

AB 2019/124

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

7 november 2018, nr. 201704026/1/A1

(Mr. B.J. Schueler)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:32 Awb

BR 2019/10

Module Ruimtelijke ordening 2018/8085

ECLI:NL:RVS:2018:3598

Bijzondere omstandigheid om niet te handhaven gelegen in schrijnende sociale en medische situatie overtreder.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4401) kunnen medische omstandigheden niet dan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot het oordeel dat het college van handhavend optreden dient af te zien. Niet in geschil is dat sprake is van ernstige klachten van zowel medische als psychische aard waarvoor de recreatiewoning een oplossing biedt. Dit wordt ondersteund door overgelegde stukken van een psychiater en huisarts. Zoals hiervoor is overwogen heeft het college appelland dan ook aangemerkt als een schrijnend geval. Ter zitting heeft het college bovendien toegelicht dat het ernaar neigt om af te zien van handhaving vanwege bijzondere omstandigheden en dat handhaving zonder passende oplossing niet wenselijk is. Dit standpunt is door het college bevestigd bij brief van 16 mei 2018. Daarin heeft het college de handhaving jegens appelland opgeschort tot vijf jaar na de datum van de uitspraak van de Afdeling, onder meer omdat nog altijd sprake is van een onveranderde sociale medische schrijnende situatie. Ook staat in de brief dat het college in deze vijf jaar nieuw beleid wil ontwikkelen zodat op termijn waarschijnlijk een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt verstrekt aan appelland vanwege de sociaal medische omstandigheden van hem en zijn echtgenote. Onder de hiervoor beschreven omstandigheden heeft het college naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet in redelijkheid kunnen besluiten om over te gaan tot handhavend optreden. Het betoog slaagt in zoverre.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 4 april 2017 in 17/102 in het geding tussen:

Appelland, te Stegeren, gemeente Ommen, en

Het college van burgemeester en wethouders van Ommen.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college appelland onder oplegging van een dwangsom gelast om het gebruik van het recreatieverblijf op het perceel aan de locatie-a te Stegeren (hierna: het perceel) ten behoeve van niet-recreatief gebruik voor permanente bewoning te beëindigen en tevens beëindigd te houden.

Bij besluit van 29 november 2016 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 april 2017 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 april 2018, waar appelland, bijgestaan door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door S. van der Veen, zijn verschenen.

Het college heeft, daartoe door de Afdeling in de gelegenheid gesteld, nadere stukken ingediend.

Appelland heeft bij brief van 18 juni 2018 daarop gereageerd. Deze reactie is naar het college toegestuurd.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

1. Appelland is eigenaar van het recreatieverblijf op het perceel en woont daar samen met zijn echtgenote. Tussen partijen is niet in geschil dat de permanente bewoning van dit recreatieverblijf in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Buitengebied Ommen'. Ook staat vast dat het college voor het gebruik van de recreatiewoning ten behoeve van permanente bewoning geen omgevingsvergunning heeft verleend, zodat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het college is bevoegd daartegen handhavend op te treden.

Het geschil beperkt zich tot de vraag of het college in redelijkheid gebruik mocht maken van deze bevoegdheid.

2. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtre-

ding 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 de concrete situatie behoort te worden afgezien.

3. Appellant betoogt dat dat de rechtbank heeft miskend dat het college vanwege bijzondere omstandigheden niet heeft kunnen overgaan tot handhavend optreden. Hij wijst er in dit verband op dat de rechtbank heeft miskend dat niet alleen sprake is van een financieel probleem maar ook sprake is van een medisch, sociaal en geestelijk probleem. Appellant voert verder aan dat er sprake is van een onveranderde extreme en uitzonderlijke medische situatie die bekend is bij het college. Ook zal appellant het recreatieverblijf voor een lagere prijs moeten verkopen dan waarvoor hij het heeft gekocht, terwijl hij geen dubbele lasten kan dragen.

3.1. Bij besluit van 14 oktober 2010 heeft het college, onder verwijzing naar zijn beleid, neergelegd in het Plan van aanpak Handhaving op bewoning recreatieverblijven (hierna: het Plan van aanpak), de handhaving jegens appellant opgeschort voor een termijn van vijf jaar omdat appellant volgens het college aangemerkt kan worden als een schrijnend geval zoals omschreven in het Plan van aanpak. Deze termijn is volgens het college voldoende voor appellant om in alle rust te zoeken naar een oplossing. Bij brief van 25 maart 2015 heeft het college de termijn uit sociale overwegingen nog eenmaal verlengd met een jaar omdat appellant volgens het college weinig inspanningen heeft verricht om een einde te maken aan de permanente bewoning van het recreatieverblijf en er tegelijkertijd nog steeds sprake is van een slechte geestelijke en lichamelijke situatie van de echtgenote van appellant. Na dat jaar heeft het college besloten tot handhavend optreden.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5957), biedt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het college daarvan om die reden behoort af te zien. De door appellant gestelde omstandigheid dat hij een hoge hypotheek heeft

op zijn recreatieverblijf en dat hij het recreatieverblijf voor een lagere prijs zal moeten verkopen, dan waarvoor hij deze heeft gekocht, heeft de rechtbank terecht geen grond gegeven voor het oordeel dat het college in dit geval van handhavend optreden behoorde af te zien. Een restschuld is een niet dermate bijzondere omstandigheid dat van handhaving moet worden afgezien. Het betoog faalt in zoverre.

