

Rechtbank Den Haag
Afdeling Bestuursrecht - Team administratie 1 - Vovo
T.a.v. de heer J. Derksen
Postbus 20302
2500 EH Den Haag

Ingekomen op de griffie

23 AUG 2017

Postbus 45
2800 AA Gouda
088 - 5450000
www.odmh.nl

Besluitdatum
Verzenddatum 02-08-2017
Ons kenmerk 2017180569
Uw kenmerk SGR 17 / 5172
WABOA

Onderwerp
Het verzoek van K. Wittop Koning

Rechtbank Den Haag, Bestuursrecht

Bijlagen 1

Geachte heer Derksen,

Op 24 juli 2017 stuurde u ons een brief waarin u mededeelt dat mevrouw K. Wittop Koning (hierna: eiser) een verzoek om voorlopige voorziening heeft ingediend. Met uw brief van 25 juli 2017 verzoekt u per ommegaande de stukken in te dienen die betrekking hebben op de zaak.

Bijgevoegd treft u de op de zaak betrekking hebbende stukken aan.

Hieronder vindt u ons verweerschrift.

Procesverloop

Het college heeft op 24 september 2013 een informatienota aan de gemeenteraad voorgelegd, waarin uitleg wordt gegeven op welke wijze de hardheidsclausule die is opgenomen in de op 18 december 2012 vastgestelde "Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven" ingevuld zal gaan worden.

Op 19 april 2014 heeft het (nieuwe) college van de gemeente Zuidplas een coalitieakkoord gesloten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de coalitie er naar wilde streven dat alle bewoners die vóór 1 januari 2010 aantoonbaar een recreatieverblijf als hoofdverblijf betrokken hebben, eenmalig in aanmerking kunnen komen voor een individuele toestemming. Dit had te maken met de verschillende peildata die door de afzonderlijke voormalige gemeenten werden gehanteerd. Hiervoor diende eerst een onderzoek plaats te vinden naar de financiële en juridische haalbaarheid van het toestaan van ander gebruik dan recreatief gebruik op recreatieparken binnen de gemeente.

Het onderzoek is in maart 2015 afgerond. Hieruit bleek dat een verschuiving van de afzonderlijke peildata naar één gemeenschappelijke peildatum juridisch niet houdbaar werd geacht. Het onderzoek heeft er wel toe geleid dat een aanpassing van de hardheidsclausule in het beleid heeft plaatsgevonden.

Het college zou maatwerk leveren en een oplossing aanreiken in de gevallen waarin als gevolg van een handhavingsbesluit een disproportioneel nadelige of schrijnende situatie dreigt te ontstaan. Hiervoor is elke eigenaar of gebruiker van een recreatieverblijf binnen de gemeente Zuidplas in de gelegenheid gesteld een maatwerkoplossing aan te vragen.

Het college heeft op 16 juni 2015 besloten om de bestaande beleidskaders voor het toepassen van maatwerk te verruimen.

Met de brief van 3 juli 2015 hebben wij eiser geïnformeerd over de wijzigingen van de beleidskaders en hebben wij eiser in de gelegenheid gesteld om tot uiterlijk 1 oktober 2015 een aanvraagformulier in te vullen om in aanmerking te komen voor maatwerk.

Op 12 augustus 2016 heeft de ODMH van de gemeente Zuidplas de lijst gekregen met personen die een maatwerkoplossing hebben gekregen. Eiser staat niet op die lijst.

In de periode september 2016 tot en maart 2017 hebben wij visuele en administratieve controles gehouden in verband met het gebruik van het recreatieverblijf op het perceel Oosteinde 11h – 82 in Moordrecht (hierna: het recreatieverblijf). Uit deze controles is gebleken dat eiser permanent woont in het recreatieverblijf. Dit wordt overigens ook niet ontkend door eiser.

Op 10 februari 2017 hebben wij aan eiser een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom gestuurd.

