

ECLI:NL:RBDHA:2017:12296

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	26-10-2017
Datum publicatie	19-01-2018
Zaaknummer	AWB - 17 _ 6421
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening+bodemzaak
Inhoudsindicatie	Verzoekers is een last onder dwangsom opgelegd wegens het permanent bewonen van een recreatiewoning.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 17/6421 en SGR 17/6420

uitspraak van de voorzieningenrechter van 26 oktober 2017 op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

[eisers], te [plaats], eisers

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas, verweerder

(gemachtigde: mr. E.G. Schuurman, werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden-Holland ODMH)).

Procesverloop

Bij besluit van 7 april 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder besloten eisers een last onder dwangsom op te leggen (20.000,-- ineens) vanwege het door hen permanent bewonen van de recreatiewoning [adres 1] (recreatiepark [recreatiepark]) te [plaats]. De begunstigingstermijn bedraagt 6 maanden.

Bij besluit van 3 augustus 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van verzoekers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld (zaaknummer SGR 17/6421). Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen (zaaknummer SGR 17/6420).

Bij besluit van 15 september 2017 heeft verweerder de begunstigingstermijn verlengd tot 1 november 2017.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2017. Eiser [eiser] is verschenen, bijgestaan door [persoon A]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld van [persoon B].

Eisers zijn ter zitting in de gelegenheid gesteld om binnen een week nog op het verweerschrift te reageren.

Bij brief van 10 oktober 2017 hebben eisers gereageerd.

Verweerder heeft vervolgens bij brief van 17 oktober 2017 hierop een reactie ingediend.

Overwegingen

1. Na afloop van de zitting is de voorzieningenrechter tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.

De voorzieningenrechter doet daarom op grond van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet alleen uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening, maar ook op het beroep.

2.1 Eisers hebben in 2006 de recreatiewoning op het adres [adres 1], te [plaats] gekocht en zich in 2009 ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Toezichthouders van de ODMH hebben in de periode van september 2016 tot en met april 2017 controles uitgevoerd bij de recreatiewoning van eisers.

2.2 Op 3 januari 2017 heeft verweerder eisers een vooraankondiging gestuurd dat handhavend zal worden opgetreden tegen het permanent bewonen van de recreatiewoning. Eisers hebben naar aanleiding hiervan bij brief van 22 januari 2017 hun zienswijze gegeven.

3. Bij het primaire besluit heeft verweerder, na te hebben vastgesteld dat eisers hun recreatiewoning in strijd met de regels van het bestemmingsplan permanent bewonen, eisers gelast om binnen 6 maanden dit gebruik van de recreatiewoning op het adres [adres 1], te [plaats] te staken en gestaakt

te houden. Bij gebreke hiervan verbeuren eisers een dwangsom van 20.000,- ineens. Bij het bestreden besluit heeft verweerder, conform het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van 28 juni 2017, het in het primaire besluit verwoorde standpunt gehandhaafd.

4. Eisers hebben in hun verzoekschrift uitvoerig gemotiveerd waarom zij zich niet kunnen verenigen met het bestreden besluit. De voorzieningenrechter zal in het navolgende ingaan op de beroepsgronden van eisers.

5.1 Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), voor zover van belang, is het verboden een project uit te voeren bestaande uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning).

5.2 Ter plaatse geldt het bestemmingsplan [bestemmingsplan]. Het betrokken perceel heeft de bestemming Recreatie. Niet in geschil is dat eisers hun recreatiewoning gebruiken voor permanente bewoning en dat deze permanente bewoning in strijd is met het bestemmingsplan. Er doet zich dan ook strijd voor met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Indien in strijd wordt gehandeld met een wettelijk voorschrift is het bevoegd gezag bevoegd om daartegen handhavend op te treden.

6.1 Vervolgens is aan de orde de vraag of verweerder in dit geval in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot handhaving gebruik heeft mogen maken.

