom niet onredelijk kort, of onredelijk lang. Daarbij betreft de commissie het gegeven dat bezwaarmaker reeds op 16 februari 2022 middels een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom is gewezen op de op [REDACTED] perceel aanwezige overtredingen en op het feit dat het college daartegen handhavend zou optreden. Sindsdien zijn drie maanden verstreken, gedurende welke tijd bezwaarmaker actie had kunnen ondernemen om de overtredingen ongedaan te maken. [REDACTED] heeft dat nagelaten zodat het college op 31 mei 2022 heeft besloten tot oplegging van een last onder dwangsom. In die last zijn termijnen vastgesteld waarbinnen bezwaarmaker de specifieke overtredingen in redelijkheid ongedaan zou moeten kunnen maken.

Verder overweegt de commissie dat de voorzieningenrechter de last onder dwangsom heeft geschorst, onder de voorwaarde dat partijen in overleg met elkaar zouden treden om tot oplossingen te komen. De commissie heeft op basis van het dossier en het verhandelde tijdens de hoorzitting vastgesteld dat zowel het college als bezwaarmaker zich niet constructief heeft opgesteld om dat overleg daadwerkelijk tot stand te brengen. Dat maakt dat het college geen andere optie heeft dan eenzijdig een termijn te bepalen waarbinnen de overtredingen ongedaan moeten worden gemaakt. Tenslotte overweegt de commissie dat het college in het aanvullende verweerschrift heeft opgenomen dat de begunstigingstermijn voor het verwijderen van de afvalstoffen en de bouwmaterialen zal worden verlengd. In plaats van de initieel bepaalde drie maanden krijgt bezwaarmaker zes maanden tot een jaar de tijd om aan de verschillende onderdelen van de last te kunnen voldoen. Gelet op deze omstandigheden acht de commissie de begunstigingstermijn, anders dan bezwaarmaker, niet onredelijk kort. De commissie neemt daarbij tenslotte in aanmerking dat bezwaarmaker enkel in algemene zin stelt dat de verbouwingen op zijn perceel grootschalig en langdurig zijn, maar dat [REDACTED] nalaat concreet te maken binnen welke redelijke termijn de overtredingen ongedaan gemaakt kunnen worden gemaakt.

Communicatie – totstandkoming afspraken

Op basis van alle dossierstukken en het verhandelde tijdens de hoorzitting is het de commissie duidelijk geworden dat de verstandhouding en de vertrouwensrelatie tussen bezwaarmaker en het college danig verstoord is geraakt. Partijen hebben beide aangegeven bereid te zijn met elkaar in overleg te willen treden, maar concrete afspraken daartoe komen niet van de grond. Toezeggingen over een weer worden niet nagekomen de communicatie tussen partijen verloopt zeer stroef.

Desalniettemin heeft het college zowel tijdens de hoorzitting bij de commissie als tijdens de zitting van de voorzieningenrechter op 19 augustus 2022 verklaard bereid te zijn in overleg met bezwaarmaker te treden over de concrete uitvoering van de last onder dwangsom en over een aanpak die er op constructieve wijze toe zal leiden dat de overtredingen op het perceel van bezwaarmaker zullen eindigen, en beëindigd zullen blijven. Bezwaarmaker heeft eveneens verschillende malen verklaard bereid te zijn in goed overleg met het college te treden. Vanwege het beschadigde vertrouwen heeft [REDACTED]

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643

daarbij wel als voorwaarde gesteld dat ■■■ het gesprek enkel wenst aan te gaan met of onder begeleiding van een onafhankelijk persoon.

In het licht van het voorgaande en teneinde te trachten het in dit advies beschreven geschil te beslechten op een constructieve, passende en zorgvuldige wijze beveelt de commissie partijen aan om een mediationtraject aan te gaan. Tussen het college en bezwaarmaker is een conflict ontstaan dat groter is dan (enkel) de in dit advies beschreven overtredingen. Mediation is een vorm van conflictbemiddeling waarbij partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke oplossing van een dergelijk conflict, maar waarbij onafhankelijke, deskundige bemiddelaar hulp biedt. Een mediator kan partijen niet alleen helpen een oplossing te vinden, maar ook met het verbeteren of herstellen van de relatie tussen partijen. De commissie beveelt de inzet van mediation ten zeerste aan, al was het maar om de verhouding tussen bezwaarmaker en het college enigszins te kunnen herstellen zodat partijen weer als constructieve, oplossingsgerichte gesprekspartners met elkaar om tafel kunnen.

Naar de mening van de commissie zou het initiatief voor een mediationtraject bij het college moeten berusten, aangezien dat nu eenmaal van een zorgvuldig en in het algemeen belang functionerende overheid mag worden verlangd.

Samenvatting / conclusie

De commissie is van oordeel dat de door bezwaarmaker bestreden last onder dwangsom van 31 mei 2022 niet onrechtmatig is. De commissie sluit zich aan bij het oordeel van de voorzieningenrechter.

