

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 17/5172 en SGR 17/5173

uitspraak van de voorzieningenrechter van 31 augustus 2017 op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

K. Wittop Koning, te Moordrecht, eiseres,

en

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas, verweerder
(gemachtigden: mr. R. Oosterhuis en mr. E. Schuurman).

Procesverloop

Bij besluit van 20 maart 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder eiseres onder oplegging van een last onder dwangsom van € 20.000,- gelast om binnen zes maanden na de verzenddatum van dit besluit de permanente bewoning van haar recreatieverblijf aan het Oosteinde 11, huisje 82, in recreatiepark 'Poldertuin' te Moordrecht te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 23 juni 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Zij heeft verder de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 augustus 2017. Eiseres is verschenen, vergezeld van haar partner R. Roozenburg. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

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. Eiseres heeft in 2008 de recreatiewoning op het adres Oosteinde 11, huisje 82, in recreatiepark 'Poldertuin' te Moordrecht gekocht. Eiseres staat samen met haar dochter sinds 12 juni 2014 op dat adres in de Basisregistratie personen (BRP) ingeschreven. De

partner van eiseres staat sinds 6 juli 2016 op dat adres in de BRP ingeschreven. Verweerder heeft zich naar aanleiding van controles die in de periode van 22 september 2016 tot en met 29 maart 2017 ter plaatse zijn uitgevoerd, op het standpunt gesteld dat eiseres haar recreatiewoning in strijd met de regels van het bestemmingsplan permanent bewoont.

3. Bij het primaire besluit heeft verweerder eiseres gelast om de permanente bewoning van de recreatiewoning binnen zes maanden te staken en gestaakt te houden, op straffe van een dwangsom van € 20.000. Bij het bestreden besluit heeft verweerder, in overeenstemming met het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van 7 juni 2017, het in het primaire besluit verwoorde standpunt gehandhaafd.

4. Eiseres heeft in haar verzoekschrift uitvoerig gemotiveerd waarom zij zich niet kan verenigen met het bestreden besluit. De voorzieningenrechter zal in het navolgende ingaan op de beroepsgronden van eiseres.

5. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Moordrecht Buiten'. Het betrokken perceel heeft de bestemming 'Recreatie'. Niet in geschil is dat eiseres haar recreatiewoning gebruikt 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. 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 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 verweerder 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 voorzieningenrechter stelt vast dat dit beleid door deze rechtbank bij uitspraak van 23 juli 2015, zaaknummer SGR 14/4380, betreffende de recreatiewoning Oosteinde 11, huisje 115, gelegen op hetzelfde recreatiepark, niet onredelijk is geacht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (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 eiseres niet te volgen. Gelet hierop gaat de rechtbank voorbij aan het betoog van eiseres dat legalisering van permanente bewoning in het algemeen een goede oplossing is om verloedering van recreatieparken en de bijbehorende criminaliteit tegen te gaan.

6.4. Vaststaat dat eiseres haar recreatiewoning na de peildatum van 1 januari 1994 heeft gekocht en dat zij daarin in ieder geval (weer) sinds 12 juni 2014, tevens de datum van inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP), permanent is gaan wonen. De permanente bewoning van het recreatieverblijf is alleen in de periode van 10 december 2011 tot 12 juni 2014 onderbroken geweest, omdat eiseres met haar toenmalige partner en met haar dochter op een adres in Zaandam heeft gewoond. Roozenburg staat sinds 6 juli 2016 ingeschreven op het adres van het recreatieverblijf. Nu eiseres niet reeds vóór 1 januari 1994 in een recreatiewoning in de voormalige gemeente Moordrecht heeft gewoond komt 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.

8. Uit de stukken komt verder naar voren dat de Omgevingsdienst Midden-Holland, 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. Vast staat dat eiseres een maatwerkoplossing heeft aangevraagd, maar dat haar naam niet op deze lijst voorkomt. Het standpunt van verweerder dat hij er daarom van uitgaat dat eiseres geen maatwerkoplossing heeft gekregen om permanent te mogen wonen in haar recreatiewoning, acht de rechtbank daarom niet onjuist.

9. Eiseres heeft aangevoerd dat, hoewel verweerder zich beroept op de negatieve effecten van permanente bewoning, door verweerder vóór 2010 nooit handhavend is opgetreden. Deze beroepsgrond van eiseres slaagt niet. De voorzieningenrechter verwijst hiertoe naar de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 24 augustus 2016. Hierin is overwogen dat het niet vertalen van het handhavingsbeleid door verweerder in een handhavingsprogramma er niet aan afdoet dat verweerder 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.

10.1 Eiseres heeft verder betoogd dat zij van de zijde van verweerder mondeling toestemming heeft gekregen om met ingang van 12 juni 2014 permanent te wonen in haar 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.