Op 13 februari 2017 heeft eiser een zienswijze ingediend, inhoudende dat eiser is gedoogd.

Met ons besluit van 20 maart 2017, verzonden 21 maart 2017, leggen wij eiser, de heer R. Roozenburg en mevrouw S. Wittop Koning een last onder dwangsom op.

Met de brief van 7 april 2017, ingekomen 11 april 2017 dient eiser, mede namens de heer R. Roozenburg en mevrouw S. Wittop Koning een bezwaarschrift in.

Met ons besluit van 23 juni 2017 verklaren wij het bezwaarschrift ongegrond.

Verweer

Voordat wij inhoudelijk ingaan op de beroepsgronden merken wij het volgende op.

De last onder dwangsom is gericht aan mevrouw K. Wittop Koning, mevrouw S. Wittop Koning en de heer R. Roozenburg. Mevrouw K. Wittop Koning heeft mede namens mevrouw S. Wittop Koning en de heer R. Roozenburg een bezwaarschrift ingediend. Het beroepschrift en verzoek om voorlopige voorziening is echter alleen ingediend door mevrouw K. Wittop Koning.

Wij merken verder op dat niet in geding is dat het recreatieverblijf Oosteinde 11h – 82 in Moordrecht permanent bewoond wordt.

Gezien de beginselplicht tot handhaving moeten wij hier handhavend tegen optreden. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit 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.

De door eiser aangevoerde beroepsgronden leveren geen grond op om van handhaving af te zien. Er is geen sprake van concreet zicht op legalisatie. Kortheidshalve verwijzen wij hiervoor naar onze overweging in de last onder dwangsom.

Evenmin is er sprake van dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving moet worden afgezien.

Wij zijn dan ook van mening dat wij terecht een last onder dwangsom hebben opgelegd.

Hieronder zullen wij ingaan op de beroepsgronden van eiser.

Wij merken op dat alleen de beroepsgrond met betrekking op het wel of niet gedoogd zijn ook in bezwaar is aangevoerd. De overige beroepsgronden worden voor het eerst in de beroepsprocedure aangevoerd.

1. Artikel 6, lid 1 EVRM

Eiser betoogt tevergeefs dat het besluit van 20 maart 2017 in strijd is met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de Fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). De opgelegde last onder dwangsom strekt ertoe het in strijd met artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 26 van de regels van het bestemmingsplan en artikel 10.5.1 van die regels, permanent bewonen van het recreatieverblijf te beëindigen. De last is niet gericht op leedtoevoeging en is evenmin leedtoevoegend van aard. Reeds daarom kan eiser niet worden gevolgd in zijn betoog dat het opleggen van de last onder dwangsom in strijd is met artikel 6 van het EVRM (vgl. ABRS 5 juli 2006, 200507285/1).

2. Kan het college wel rechtsgeldig handhaven als het archief niet op orde is?

De relevantie van deze beroepsgrond ontgaat ons. Het is voor de vraag of handhavend opgetreden kan worden niet relevant of het archief op orde is. Ook het wel of niet hebben van een uitvoeringsprogramma handhaving is niet relevant. Waar het om gaat is dat wij vanaf 1 januari 1994 niet hebben berust in permanente bewoning van recreatiewoningen.

In de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:280, overweegt de afdeling:

“Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het college vanaf 1994 geen of nauwelijks uitvoering heeft gegeven aan dit handhavingsbeleid. Dat dit beleid niet is vertaald in een handhavingsprogramma doet daaraan niet af. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het vanaf 1 januari 1994 niet heeft berust in permanente bewoning van recreatiewoningen in de voormalige gemeente Moordrecht en dat het, hoewel niet altijd even intensief en structureel, uitvoering aan het handhavingsbeleid heeft gegeven”.

In de uitspraak van 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2297, herhaalt de afdeling deze overweging:

“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".