6.2. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

6.3. Een bijzondere omstandigheid die kan maken dat verweerder van handhavend optreden dient af te zien, is de aanwezigheid van concreet zicht op legalisatie. Verweerder is uitdrukkelijk niet bereid om medewerking te verlenen aan legalisatie van de permanente bewoning van de recreatiewoning. Verweerder heeft daarbij verwezen naar de op 18 december 2012 vastgestelde Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven (de Beleidsnota). Volgens het in de Beleidsnota neergelegde beleid kan een persoonsgebonden omgevingsvergunning worden verleend voor permanente bewoning van een recreatiewoning indien betrokkenen op 31 december 1993 een recreatiewoning bewoonden in de voormalige gemeente [plaats]. Indien de permanente bewoning van een recreatiewoning na 31 december 1993 is aangevangen, wordt behoudens bijzondere omstandigheden daartegen handhavend opgetreden. Wat betreft de peildatum heeft verweerder aangesloten bij het op 5 oktober 1993 door het college van de voormalige gemeente [plaats] vastgestelde beleid om handhavend op te treden tegen iedere na die datum ontstane vorm van illegale bewoning op recreatieparken.

De voorzieningenrechter stelt vast dat dit beleid door deze rechtbank bij uitspraak van 23 juli 2015, zaaknummer SGR 14/4380, betreffende de recreatiewoning [adres 2], niet onredelijk is geacht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft deze rechtbankuitspraak bij uitspraak van 24 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2296) bevestigd. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding om het in deze uitspraak neergelegde oordeel in het geval van eisers niet te volgen. Gelet hierop gaat de voorzieningenrechter voorbij aan het betoog van eisers dat legalisering van permanente bewoning in het algemeen een goede oplossing is om verloedering van recreatieparken en de bijbehorende criminaliteit tegen te gaan. Dat andere gemeenten hun handhavingsbeleid ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen hebben heroverwogen, zoals eisers stellen, betekent naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet dat

verweerder daaraan op enigerlei wijze gebonden zou moeten zijn.

6.4. Vaststaat dat eisers hun recreatiewoning na de peildatum van 1 januari 1994 hebben gekocht en dat zij daarin in ieder geval sinds 2009, tevens het jaar van inschrijving in de BRP, permanent zijn gaan wonen. Nu eisers niet reeds vóór 1 januari 1994 in een recreatiewoning in de voormalige gemeente [plaats] hebben gewoond, komen zij op grond van de Beleidsnota niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking.

7. Uit de stukken komt naar voren dat het (nieuwe) college van de gemeente Zuidplas in het kader van een op 19 april 2014 gesloten coalitieakkoord, de intentie had om alle bewoners die vóór 1 januari 2010 aantoonbaar een recreatieverblijf als hoofdverblijf betrokken hadden, eenmalig in aanmerking te laten komen voor een individuele toestemming. Dit had te maken met de verschillende peildata die door de afzonderlijke voormalige gemeenten in het gebied van de nieuwe gemeente Zuidplas werden gehanteerd. Uit nader onderzoek, verricht ter uitvoering van het coalitieakkoord, bleek dat een verschuiving van de afzonderlijke peildatum juridisch niet houdbaar werd geacht. Vervolgens heeft een aanpassing van de hardheidsclausule in het beleid plaatsgevonden. Die aanpassing hield in dat het college maatwerk zou leveren en een oplossing zou aanreiken in de gevallen waarin als gevolg van een handhavingsbesluit een disproportioneel nadelige of schrijnende situatie dreigt te ontstaan. Met het oog daarop is elke eigenaar of gebruiker van een recreatieverblijf binnen de gemeente in de gelegenheid gesteld een zogeheten maatwerkoplossing aan te vragen. Gebleken is dat eisers hierover zijn geïnformeerd bij brief van 3 juli 2015. De stelling van eisers dat het toetsingskader onvoldoende duidelijk is, volgt de voorzieningenrechter dan ook niet.

8. Uit de stukken komt verder naar voren dat de ODMH, die namens verweerder optreedt, op 12 augustus 2016 een lijst van de gemeente Zuidplas heeft ontvangen, waarop is vermeld welke personen een maatwerkoplossing hebben verkregen. Eisers zijn hiervoor niet in aanmerking gekomen, omdat zij - blijkens het verslag van de hoorzitting - op deze brief niet hebben gereageerd, aangezien zij dachten dat zij daar mochten wonen. Dat eisers de gelegenheid om te laten beoordelen of zij voor maatwerk in aanmerking komen voorbij hebben laten gaan, komt voor hun rekening en kan verweerder niet worden tegengeworpen.

