

AB 2023/10

Evenredigheid. Motivering. Belangen van derden: inbreuk op eigendomsrecht ligt in risicosfeer overtreder.

ABRvS 24-08-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2457, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	24 augustus 2022
Magistraten	Mr. H.C.P. Venema
Zaaknummer	202006515/1/R3
Noot	C.M.M. van Mil
JCDI	JCDI:ADS681509:1
Vakgebied(en)	Bestuursprocesrecht / Hoger beroep Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:2457, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-08-2022
Wetgeving	Art. 3:4 lid 2, art. 5:39 lid 1, art. 7:12 lid 1, art. 8:62 lid 1, art. 8:68 lid 1 en lid 2, art. 8:72 lid 3 onder a Awb; art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo

Essentie

Evenredigheid. Onvoldoende gemotiveerd dat handhavend optreden niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Samenvatting

De Afdeling stelt vast dat appellant en zijn gezin, waaronder zijn thuiswonende kinderen, hun hoofdverblijf hebben in de woning aan de locatie-a te Maasland. De opgelegde last onder dwangsom strekt ertoe deze bewoning te beëindigen. Dat maakt dat de belangen van zowel appellant als zijn gezin een rol moeten spelen in de afweging die het college gemaakt heeft. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 2 februari 2022, onder 7.10 (ECLI:NL:RVS:2022:285), speelt de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de hierbij betrokken belangen en de mate waarin deze belangen door het betrokken besluit worden geraakt een rol in de belangenafweging die het college dient te maken.

De Afdeling volgt het standpunt van appellant dat het college het besluit op bezwaar op dit punt onvoldoende heeft gemotiveerd. Het is de Afdeling onduidelijk welk gewicht het college aan de belangen van appellant en in het bijzonder de individuele gezinsleden, waaronder zijn destijds minderjarige kinderen, heeft toegekend en op grond van welke overwegingen het college het algemeen belang bij handhavend optreden zwaarwegender heeft geacht. Zo gaat het besluit op bezwaar niet in op de belangen van appellant en zijn gezin bij het behouden van hun woning en hoe die belangen zich volgens het college verhouden tot het belang dat is gelegen bij handhaving van het bestemmingsplan. Appellant betoogt terecht dat uit het besluit op bezwaar niet blijkt op welke wijze het college de feiten en omstandigheden in kaart heeft gebracht en de belangen van

appellant heeft betrokken in de besluitvorming. De Afdeling acht hierbij relevant dat het moeten beëindigen van de bewoning van de woning aan de locatie-a verstreckende gevolgen heeft voor appellant en zijn gezin. De Afdeling concludeert dat het college in zoverre in strijd heeft gehandeld met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 26 oktober 2020 in zaken nrs. 18/7305, 18/7721 en 18/8036 in het geding tussen onder meer:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2018 heeft het college appellant gelast om de bewoning van de woning aan de appellant locatie] te Maasland te beëindigen en beëindigd te houden, op verbeurte van een dwangsom van € 20.000,00 ineens.

Bij besluit van 25 mei 2018 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Bij besluit van 15 oktober 2018 heeft het college de door appellant tegen deze besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. In dit besluit heeft het college de opgelegde dwangsom van € 20.000,00 ineens gewijzigd in een dwangsom van € 2.000,00 voor iedere maand of gedeelte daarvan, met een maximum van € 20.000,00.

Bij besluit van 28 november 2018 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak op het beroep.

Bij uitspraak van 26 oktober 2020 heeft de rechtbank het door onder meer appellant tegen het besluit van 15 oktober 2018 ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant en partij hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 8 maart 2022, waar appellant, bijgestaan door mr. J. Bouwman-Treffers, advocaat te Honselersdijk, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Khalifi en mr. J.B. van Doorn, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. M.R. Plug, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

Op grond van artikel 8:68, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft de Afdeling het onderzoek heropend om het college de gelegenheid te geven om nadere stukken te overleggen.

Het college heeft de gevraagde nadere stukken toegezonden, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1.