3. Weegt het belang van de gemeente zwaarder dan het belang van de eigenaar/bewoner van de recreatiewoning?

In dit kader verwijzen wij naar de uitspraak van de ABRS van 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8713, waarin de afdeling overweegt dat ernstige financiële gevolgen van handhavend optreden voor de overtreder, geen bijzondere omstandigheid vormt om van handhavend optreden af te zien. Door het recreatieverblijf te gaan gebruiken voor permanente bewoning, terwijl eiser wist dat dit niet is toegestaan, heeft eiser een keuze gemaakt waarvan de financiële consequenties in beginsel voor haar eigen rekening en risico behoren te komen.

Wij merken verder op dat de begunstigingstermijn er enkel toe dient een overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De verkoop van het recreatieverblijf is hiervoor niet noodzakelijk (ABRS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5957).

4. Belang en toekomstvisie recreatiewoningen Zuidplas

De relevantie van de verwijzing naar het project "vitale parken" ontgaat ons. Het gaat daar immers om recreatieparken op de Veluwe. Overigens merken wij op dat het doel van dit project is een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken te realiseren, dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Onderdeel daarvan is ook het handhaven op het niet-recreatief gebruik.

Anders dan eiser stelt blijkt uit de beantwoording van de raadsragen niet dat wij geen belang en toekomstvisie hebben. In de beantwoording van de raadsragen hebben wij aangegeven dat wij met het huidige beleid beogen het recreatieve karakter op de parken te doen herleven. Daarbij heeft het college oog voor de behoeften en trends binnen de recreatieve sector.

Anders dan eiser stelt hebben wij de negatieve gevolgen van permanente bewoning wel benoemd, namelijk in de Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven.

Voor wat betreft het beroep op artikel 8 EVRM merken wij het volgende op.

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. In het tweede lid is bepaald dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Voor zover het in het bestemmingsplan opgenomen gebruiksverbod kan 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.

Ingevolge deze bepaling stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.

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 het voorschrift omtrent het gebruik er in dit geval toe strekt om permanente bewoning van recreatiewoningen, die in strijd is met de regels van het bestemmingsplan, te verbieden, kan zij worden aangemerkt als in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen (zie ABRS 12 november 2003, 200301877/1).

5. Het beleid moet een beoogd en bereikbaar doel hebben

Wij merken op dat een transformatie van een recreatiepark waar grotendeels permanent gewoond wordt, naar een recreatiepark waar daadwerkelijk alleen maar gerecreëerd wordt, niet binnen een jaar kan worden gerealiseerd. Wij realiseren ons dat dit tijd kost.

Wij merken overigens op dat wij de stelling van eiser dat op 800 kavels permanent gewoond wordt niet kunnen onderschrijven.

6. Negatieve effecten van permanente bewoning, oorzaken verloedering

Hierboven hebben wij al aangegeven dat de negatieve effecten zijn benoemd in de Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven.

Verder hebben wij al aangegeven dat het college vanaf 1 januari 1994 niet heeft 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.

7. Onbehoorlijk/onbetrouwbaar bestuur

De relevantie van deze beroepsgrond voor onderhavige zaak ontgaat ons. Wij zullen hier dan ook niet op in gaan.

8. Willekeur

Voor wat betreft de verschillende peildata om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden vrijstelling verwijzen wij naar de hierboven aangehaalde uitspraak van de afdeling van 4 februari 2015. In deze uitspraak overweegt de afdeling:

“De in de Beleidsnota gehanteerde peildata per gebied zijn gerelateerd aan de data waarop in de voormalige gemeenten van de gemeente Zuidplas handhavingsbeleid is vastgesteld, zodat van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel geen sprake is. Nu evenmin is gebleken dat de Beleidsnota innerlijke tegenstrijdigheden bevat, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college het in de Beleidsnota opgenomen handhavingsbeleid niet aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen”.

