

# ECLI:NL:RVS:2016:2297

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instantie            | Raad van State                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Datum uitspraak      | 24-08-2016                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Datum publicatie     | 24-08-2016                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Zaaknummer           | 201507008/1/A1                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Formele relaties     | Eerste aanleg: <a href="#">ECLI:NL:RBDHA:2015:8662</a> , Bekrachtiging/bevestiging                                                                                                                                                                                                         |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Bijzondere kenmerken | Hoger beroep                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Inhoudsindicatie     | Bij besluit van 17 april 2013 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 20.000,00 ineens gelast de permanente bewoning van de recreatiewoning aan Oosteinde 11, huisje [...], in recreatiepark "Poldertuin" te Moordrecht te beëindigen en beëindigd te houden. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl                                                                                                                                                                                                                                                                             |

## Uitspraak

201507008/1/A1.

Datum uitspraak: 24 augustus 2016

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Moordrecht, gemeente Zuidplas,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 juli 2015 in zaak nr. 14/4383 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas.

### Procesverloop

Bij besluit van 17 april 2013 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 20.000,00 ineens gelast de permanente bewoning van de recreatiewoning aan Oosteinde 11, huisje [...], in recreatiepark "Poldertuin" te Moordrecht te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij brief van 5 augustus 2013 heeft het college de aanvraag om een persoonsgebonden gedoogbeschikking

voor de permanente bewoning van de recreatiewoning afgewezen.

Bij besluit van 4 maart 2014 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 17 april 2013 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het bezwaar tegen de brief van 5 augustus 2013 niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 23 juli 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2016, waar [appellant], bijgestaan door mr. R.G.A.M. van den Heuvel, advocaat te Gouda, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Oosterhuis en mr. H.J.J. Stellinga, beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden-Holland, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen heeft het college ter zitting een stuk in het geding gebracht.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft zich naar aanleiding van controles die in de periode van mei 2012 tot en met april 2013 ter plaatse zijn uitgevoerd op het standpunt gesteld dat [appellant] en zijn echtgenote de recreatiewoning aan Oosteinde 11, huisje [...], te Moordrecht permanent bewonen. [appellant] bestrijdt dit standpunt niet. Volgens [appellant] woont hij met zijn echtgenote sinds 1999 permanent in een huisje in het recreatiepark "Poldertuin". Sinds 2006 wonen zij in huisje [...]. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 april 2013 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 20.000,00 ineens gelast de permanente bewoning van de recreatiewoning te beëindigen en beëindigd te houden.

2. Het college heeft de aanvraag van [appellant] om een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor de permanente bewoning van de recreatiewoning bij brief van 5 augustus 2013 afgewezen. Het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar heeft het college bij het besluit van 4 maart 2014 niet-ontvankelijk verklaard. De besluitvorming over de gedoogbeschikking is in dit geding niet aan de orde, zoals [appellant] ter zitting van de Afdeling heeft bevestigd. Volgens [appellant] dient de afgewezen gedoogbeschikking betrokken te worden bij de beoordeling van het handhavingsbesluit.

3. Ingevolge het ten tijde van het besluit van 17 april 2013 ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oosteinde" heeft het perceel de bestemming "Recreatiecentrum". In artikel 3, vijfde lid, van deze planvoorschriften is bepaald dat het verboden is een recreatiwoonverblijf te gebruiken voor permanente bewoning.

Ingevolge het ten tijde van het besluit van 4 maart 2014 ter plaatse geldende bestemmingsplan "Moordrecht Buiten" heeft het perceel de bestemming "Recreatie". In artikel 26.1, gelezen in verbinding met artikel 10.5.1, onder a, van deze planvoorschriften is bepaald dat het verboden is de voor "Recreatie" bestemde gronden en bouwwerken te gebruiken voor permante bewoning.

Tussen partijen is niet in geschil dat het gebruik van de recreatiewoning voor permanente bewoning in strijd is met het bestemmingsplan. Het college heeft voor dat gebruik geen vergunning verleend, zodat het bevoegd was terzake tot handhaving over te gaan wegens strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In hoger beroep is uitsluitend aan de orde de vraag of het college gebruik mocht maken van zijn bevoegdheid tot handhaving.



4. 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 legalisering 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.

De beoordeling van het hoger beroep

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gevonden voor het oordeel dat het college geen gebruik mocht maken van zijn bevoegdheid om tot handhavend optreden over te gaan. Daartoe voert [appellant] aan dat het college vanaf 1994 niet of nauwelijks uitvoering heeft gegeven aan het beleid inzake de aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven. Volgens [appellant] heeft de rechtbank de door hem overgelegde memo van C. Wortman van 14 juni 2007, destijds werkzaam bij de afdeling Bestuursondersteuning van de voormalige gemeente Moordrecht, ten onrechte niet beschouwd als voldoende bewijs dat er geen sprake was van een consequente uitvoering van het handhavingsbeleid. Aangezien er door het college geen handhavingsbeleid was vastgesteld en bekendgemaakt, had de rechtbank volgens [appellant] hogere eisen moeten stellen aan de motivering van de weigering van de door hem gevraagde persoonsgebonden gedoogbeschikking. Onder deze omstandigheden is handhavend optreden onevenredig en in strijd met het vertrouwensbeginsel. Ook het gelijkheidsbeginsel is geschonden nu het college niet overgaat tot handhaving jegens de bewoners van huisje [...], aldus [appellant].