Appellant woont sinds april 2000 in de woning op het adres locatie te Maasland. Op het perceel geldt op grond van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Glastuinbouwgebieden" (hierna: het bestemmingsplan) onder meer de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw". Gronden met deze bestemming zijn onder andere bestemd voor glastuinbouwbedrijven en daartoe behorende bedrijfswoningen. Bij brief van 20 september 2017 heeft de eigenaar van het perceel, bedrijf (hierna: belanghebbende), het college verzocht om tegen de bewoning van de bij het glastuinbouwbedrijf (hierna: het bedrijf) behorende bedrijfswoning handhavend op te treden. Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat, als gevolg van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst met appellant, de bewoning van deze bedrijfswoning in strijd is met het bestemmingsplan.

Verzoek om behandeling met gesloten deuren

2.

Op de zitting heeft appellant de Afdeling verzocht het onderzoek op de zitting met gesloten deuren te houden, gelet op medische omstandigheden die aan de orde kunnen komen bij de behandeling van het hoger beroep. Het college en partij hebben zich niet tegen het verzoek verzet.

2.1

Artikel 8:62, eerste lid, van de Awb bepaalt dat de zitting openbaar is. Blijkens het tweede lid van dat artikel kan de bestuursrechter beslissen dat het onderzoek ter zitting geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren zal plaatsvinden onder meer indien de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen dit vereist. Daarvoor zal sprake moeten zijn van een situatie waarin de persoonlijke levenssfeer van een of meer partijen bijzondere bescherming verdient.

2.2.

De Afdeling heeft, na schorsing van het onderzoek op de zitting, besloten het verzoek toe te wijzen. De Afdeling heeft het onderzoek op de zitting met gesloten deuren voortgezet.

Overtreding

3.

Het college heeft aan de last onder dwangsom ten grondslag gelegd dat appellant, in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), zonder omgevingsvergunning gronden in strijd gebruikt met het bestemmingsplan. Appellant gebruikt de in het bestemmingsplan bestemde bedrijfswoning als burgerwoning. Daartoe stelt het college dat een bedrijfswoning in de zin van artikel 3.1, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan in artikel 1.13 is gedefinieerd als:

"een woning bij een bedrijf, die bestemd is voor bewoning door (het huishouden van) de ondernemer of door bij dat bedrijf werkzaam personeel, waarvan huisvesting ter plaatse wenselijk is".

Appellant kan niet langer worden aangemerkt als bij het bedrijf werkzaam personeel, omdat zijn arbeidsovereenkomst met belanghebbende is beëindigd.

3.1.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het gebruik van de bedrijfswoning in strijd is met het bestemmingsplan. Hij stelt zich op het standpunt dat het gebruik van de woning onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt, zoals dat is neergelegd in artikel 22.2, onder a, van de planregels. Daartoe stelt appellant dat hij sinds 22 mei 2013 niet meer verbonden is aan het bedrijf, aangezien hij toen is afgetreden als bestuurder. Desondanks is hij de bedrijfswoning blijven bewonen. Aangezien het bestemmingsplan op 28 mei 2013 in werking is getreden, was het strijdig gebruik van de bedrijfswoning al aangevangen en daarom kan op grond van het overgangsrecht van het bestemmingsplan daartegen niet handhavend worden opgetreden, aldus appellant.

3.2.

Het college stelt zich op het standpunt dat de Afdeling deze beroepsgrond buiten beschouwing dient te laten. Het college stelt dat deze beroepsgrond niet in de procedure bij de rechtbank aan de orde is gesteld. Volgens het college is niet gebleken van een reden dat deze grond niet al in de beroepsprocedure kon worden aangevoerd.

3.3.

Artikel 22 van de planregels luidt:

- "a. het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. [...]
- d. het bepaalde onder 22.2a, is niet van toepassing op het gebruik, dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan."

3.4.

De Afdeling stelt voorop dat het beroep van het college op de grondentrichter in dit geval niet kan slagen. De Afdeling stelt vast dat appellant in de beroepsprocedure het standpunt heeft ingenomen dat er geen sprake is van een overtreding van het bestemmingsplan. De Afdeling is van oordeel dat het beroep op het overgangsrecht een nader argument is ter ondersteuning van dit eerder ingenomen standpunt.