3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4401) kunnen medische omstandigheden niet dan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot het oordeel dat het college van handhavend optreden dient af te zien. Niet in geschil is dat sprake is van ernstige klachten van zowel medische als psychische aard waarvoor de recreatiewoning een oplossing biedt. Dit wordt ondersteund door overgelegde stukken van een psychiater en huisarts. Zoals hiervoor is overwogen heeft het college appellant dan ook aangemerkt als een schrijnend geval. Ter zitting heeft het college bovendien toegelicht dat het ernaar neigt om af te zien van handhaving vanwege bijzondere omstandigheden en dat handhaving zonder passende oplossing niet wenselijk is. Dit standpunt is door het college bevestigd bij brief van 16 mei 2018. Daarin heeft het college de handhaving jegens appellant opgeschort tot vijf jaar na de datum van de uitspraak van de Afdeling, onder meer omdat nog altijd sprake is van een onveranderde sociale medische schrijnende situatie. Ook staat in de brief dat het college in deze vijf jaar nieuw beleid wil ontwikkelen zodat op termijn waarschijnlijk een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt verstrekt aan appellant vanwege de sociaal medische omstandigheden van hem en zijn echtgenote. Onder de hiervoor beschreven omstandigheden heeft het college naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet in redelijkheid kunnen besluiten om over te gaan tot handhavend optreden. Het betoog slaagt in zoverre.

4. Gelet op het voorgaande heeft het college het besluit van 29 november 2016 in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht genomen. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van appellant gegrond verklaren en het besluit van 29 november 2016 vernietigen. Het bezwaar tegen het besluit van 21 juni 2016 is gegrond. Dat besluit dient te worden herroepen.

5. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 4 april 2017 in AWB 17/102;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Ommen van 29 november 2016, kenmerk 2040370;
- V. verklaart het bezwaar tegen het besluit van 21 juni 2016, kenmerk 1976374 gegrond;
- VI. herroept het onder V genoemde besluit;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Ommen tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004 (zegge: tweeduizend vier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Ommen aan appelland het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 418 (zegge: vierhonderdachtien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Ter signalering. Het gebeurt niet vaak dat een overtreder zodanig medeleven weet te waken dat de Afdeling vindt dat het bestuursorgaan niet mag handhaven gelet op zijn persoonlijke omstandigheden. Dat lukt de overtreder hier wel. Dat maakt het de moeite waard om deze uitspraak op te nemen in de AB.

2. Vooropgesteld, in dit geval zijn er door de overtreder stukken overgelegd van de huisarts en de psychiater waaruit kennelijk volgt dat de overtreder ernstige medische en psychische klachten heeft. Dat bewijs wordt geleverd van het bestaan van die klachten (en de ernst daarvan) is op zichzelf al zeldzaam. De meeste van dit soort beroepen stranden reeds vanwege een gebrek aan bewijs. Dit geval is verder uitzonderlijk omdat de recreatiewoning volgens de Afdeling 'een oplossing biedt' voor de medische en psychische klachten van de overtreder. Wat dat dan voor een oplossing precies is wordt niet helemaal duidelijk, maar de permanente bewoning van de recreatiewoning (de overtreding) heeft dus kennelijk enige therapeutische (of therapie ondersteunende) waarde. Ook dat is uitzonderlijk. Het is dus een vrij unieke situatie. Zonder verdere informatie over de aard van de medische en psychische klachten en de therapeutische waarde van de re-

creatiewoning is het verder moeilijk om iets te vinden van de gemaakte afweging. In algemene zin merk ik op dat het gelet op de zeldzaamheid van dit soort oordelen van de Afdeling (en bestuursrechters in brede zin) hier in ieder geval iets ernstigs aan de hand moet zijn.

3. Wat ik mij wel nog afvraag is of het oordeel van de Afdeling hetzelfde zou zijn geweest als het college in dit geval niet zelf al tot het inzicht was gekomen dat handhaving hier (ietwat) onredelijk was. Zo ja, waarom is het dan relevant voor de Afdeling om de (gewijzigde) inzichten van het college te vermelden als onderbouwing voor de vernietiging? De (gewijzigde) inzichten van het bestuursorgaan doen er dan toch niet toe? Zo nee, betekent dat dan dat de Afdeling hier niet zou hebben vernietigd als het college voet bij stuk zou hebben gehouden dat handhaving wel redelijk is? Als je het zo bekijkt is het eigenlijk best gek als je als bestuursrechter je oordeel (gedeeltelijk) gaat onderbouwen met de mening van het bestuursorgaan over zijn eigen optreden.
T.N. Sanders

Ab 2019/125**AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE**

8 augustus 2018, nr. 201710099/1/A2
(Mrs. J. Kramer, H. Bolt, R. Uylenburg)
m.nt. H.E. Bröring

Art. 3:4 lid 2 Awb; art. 87 WvW 1994

ECLI:NL:RVS:2018:2670

De gevolgen van de lange wachttijd zijn, gezien de gedragingen die ten grondslag liggen aan de conclusie dat niet alle medewerking is verleend, onevenredig in verhouding tot de met het toezichtbeleid te dienen doelen.

In dit geval is van belang dat DIGO en de betrokken keurmeesters, naar DIGO stelt en door de RDW niet is weersproken, geen sanctieverleden hebben en dat tot op heden geen nieuwe incidenten hebben plaatsgevonden. Gezien de gedragingen waar het hier om gaat, dient het ontbreken van een sanctieverleden van DIGO en de betrokken keurmeesters betrokken te worden bij de bepaling van de lengte van de wachttijd. Daarbij dient ook te worden meegenomen dat de betrokken keurmeester, wegens een situatie van overmacht, geen feitelijke assistentie heeft kunnen verlenen aan de steekproefcontroleur van het door hem gekeurde voertuig. In het geval de steekproefcontroleur hierover van tevoren was ingelicht dan zou dit, zoals de RDW ter zitting