Wij merken overigens op dat de door eiser genoemde peildatum van 1 januari 2010 die voor de andere recreatieparken zou gelden niet juist is. De peildata liggen voor 1 januari 2010.

Voor wat betreft de verwijzing naar de caravanstallingen en de Geertruidahoeve merken wij op dat dit andere gevallen dan niet-recreatief gebruik betreffen en er dus geen sprake kan zijn van willekeur. Overigens merken wij op dat wij wel degelijk handhavend optreden tegen de illegale caravanstallingen en de Geertruidahoeve.

In de Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is opgenomen dat een eenmalige dwangsom van € 20.000,-- wordt opgelegd. In de Beleidsnota is verder opgenomen dat als na verbeurte van de dwangsom van € 20.000,-- het strijdige gebruik wordt voortgezet het college een tweede, hogere last onder dwangsom opleggen van € 30.000,- kan opleggen of kan overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Welke van deze twee herstelsancties wordt toegepast, wordt per geval beoordeeld.

9. Zicht op legalisering

In de last onder dwangsom zijn wij uitgebreid ingegaan op het niet legaliseren van het niet-recreatieve gebruik. Korthedshalve verwijzen wij hiernaar.

10. Is Wittop Koning wel of niet gedoogd

Wij merken op dat wij geen persoonsgebonden gedoogbeschikking hebben verleend.

Overigens staat de heer Roozenburg pas sinds 6 juli 2016 ingeschreven op het adres van het recreatieverblijf. Mevrouw K. Wittop Koning en mevrouw S. Wittop Koning staan sinds 12 juni 2014 weer ingeschreven op het adres van het recreatieverblijf. Zij hebben vanaf 10 december 2011 tot 12 juni 2014 ingeschreven gestaan op het adres Ferdinand Huyckstraat 1 in Zaandam. De permanente bewoning is dus gedurende een periode van 2,5 jaar gestaakt geweest en op 12 juni 2014 weer hervat. De heer Roozenburg, mevrouw K. Wittop Koning en mevrouw S. Wittop Koning zijn dus na de peildatum van 1 januari 1994 permanent gaan wonen in het recreatieverblijf. Zij komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Voor wat betreft de WOZ-zaak en de woonkostentoeslag merken wij op dat hieruit niet volgt dat wij de permanente bewoning hebben gedoogd.

Voor wat betreft het moeten inschrijven op het adres van het recreatieverblijf merken wij op dat op grond van de wet Basisregistratie personen de verplichting bestaat om zich in te schrijven op het adres waar iemand woont. Daarbij is niet relevant of op dat adres ook gewoond mag worden.

Voor wat betreft de brief van de Officier van Justitie merken wij op dat daarin vermeld staat dat de heer Roozenburg zal verblijven op het adres van het recreatieverblijf. Verder is de voorwaarde opgenomen dat iedere adreswijziging doorgegeven moet worden. Hieruit volgt dus niet dat er permanent gewoond mag worden in het recreatieverblijf.

Conclusie

Concluderend stellen wij vast dat wij terecht een last onder dwangsom hebben opgelegd. Wij verzoeken uw rechtbank dan ook het verzoek om een voorlopige voorziening af te wijzen. Tevens verzoeken wij uw rechtbank meteen uitspraak te doen in het beroep van K. Wittop Koning en het beroep ongegrond te verklaren.

Nadere informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de heer R. Oosterhuis, telefoonnummer: 088 - 5450421, e-mailadres: roosterhuis@odmh.nl. Bij correspondentie, vragen of overleg over deze brief verzoeken wij u ons kenmerk 2017180569 te vermelden.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidplas
namens dezen,
hoofd afdeling Bouw- en woningtoezicht Omgevingsdienst Midden-Holland,
mevr. drs. A.D. Wiersema

Dit document is digitaal vastgesteld. Er staat daarom geen handtekening onder.

Bijlage

Procesdossier Vovo, 2017183998