10.2. Niet is gebleken dat aan eiseres een toezegging is gedaan waaraan zij redelijkerwijs het vertrouwen heeft kunnen ontlelen dat zij de recreatiewoning permanent mocht gaan bewonen en dat in haar geval niet tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning zou worden opgetreden. Nu eiseres haar betoog niet met een schriftelijk stuk heeft onderbouwd, kan hieraan geen betekenis worden toegekend. De voorhanden zijnde stukken bieden ook geen aanknopingspunten voor dit betoog van eiseres. Anders dan eiseres meent mocht zij er ook niet van uitgaan dat de toekenning van een woonkostentoeslag vanaf 30 september 2015 in haar geval betekende dat er van de zijde van verweerder ingestemd werd met de permante bewoning van haar recreatiewoning en dat door verweerder niet tegen deze bewoning handhavend opgetreden zou worden. 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, heeft eiseres evenmin het vertrouwen kunnen ontlelen dat zij haar recreatiewoning permanent mocht blijven bewonen. Het beroep van eiseres op het vertrouwensbeginsel treft geen doel.

11. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat het hanteren door verweerder van verschillende peildata voor het verkrijgen van een persoonsgebonden gedoogbeslissing wijst op willekeurig handelen van verweerder. De voorzieningenrechter deelt dit standpunt van eiseres niet. Daartoe wordt verwezen naar wat de Afdeling in haar uitspraak van 4 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:280) heeft overwogen. In die uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de in de beleidsnota gehanteerde peildata per gebied zijn gerelateerd aan de data waarop in de voormalige gemeenten die nu de gemeente Zuidplas vormen handhavingsbeleid is vastgesteld, zodat van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel geen sprake is.

12. Eiseres heeft tevens met een beroep op het gelijkheidsbeginsel betoogd dat in de gemeente Gouda niet handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning van woningen op een recreatiepark. Deze beroepsgrond faalt eveneens. Verweerder heeft er niet ten onrechte op gewezen dat aldaar op grond van het ter plaatste geldende bestemmingsplan permanente huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan, naast gebruik als recreatieverblijf. Reeds daarom is van een gelijk geval geen sprake en kan eiseres zich niet op het gelijkheidsbeginsel beroepen. Dat er elders in Nederland permanent gewoond mag worden op sommige recreatieparken, betekent niet dat verweerder ten aanzien van eiseres af had moeten zien van handhavend optreden. Verweerder heeft ter zitting terecht benadrukt dat zijn beleid er nu juist op gericht is om permanente bewoning van recreatieverblijven te weren, en dat hiertegen consequent wordt opgetreden. Dat beleid is niet onrechtmatig.

13. Het betoog van eiseres 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.

14. Het beroep van eiseres op artikel 6 van het EVRM slaagt evenmin. Artikel 6 van het EVRM ziet op het recht op een eerlijk proces. Eiseres heeft in haar beroep en ter zitting haar 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 strafsancities worden gesteld zijn bij een last onder dwangsom dus niet van toepassing. Voor zover eiseres met haar betoog op die eisen heeft gedoeld, faalt haar betoog eveneens.

15. Eiseres heeft voorts aangevoerd dat zij als gevolg van het bestreden besluit aanzienlijk financieel nadeel zal lijden. In geval van noodgedwongen verkoop van de recreatiewoning zal haar restschuld ongeveer € 100.000,- bedragen, aldus eiseres. De rechtbank verwijst naar aanleiding van dit betoog naar vaste jurisprudentie van de Afdeling, zoals onder meer weergegeven in de uitspraken van 23 januari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BY9213) en 16 mei 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW5957), waarin is overwogen dat de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond biedt voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. Gelet op deze jurisprudentie van de Afdeling kunnen de financiële gevolgen van het handhavend optreden van verweerder naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt. Deze beroepsgrond kan dan ook niet slagen.

16. Het betoog van eiseres dat onvoldoende rekening is gehouden met haar belangen slaagt niet. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan het belang van eiseres bij voortzetting van de permanente bewoning van de recreatiewoning geen doorslaggevend gewicht hoeft te worden toegekend. Dat eiseres door het handhavend optreden dakloos dreigt te worden, is een risico dat voor haar rekening dient te komen. De voorzieningenrechter betreft daarbij tevens dat eiseres, gelet op de uitspraak van deze rechtbank van 29 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:3400, er al geruime tijd mee bekend was dat zij haar recreatieverblijf niet permanent mocht bewonen. Uit die uitspraak blijkt immers dat verweerder reeds in 2011 handhavend is opgetreden tegen permanente bewoning door eiseres. Toen eiseres zich omstreeks 12 juni 2014 opnieuw liet inschrijven in de BRP op het adres van haar recreatiewoning, diende zij er terdege rekening mee te houden dat verweerder opnieuw handhavend zou optreden tegen permanente bewoning. In wat eiseres heeft aangevoerd, ziet de voorzieningenrechter daarom geen aanleiding om te

oordelen dat in het geval van eiseres sprake is van een onzorgvuldige of onvolledige belangenafweging.

17. Ook overigens is niet gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder van handhaving had moeten afzien. Er doet zich geen situatie voor waarin handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die situatie behoort te worden afgezien.

18. Alles overziende komt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat de ingediende beroepsgronden geen van alle doel treffen. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 8:86, eerste lid, van de Awb. Om die reden zal de voorzieningenrechter tevens onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.

19. Het beroep is ongegrond. Gegeven deze beslissing in de bodemprocedure is er geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen.

20. 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 mr. S.P. Jadoenathmisier, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 31 augustus 2017.



griffier



voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op: **- 1 SEP. 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.