Het bouwen van containers (al of niet met overkapping) zonder daarvoor benodigde omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder a van de Wabo is een overtreding. Het plaatsen van containers op het deel van het perceel met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie leidt daarnaast tot een overtreding van het bestemmingsplan Landelijk gebied 2014, gelezen in samenhang met artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo, omdat deze gronden uitsluitend mogen worden gebruikt ten behoeve van de agrarische bestemming. Het bouwen van containers op het deel van het perceel met de bestemming Wonen leidt eveneens tot strijd met het bestemmingsplan, omdat aldaar de maximaal toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken wordt overschreden. Zodoende handelt bezwaarmaker in strijd met artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo.

Het opslaan van afvalstoffen op de gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie en op de gronden met de bestemming Wonen is in strijd met artikel 30.1 onder a van de planregels, nu deze vorm van opslag niet noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte beheer van de gronden.

Het opslaan van bouwmaterialen en materieel op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie is in strijd met artikel 30.1 onder b van de planregels, nu deze vorm van opslag is bedoeld voor de verbouwing van de woning van bezwaarmaker en dus ten dienste staat aan de woonbestemming. De opslag van bouwmaterialen en materieel hangt dus niet direct samen met het gebruik van de agrarische, cultuurhistorische en landschappelijke bestemming van het perceel, zodat deze opslag op gronden met de bestemming Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie niet is toegelaten.

Het opslaan van bouwmaterialen en materieel op gronden met de bestemming Wonen leidt, op de wijze zoals bezwaarmaker dat doet, eveneens tot overtreding van het bestemmingsplan. Op grond van artikel 30.1 onder b van de planregels is deze vorm van opslag op zichzelf toegelaten, mits dit het gevolg is van of direct samenhangt met het gebruik van het perceel voor de woonbestemming. Gelet op de omstandigheid dat de opslag reeds gedurende een periode van 4 jaar voortduurt, dat bezwaarmaker geen concrete, redelijke indicatie geeft ten aanzien van de nog te verwachten duur van de verbouwing

en gezien het feit dat het aantal opgeslagen materialen de afgelopen jaren eerder is toegenomen dan is afgenomen, staat voldoende vast dat de opslag van bouwmaterialen en materieel niet langer een direct gevolg is van de woonfunctie, of daarmee direct samenhangt. Zodoende is de opslag van bouwmaterialen en materiaal zoals bezwaarmaker dat doet in strijd met artikel 30.1 onder b van de planregels. Dat het college daartegen handhavend optreedt is niet onrechtmatig.

Ten aanzien van het asbesthoudende dak van de kapschuur en de als gevolg van asbesthoudende delen die gelegen zijn op de onbeschermd bodem rondom de kapschuur staat vast dat bezwaarmaker artikel 1b tweede lid van de Woningwet, juncto artikel 7.22 onder 2 van het Bouwbesluit 2012 overtreedt, alsmede de op hem ingevolge artikel 1.1a van de Wet milieubeheer rustende zorgplicht.

Op het college rust een beginselplicht tot handhaving. Daarvan kan slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgezien. Dergelijke omstandigheden doen zich naar het oordeel van de commissie niet voor. Dat leidt tot de conclusie dat de door bezwaarmaker bestreden last onder dwangsom, met herstel van enkele onderdelen, in stand kan worden gelaten.

De commissie concludeert verder dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat het onderzoek van de gemeentelijke toezichthouders onrechtmatig is geweest, of onbevoegd heeft plaatsgevonden.

De commissie geeft het college tenslotte met nadruk mee dat het vanuit het oogpunt van een zorgvuldige behandeling van het concrete onderhavige dossier en ook in het algemeen belang van een zorgvuldig handelende overheid is aan te bevelen dat het college inzet op herstel van de tussen partijen verstoorde relatie. De commissie drukt het college op het hart om het initiatief te nemen voor een mediationtraject begeleid door een onafhankelijk, deskundig mediator, zodat kan worden getracht de relatie tussen partijen te herstellen zodat zij vervolgens met elkaar oplossingsgericht en constructief in gesprek kunnen treden over een blijvende beslechting van het geschil.

Advies

De commissie adviseert het college:

- Het bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren;
- Het bestreden besluit in stand te laten onder herstel c.q. aanvulling van de motivering en onder aanpassing van de begunstigingstermijn, een en ander met inachtneming van dit advies;
- In te zetten op een mediationtraject tussen het college en bezwaarmaker onder begeleiding van een onafhankelijk, deskundig mediator, alvorens tot definitieve besluitvorming over te gaan.

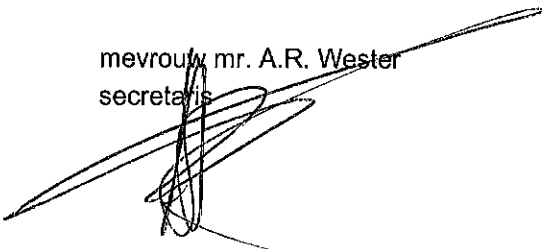
Alkmaar, 6 december 2022

De externe commissie bezwaarschriften,

de heer mr. M.H.W. Bodelier
voorzitter

de voorzitter is verhinderd te ondertekenen

mevrouw mr. A.R. Wester
secretaris



Bijlagen bij dit advies:

1. aanvullend verweerschrift college, inclusief bijlagen
2. verslag van de hoorzitting, d.d. 5 oktober 2022