9.1 Eisers hebben verder gesteld dat zij van de zijde van verweerder mondeling toestemming hebben gekregen om permanent te wonen in hun recreatiewoning. Dit betoog wordt opgevat als een beroep op het vertrouwensbeginsel.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

9.2 Niet gebleken is dat aan eisers dergelijke toezeggingen zijn gedaan waaraan zij redelijkerwijs het vertrouwen hebben kunnen ontlelen dat in hun geval niet tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning zou worden opgetreden. Nu eisers hun betoog niet met een schriftelijk stuk hebben onderbouwd, kan hieraan geen betekenis worden toegekend. De voorhanden zijnde stukken bieden ook geen aanknopingspunten voor dit betoog van eisers. De stelling van eisers dat de WOZ-waarde destijds aanleiding gaf te veronderstellen dat er permanent gewoond mocht worden volgt de voorzieningenrechter niet. Mogelijk was de WOZ-waarde gelet op het toegestane gebruik als recreatiewoning te hoog, maar hieraan konden eisers in redelijkheid niet het vertrouwen ontlelen dat permanente bewoning (stilzwijgend) werd toegestaan. Aan de omstandigheid dat verweerder in 2014 en 2015 enige tijd heeft afgezien van handhavend optreden tegen permanente bewoning, omdat onderzocht werd of een ruimere gedoogregeling tot de mogelijkheden behoorde, hebben eisers evenmin het vertrouwen kunnen ontlelen dat zij hun recreatiewoning permanent mochten blijven bewonen. Het beroep van eisers op het vertrouwensbeginsel treft geen doel.

10. Het betoog van eisers dat sprake is van schending van artikel 8 van het EVRM faalt. Voor zover de in het bestemmingsplan neergelegde beperkingen van het gebruik van de recreatiewoning kunnen

worden beschouwd als een inmenging in de rechten als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het EVRM vindt deze haar grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de op grond van die wet, onder andere door het gemeentebestuur, nader vastgestelde regelgeving, daaronder begrepen een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1. van de Wro. Uit het vorenstaande volgt dat, voor zover er sprake is van inmenging van de overheid als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het EVRM, hierin bij wet is voorzien. Aangezien de voorschriften omtrent het gebruik er in dit geval toe strekken om alle gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen, die in strijd zijn met de in het bestemmingsplan neergelegde beperkingen, te verbieden, kan deze inmenging worden aangemerkt als in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen.

11. Het beroep van eisers op artikel 6 van het EVRM slaagt evenmin. Artikel 6 van het EVRM ziet op het recht op een eerlijk proces. Eisers hebben in hun beroep en ter zitting hun standpunt uitvoerig kunnen toelichten. Aan de voorwaarden voor een eerlijk proces is dus voldaan. Het opleggen van een last onder dwangsom is volgens vaste rechtspraak niet te beschouwen als een bestraffende sanctie ofwel een "criminal charge" in de zin van artikel 6 van het EVRM, omdat de last niet is gericht op leedtoevoeging en evenmin het karakter van leedtoevoeging heeft. De eisen die in artikel 6 van het EVRM aan het opleggen van strafsancties worden gesteld zijn bij een last onder dwangsom dus niet van toepassing. Voor zover eisers met hun betoog op die eisen hebben gedoeld, faalt hun betoog eveneens.

12. Het betoog van eisers dat verweerder zou moeten voorzien in alternatieve huisvesting voor eisers faalt. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter terecht op het standpunt gesteld dat hij niet verplicht is tot het aandragen van een passende huisvestingsoplossing voor eisers, omdat hij slechts rekening dient te houden met de belangen van eisers, waaronder de huisvestingsbelangen. Verweerder heeft bij het vaststellen van de begunstigingstermijn van 6 maanden voldoende rekening gehouden met die belangen. Eisers hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij zelf niet in staat zouden zijn om tijdig andere huisvesting te vinden.

13. Ook overigens is niet gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan in dit geval van handhaving dient te worden afgezien.

14. De voorzieningenrechter stelt op grond van de beleidsnota vast dat in geval van met het bestemmingsplan strijdig gebruik van een recreatiewoning (blijkens pagina 18) standaard een dwangsom van 20.000,- wordt opgelegd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder de hoogte van de dwangsom in redelijkheid kunnen vaststellen op het bedrag van 20.000,-. De zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging vormen de maatstaf van de hoogte van de dwangsom. De voorzieningenrechter is van oordeel dat er geen grond is voor het oordeel dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot die toetsingselementen.

15. Het beroep is dan ook ongegrond. Omdat het beroep ongegrond is, is er geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen.

16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- verklaart het beroep ongegrond;
- wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.J. Waterbolk, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van drs. A.C.P. Witsiers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 26 oktober 2017.

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan voor zover daarbij is beslist op het beroep binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.