5.1. Een bijzondere omstandigheid die kan maken dat het college van handhavend optreden dient af te zien, is, zoals hiervoor onder 4 is overwogen, de aanwezigheid van concreet zicht op legalisering. In dat verband heeft de rechtbank overwogen dat het college, onder verwijzing naar de op 18 december 2012 vastgestelde "Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven", niet bereid is om af te wijken van het bestemmingsplan en dat daarom geen concreet zicht op legalisering aanwezig is.

Volgens het in de Beleidsnota neergelegde beleid kan een persoonsgebonden omgevingsvergunning of gedoogbeschikking worden verleend voor de permanente bewoning van een recreatiewoning indien betrokkenen op 31 december 1993 een recreatiewoning bewoonden in de voormalige gemeente Moordrecht. 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 het college aangesloten bij het op 5 oktober 1993 door het college van de voormalige gemeente Moordrecht vastgestelde beleid om handhavend op te treden tegen iedere na die datum ontstane vorm van illegale bewoning op recreatieparken.

De Afdeling stelt voorop dat een besluit tot weigering om af te wijken van het bestemmingsplan in deze procedure niet aan de orde is. Er bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het door het college ingenomen standpunt, namelijk dat het niet bereid is af te wijken van de Beleidsnota, rechtens onhoudbaar is en de voor legalisering vereiste medewerking niet zal kunnen worden geweigerd.

5.2. Wat betreft het betoog van [appellant] dat handhavend optreden onevenredig is, heeft de rechtbank in hetgeen hij heeft aangevoerd terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het in de Beleidsnota opgenomen handhavingsbeleid en de daarin gehanteerde peildatum kennelijk onredelijk zijn en niet aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 april 2013 ten grondslag mochten worden gelegd. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:280, is de voormalige gemeente Moordrecht medio 1992 begonnen met de voorbereiding van het bestemmingsplan "Oosteinde" en het beleid inzake de aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven. De Afdeling ziet ook in hetgeen in de thans aan de orde zijnde zaak naar voren is gekomen geen aanleiding te twijfelen aan de mededeling van het college dat in dit kader destijds veelvuldig overleg is geweest met de eigenaren van de recreatieverblijven alsmede beheerders en organisaties en dat de bewoners en eigenaren van de recreatieverblijven bovendien door middel van brieven en publicaties zijn geïnformeerd over het nieuwe beleid en de gedoogregeling. Er zijn geen objectieve aanwijzingen dat het college destijds tekort is



geschoten in de bekendmaking van het beleid. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat een aan de bewoners gestuurde informatiebrief van 21 december 1993 als bijlage bij het bestemmingsplan "Oosteinde" is gevoegd en dat in de toelichting bij het bestemmingsplan uitvoerig is ingegaan op het handhavingsbeleid. Het voorgaande brengt met zich dat [appellant] voorafgaand aan de aankoop en de volledige vernieuwing van de recreatiewoning op de hoogte had kunnen zijn van het door het college vastgestelde beleid.

In het betoog van [appellant] dat het college vanaf 1994 geen of nauwelijks uitvoering heeft gegeven aan dit handhavingsbeleid, ziet de Afdeling geen aanleiding anders te oordelen dan zij heeft gedaan in de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:280. Dat het handhavingsbeleid van het college niet is vertaald in een handhavingsprogramma doet er niet aan af dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat vanaf 1 januari 1994 niet is berust in permanente bewoning van recreatiewoningen in de voormalige gemeente Moordrecht en dat, hoewel niet altijd even intensief en structureel, uitvoering aan het handhavingsbeleid is gegeven. Aan de memo van C. Wortman van 14 juni 2007 waarnaar [appellant] in dit verband verwijst, komt niet de betekenis toe die [appellant] daaraan gehecht wil zien. Uit de brief en het dossier, waaronder het door het college overgelegde rapport "Inventarisatie gevoerd handhavingsbeleid permanente bewoning over de periode 1994 tot heden" van 7 mei 2010, komt naar voren dat door het college wel degelijk op naleving van het bestemmingsplan is aangedrongen en dat bewoners of gebruikers van recreatiewoningen na de vooraankondiging van een last onder dwangsom of de oplegging daarvan zijn verhuisd. Dat niet in elk geval is geverifieerd of de betrokken bewoners of gebruikers permanent op het adres zijn gaan wonen waarop zij zich hebben ingeschreven, maakt niet dat het college heeft berust in permanente bewoning van recreatiewoningen.