3.5.

De Afdeling overweegt over het beroep op het overgangsrecht als volgt. Op de zitting van de Afdeling heeft appellant bevestigd dat op het moment dat het huidige bestemmingsplan in werking is getreden er sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen hem en het bedrijf. Appellant merkt hierover op dat hij de arbeidsovereenkomst nooit als geldig heeft beschouwd, omdat hij in zijn ogen nooit een reële arbeidsprestatie heeft verleend of heeft kunnen verlenen. Hij meent dat de overeenkomst dan ook niet als arbeidsovereenkomst kan worden gekwalificeerd. Naar het oordeel van de Afdeling is voor de rechtsgeldigheid van de arbeidsovereenkomst niet relevant hoe appellant deze arbeidsovereenkomst heeft ervaren. Het feit dat tussen hem en belanghebbende een arbeidsovereenkomst bestond en hem op basis daarvan salaris is betaald is voldoende om te concluderen dat op het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan de woning nog niet in strijd met dit plan in gebruik was als burgerwoning. Het beroep van appellant op het overgangsrecht kan om deze reden al niet slagen. De Afdeling concludeert dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het gebruik van de woning als burgerwoning in strijd is met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

4.

De conclusie hiervoor dat het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning in strijd is met het bestemmingsplan, betekent dat appellant handelt in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 3.1, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan, zodat het college bevoegd was hiertegen handhavend op te treden.

Beginselplicht tot handhaving

5.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

Concreet zicht op legalisatie

6.

Appellant meent dat er concreet zicht is op legalisatie gelet op het door hem ingediende verzoek aan het college om ter plaatse van de woning de specifieke functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning' (sagt-pw)" toe te kennen, met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.5.2 van de planregels. Daarnaast wijst appellant erop dat het waarschijnlijk is dat hij opnieuw aandelen zal verkrijgen in het familiebedrijf van belanghebbende via een civiele procedure die hij daarover heeft ingesteld. Op dat moment is hij weer aan het bedrijf van belanghebbende verbonden en wordt de bedrijfswoning door hem niet langer als burgerwoning bewoond.

6.1.

Het college stelt zich op het standpunt dat het zeer onwaarschijnlijk is dat het verzoek van appellant tot het aan de gronden van het perceel waarop de woning staat toekennen van de gewenste specifieke functieaanduiding wordt ingewilligd, omdat de woning is gelegen op gronden waaraan in het bestemmingsplan de aanduiding "vrijwaringszone - glas" is toegekend. Een dergelijke door appellant gewenste wijziging van het bestemmingsplan is daarom in strijd met artikel 18.2 van de planregels, waarmee volgens het college uitvoering is gegeven aan provinciaal beleid.

6.2.

De Afdeling stelt vast dat appellant het college pas op 23 februari 2022 heeft verzocht de bestemming van het perceel locatie in de door hem gewenste zin te wijzigen. Op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar was er geen verzoek tot het wijzigen van de bestemming waar het college rekening mee had kunnen houden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat er op dat moment geen sprake was van concreet zicht op legalisatie, nog afgezien van hoe het college inhoudelijk tegenover het verzoek staat. Omdat op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar nog onduidelijk was of appellant als uitkomst van een lopende civiele procedure op enig moment aandelen in de plantenkwekerij zou verkrijgen, bestond er op dat moment nog geen concreet zicht op legalisatie. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat er geen concreet zicht was op legalisatie ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar en dat het college daarin terecht geen aanleiding heeft gezien om van handhavend optreden af te zien.

Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid

7.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat handhaving in deze concrete situatie evenredig is tot de daarmee te dienen doelen. Appellant stelt zich op het standpunt dat handhavend optreden, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, onevenredig is en dat het college verschillende omstandigheden onvoldoende heeft meegewogen. In dat verband wijst appellant op de omstandigheden dat hij met zijn gezin al geruime tijd in deze woning woont, hij de woning op eigen kosten heeft gebouwd en dat hij lange tijd verbonden was aan het bedrijf van belanghebbende. Voorts wijst appellant erop dat er destijds geen afspraken zijn gemaakt voor het geval aan zijn verbondenheid aan het bedrijf een eind zou komen.

Appellant stelt dat handhaving in feite is ingezet met het doel om hem en zijn gezin op straat te zetten, in een moeilijke tijd waarin het nagenoeg onmogelijk is om vergelijkbare of geschikte woonruimte te vinden. Dit klemt te meer nu appellant zijn huidige woning niet kan verkopen, omdat de grond waar de woning op staat eigendom is van belanghebbende. Daarbij stelt appellant dat enig belang van belanghebbende om over de woning of de grond te beschikken niet is gesteld of gebleken. Daarnaast stelt appellant dat de emotionele gevolgen van handhaving voor het gezin ingrijpend zijn. Appellant betoogt dat het college deze omstandigheden onvoldoende heeft afgewogen tegen de doelen die met handhaving zijn gediend. Volgens appellant had het college in ieder geval beter moeten motiveren waarom de door hem gestelde omstandigheden niet zwaarwegender zijn geacht.

Appellant betoogt dat het college in zijn besluit concreet op had moeten nemen onder welke omstandigheden wel tot handhaving overgegaan zou worden, omdat appellant en belanghebbende in dat geval tot elkaar waren aangewezen. Daarbij verwijst appellant naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 25 januari 2018, (ECLI:NL:RVS:2018:252).

7.1.

Artikel 3:4, tweede lid, van de Awb luidt:

"De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

Artikel 7:12, eerste lid, van de Awb luidt:

"De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied."

7.2.

De Afdeling stelt vast dat appellant en zijn gezin, waaronder zijn thuiswonende kinderen, hun hoofdverblijf hebben in de woning aan de locatie te Maasland. De opgelegde last onder dwangsom strekt ertoe deze bewoning te beëindigen. Dat maakt dat de belangen van zowel appellant als zijn gezin een rol moeten spelen in de afweging die het college gemaakt heeft. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 2 februari 2022, onder 7.10 (ECLI:NL:RVS:2022:285), speelt de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de hierbij betrokken belangen en de mate waarin deze belangen door het betrokken besluit worden geraakt een rol in de belangenafweging die het college dient te maken.

De Afdeling volgt het standpunt van appellant dat het college het besluit op bezwaar op dit punt onvoldoende heeft gemotiveerd. De Afdeling is onduidelijk welk gewicht het college aan de belangen van appellant en in het bijzonder de individuele gezinsleden, waaronder zijn destijds minderjarige kinderen, heeft toegekend en op grond van welke overwegingen het college het algemeen belang bij handhavend optreden zwaarwegender

heeft geacht. Zo gaat het besluit op bezwaar niet in op de belangen van appellant en zijn gezin bij het behouden van hun woning en hoe die belangen zich volgens het college verhouden tot het belang dat is gelegen bij handhaving van het bestemmingsplan. Appellant betoogt terecht dat uit het besluit op bezwaar niet blijkt op welke wijze het college de feiten en omstandigheden in kaart heeft gebracht en de belangen van appellant heeft betrokken in de besluitvorming. De Afdeling acht hierbij relevant dat het moeten beëindigen van de bewoning van de woning aan de locatie verstrekkende gevolgen heeft voor appellant en zijn gezin. De Afdeling concludeert dat het college in zoverre in strijd heeft gehandeld met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

8.

Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak, voor zover aangevallen, dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep alsnog gegrond verklaren en het besluit op bezwaar van 15 oktober 2018 vernietigen.

De Afdeling ziet vanuit een oogpunt van finale geschilbeslechting aanleiding te bezien of het college met de in de schriftelijke uiteenzetting gegeven toelichting, alsnog afdoende heeft gemotiveerd dat handhavend optreden niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en of daarin aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar in stand te laten.

9.