De omstandigheid dat [appellant] sinds 1999 permanent woont in een huisje in het recreatiepark "Poldertuin" maakt evenmin dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het college heeft niet berust in de permanente bewoning van recreatiewoningen en het gebruik van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan is geen incidentele overtreding of een overtreding van geringe ernst. Wat betreft het betoog van [appellant] in dit verband dat hogere eisen moeten worden gesteld aan de motivering van de weigering van de door hem gevraagde persoonsgebonden gedoogbeschikking dan de rechtbank heeft gedaan, wordt overwogen dat, nu de weigering van een persoonsgebonden gedoogbeschikking geen besluit is, de wet daaraan geen motiveringsvereisten stelt en de rechtbank daaraan derhalve geen bijzondere vereisten hoefde te stellen.

Voor het overige is niet gebleken van omstandigheden die handhavend optreden in dit geval onevenredig maken in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

5.3. 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. Niet is gebleken dat aan [appellant] dergelijke toezeggingen zijn gedaan waaraan hij redelijkerwijs het vertrouwen heeft kunnen ontleenen dat in zijn geval niet tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning zou worden opgetreden. De omstandigheid dat het college niet altijd even intensief en structureel uitvoering heeft gegeven aan het handhavingsbeleid, heeft de rechtbank terecht niet tot het oordeel geleid dat [appellant] een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel. Zoals hiervoor onder 5.2 is overwogen, had [appellant] voorafgaand aan de aankoop en de volledige vernieuwing van zijn recreatiewoning op de hoogte kunnen zijn van het beleid van het college ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Uit de stelling van [appellant] dat hij erop mocht vertrouwen dat door het college niet zou worden gehandhaafd indien hij zich niet in de gemeentelijke basisadministratie (thans: basisadministratie personen) zou inschrijven op het adres van de recreatiewoning, kan worden afgeleid dat [appellant] ermee bekend was dat ter plaatse niet permanent mocht worden gewoond. [appellant] had erop bedacht kunnen zijn dat handhaving op enig moment tot de mogelijkheden behoorde. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] op het vertrouwensbeginsel terecht verworpen.

5.4. Voor zover [appellant] met een beroep op het gelijkheidsbeginsel betoogt dat het college niet overgaat tot handhaving jegens de bewoners van huisje [...] en het college om die reden ook jegens hem dient af te zien van handhavend optreden, wordt overwogen dat aan de bewoners van huisje [...] een last



onder dwangsom is opgelegd, zodat het betoog reeds daarom faalt.

5.5. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college van handhavend optreden diende af te zien.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de dwangsom van € 20.000,00 ineens te hoog is. Daartoe voert hij aan dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot de geschonden norm. Voorts voert [appellant] aan dat hij een groot financieel verlies zal lijden als hij de recreatiewoning tegen een aanzienlijk lagere prijs moet verkopen. Tevens stelt hij dat in een ander geval een dwangsom van € 5.000,00 is vastgesteld. [appellant] verzoekt de Afdeling de dwangsom tot dat bedrag te verlagen.

6.1. Ingevolge artikel 5:32b, eerste lid, van de Awb stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

Ingevolge het derde lid staan de bedragen in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

6.2. In de Beleidsnota is vermeld dat het college, indien het overgaat tot oplegging van een last onder dwangsom die erop is gericht de permanente bewoning van een recreatiewoning te beëindigen, het college een dwangsom van € 20.000,00 ineens oplegt. Het college heeft zich in dat verband op het standpunt gesteld dat van dit bedrag een voldoende financiële prikkel uitgaat om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

6.3. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het met de ongedaanmaking daarvan te dienen belang. Daarbij is van belang dat van de dwangsom en zodanige prikkel moet uitgaan, dat de oplegde last wordt nagekomen en verbeurte van de dwangsom wordt voorkomen. De omstandigheid dat het college in 2004 ter zake van een vergelijkbare overtreding een dwangsom van maximaal € 5.000,00 heeft opgelegd, maakt het thans opgelegde bedrag niet onredelijk. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat die situatie zich heeft voorgedaan voordat de Beleidsnota was vastgesteld. Voorts is niet gebleken dat het college de Beleidsnota in vergelijkbare andere gevallen niet heeft toegepast. Voor zover [appellant] stelt dat hij een groot financieel verlies zal lijden omdat hij de recreatiewoning tegen een aanzienlijk lagere prijs moet verkopen, wordt overwogen dat zulks, wat daar verder van zij, voor de hoogte van de dwangsom niet van belang is. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de dwangsom te hoog is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Wijgerde, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Wijgerde  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 augustus 2016

672.