Het college staat op het standpunt dat het handhavend optreden tegen de aan de orde zijnde overtreding, gelet op de beginselplicht tot handhaving, in dit geval niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, omdat appellant geen bijzondere omstandigheden heeft gesteld die ertoe noodzaken daarvan in deze concrete situatie af te zien. Het college meent dat de overtreding niet als "van geringe aard of ernst" kan worden gezien. Het betreft het in strijd met het geldende bestemmingsplan bewonen van een bedrijfswoning, waarbij het handhavend daartegen optreden een algemeen belang dient. Daarnaast is volgens het college van belang dat de bewoning van de bedrijfswoning door appellant en zijn gezin inbreuk maakt op het eigendomsrecht van belanghebbende, zijnde de eigenaar van het betrokken perceel waarop die woning staat. Omdat aan het algemeen belang en het eigendomsrecht van belanghebbende een zwaarwegender belang toekomt dan aan het belang van appellant bij het ongestoord voortzetten van de bewoning van de woning, is van onevenredige handhaving volgens het college geen sprake.

10.

De Afdeling is van oordeel dat het college, gelet op wat in de schriftelijke uiteenzetting en de mondelinge behandeling in hoger beroep is gesteld, voldoende heeft gemotiveerd dat handhavend optreden in dit geval niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Hoewel de Afdeling begrijpt dat de gevolgen voor appellant en zijn gezin ingrijpend zijn, volgt de Afdeling het college in zijn standpunt dat het algemeen belang dat is gediend bij handhaving van het bestemmingsplan en de inbreuk op het eigendomsrecht van belanghebbende in dit specifieke geval zwaarder wegen dan de belangen van appellant en zijn gezin. De Afdeling overweegt daartoe dat slechts bij bijzondere omstandigheden van een bestuursorgaan kan worden gevergd niet handhavend op te treden tegen een overtreding om de reden dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke bijzondere omstandigheden in dit geval aan de orde zijn. Daarnaast maakt de bewoning van de locatie inbreuk op het recht van belanghebbende om over de gronden te kunnen beschikken die tot haar eigendom behoren. Het belang bij het kunnen uitoefenen van een dergelijk eigendomsrecht is in dat opzicht evident en hoeft, anders dan appellant betoogt, niet nader te worden onderbouwd. Daar komt bij dat appellant zich ervan bewust was dat hij op gronden heeft gebouwd waarvan hij niet de eigenaar was zonder daarover afspraken te maken. De Afdeling ziet geen aanleiding om te oordelen dat deze omstandigheid niet in zijn risicosfeer ligt omdat partijen volgens appellant destijds dachten zich daarin beide redelijk op te stellen. Ook de huidige problematiek op de woningmarkt kan de inbreuk door appellant op

het eigendomsrecht van belanghebbende niet rechtvaardigen. Appellant erkent daarnaast dat belanghebbende hem een bedrag voor de woning heeft geboden, waarmee hij over middelen had kunnen beschikken om eventueel tijdelijk andere geschikte woonruimte te vinden. De Afdeling concludeert dat, hoewel de gevolgen van de opgelegde last voor appellant en zijn gezin ernstig zijn, deze niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Invorderingsbesluiten

11.

Op de zitting is door appellant gesteld dat de bij het besluit van 16 april 2018 opgelegde dwangsom, na het door hem ongebruikt laten verstrijken van de gestelde begunstigingstermijn, tot het maximumbedrag van € 20.000,00 is verbeurd en door het college is ingevorderd. Dit bedrag is door appellant aan het college betaald.

Omdat de Afdeling na het sluiten van het onderzoek op de zitting niet beschikte over de invorderingsbesluiten, heeft de Afdeling het onderzoek heropend en het college gevraagd deze besluiten alsnog toe te sturen. Het college heeft aan dit verzoek voldaan.

11.1.

Bij besluiten van 13 januari 2021, 16 april 2021, 12 mei 2021, 11 juni 2021, 8 juli 2021, 12 augustus 2021 en 7 september 2021 heeft het college in totaal een dwangsom van € 20.000,00 ingevorderd. Op grond van artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep mede betrekking op deze invorderingsbesluiten. Doordat de Afdeling het besluit van het college van 15 oktober 2018 zal vernietigen, komt de grondslag te ontvallen aan de genoemde invorderingsbesluiten. Om die reden zal de Afdeling het beroep van rechtswege van appellant tegen die besluiten gegrond verklaren en deze besluiten vernietigen.

Conclusie

12.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding de rechtsgevolgen van het besluit van 15 oktober 2018 in stand te laten met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat de rechtsgevolgen van de last onder dwangsom, zoals opgelegd bij besluit van 16 april 2018 en in stand gelaten bij besluit van 15 oktober 2018, blijven bestaan. In het licht van het voorgaande zal de Afdeling echter met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bepalen dat de besluiten met terugwerkende kracht worden geschorst tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak.

Gevolgen van deze uitspraak voor appellant en het college

13.

Het voorgaande betekent dat het college terecht de last onder dwangsom heeft opgelegd maar ten onrechte tot invordering is overgegaan. Door het met terugwerkende kracht schorsen van de opgelegde last onder dwangsom en het bij besluit op bezwaar in stand laten daarvan tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak, wordt appellant in de gelegenheid gesteld om binnen deze termijn alsnog te voldoen aan de aan hem opgelegde last om de bewoning van de woning aan de locatie te Maasland te beëindigen en beëindigd te houden. Als appellant niet uiterlijk zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak aan deze last heeft voldaan, dan wordt door hem alsnog een dwangsom van € 20.000,00 ineens verbeurd.

Proceskosten

14.

Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt voor zover aangevallen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 oktober 2020 in zaken nrs. 18/7305, 18/7721 en 18/8036;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van 15 oktober 2018 gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland van 15 oktober 2018;
- V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;
- VI. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland van 13 januari 2021, 16 april 2021, 12 mei 2021, 11 juni 2021, 8 juli 2021, 12 augustus 2021 en 7 september 2021;
- VI I. bepaalt dat de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland van 16 april 2018 en 15 oktober 2018 met terugwerkende kracht worden geschorst tot zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak;
- VI II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.036,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 435,00 vergoedt.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

In deze uitspraak wordt nadrukkelijk ingegaan op de evenredigheid van het besluit waarbij een last onder dwangsom is opgelegd en de motivering van dit besluit. Onder verwijzing naar de *Harderwijkuitspraak* (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.10) overweegt de Afdeling dat de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de hierbij betrokken belangen en de mate waarin deze belangen door het betrokken besluit worden geraakt, een rol spelen in de belangenafweging die het college dient te maken. Ook interessant is het oordeel van de Afdeling over de grondentrichter in deze zaak (r.o. 3.4).

2.

De uitspraak heeft betrekking op een handhavingsprocedure vanwege een bedrijfswoning die wordt gebruikt voor burgerbewoning. Dit is in strijd met het bestemmingsplan. Het handhavingsbesluit wordt echter door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd, omdat het college het besluit op bezwaar onvoldoende heeft gemotiveerd. Als gevolg daarvan komt ook de grondslag aan de invorderingsbesluiten te ontvallen. Toch komt de Afdeling na de behandeling in hoger beroep tot de slotsom dat (alsnog) voldoende is gemotiveerd dat handhavend optreden in dit geval niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De rechtsgevolgen worden dan ook in stand gelaten en de Afdeling bepaalt dat de besluiten met terugwerkende kracht worden geschorst tot zes maanden na de dag van verzending van de uitspraak.

3.

In de aanvankelijk gegeven motivering was onduidelijk welk gewicht het college had toegekend aan de belangen van de overtreder en in het bijzonder aan de belangen van de destijds minderjarige kinderen. Daarnaast was niet inzichtelijk gemaakt op grond van welke overwegingen het college het algemeen belang bij handhavend optreden zwaarwegender achtte. In hoger beroep wordt ingegaan op het algemeen belang en op de belangen van derden: de bewoning van de bedrijfswoning maakt inbreuk op het eigendomsrecht van de eigenaar van het perceel waarop die woning staat. Het belang bij het kunnen uitoefenen van een dergelijk eigendomsrecht is volgens de Afdeling (r.o. 10) in dat opzicht evident en hoeft niet nader te worden onderbouwd. Bovendien was appelland zich ervan bewust dat hij op gronden van een andere eigenaar heeft gebouwd, zonder daarover afspraken te maken. Dit ligt in zijn risicosfeer.

4.

Ook in andere recente uitspraken zien we terug dat (de toets aan) de evenredigheid over de band van het motiveringsbeginsel loopt, passend in het kader van een behoorlijke belangenafweging. Bijvoorbeeld in ABRvS 23 februari 2022, AB 2022/273, over de intrekking van de toestemming werkzaamheden te verrichten als bedoeld in artikel 7 lid 2 van de Wpbr. De Afdeling oordeelt dat de korpschef had moeten motiveren waarom de gekozen maatregel, in dat specifieke geval, een passende en noodzakelijke maatregel is. Ook ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:638, is hiervan een voorbeeld. In die zaak werd de dwangsomhoogte in strijd met het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:32b lid 3 van de Awb geacht, omdat niet kon worden volstaan met de enkele verwijzing naar het beleidsprotocol zonder nadere motivering (vgl. over de toetsing van de evenredigheid van de hoogte van de dwangsom ook ABRvS 9 maart 2022, AB 2022/291). Verder zij gewezen op ABRvS 16 februari 2022, AB 2022/283, waarin de minister zijn standpunt dat het niet onevenredig was om handhavend op te treden door middel van spoedbestuursdwang vanwege een slechts korte tijd verlopen uitvoervergunning, volgens de Afdeling ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Zie voorts ABRvS 1 september 2021, AB 2021/320, over handhavend optreden tegen een houten erfafscheiding die 1 meter te hoog was, terwijl het college aan de handhaving tegen erfafscheidingen in dit gebied een lage prioriteit had toegekend. De belangen, ook van de verzoeker om handhaving, en de afweging hiervan bleken niet inzichtelijk uit het besluit. Het besluit om handhavend op te treden behoefde daarom een nadere motivering. In de hierboven opgenomen uitspraak weegt het belang van de eigenaar (het kunnen uitoefenen van zijn eigendomsrecht) zwaar. Dit behoort echter in de motivering van het sanctiebesluit wel inzichtelijk te worden gemaakt.

5.

Verder valt het oordeel van de Afdeling over de grondentrichter in deze zaak op (r.o. 3.4). Appellant voert in hoger beroep pas aan dat geen sprake is van een overtreding, omdat het gebruik van de bedrijfswoning onder het overgangsrecht valt. Het college stelt daar tegenover dat deze beroepsgrond buiten beschouwing moet blijven omdat deze grond niet reeds bij de rechtbank is aangevoerd. Uit de uitspraak van de rechtbank

(ECLI:NL:RBDHA:2020:11283) volgt dat appelland in beroep inderdaad heeft aangevoerd dat geen sprake was van een overtreding. Het standpunt van appelland in beroep was dat moest worden uitgegaan van de definitie van een bestaande bedrijfswoning als bedoeld in de planregels en dat het gebruik van een bestaande bedrijfswoning op grond van de planregels was toegestaan.

6.

De Afdeling maakt niet veel woorden vuil aan de grondentrichter en de recente ontwikkelingen hieromtrent (zie hierover ABRvS 9 februari 2022, AB 2022/102 en ABRvS 9 maart, AB 2022/144). Geoordeeld wordt dat het beroep op de grondentrichter niet slaagt, omdat appelland in beroep wél heeft aangevoerd dat geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Het beroep op het overgangsrecht zou daarom een nader argument zijn ter ondersteuning hiervan. De ommezwaai die in hoger beroep door appelland is gemaakt binnen de grond dat geen sprake is van een overtreding omdat geen strijd met het bestemmingsplan zou bestaan (van geen overtreding wegens toegestaan gebruik van een bestaande bedrijfswoning naar overgangsrechtelijke bescherming), wordt door de Afdeling weliswaar getolereerd, maar de inhoudelijke bespreking van het nadere argument heeft voor appelland niet tot het door hem gewenste succes geleid.