

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2532
Datum uitspraak	24 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 mei 2017 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning op het recreatieterrein aan de [locatie] te Arnhem (hierna: het recreatieterrein) en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Volledige tekst

201805246/1/A1.

Datum uitspraak: 24 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Arnhem,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 21 juni 2018 in zaak nr. 18/34 in het geding tussen:

[appellant] wonend te Arnhem

en

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem.

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2017 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning op het recreatieterrein aan de [locatie] te Arnhem (hierna: het recreatieterrein) en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 18 december 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, een dwangsom van € 1.260,00 toegekend en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juni 2018 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 schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 februari 2019, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. S.A. Joosten, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 30 juli 2013 heeft het college een brief gestuurd aan de permanente bewoners van het recreatieterrein waarin staat dat het college het voornemen heeft om een last onder dwangsom op te leggen om de permanente bewoning te beëindigen. Het college heeft daarna afgezien van handhavend optreden, omdat uit de reacties bleek dat de bewoners (voorlopig) niet elders terecht konden. [appellant] woont op het recreatieterrein. Hij heeft daarvoor een vergunning. [appellant] stelt dat het alsmaar toenemende aantal personen dat permanent illegaal op het recreatieterrein woont, meer dan 100, negatieve gevolgen heeft voor zijn woongenot. Daarom heeft hij het college verzocht om daartegen handhavend op te treden.

Handhaving

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het verzoek om handhaving mocht afwijzen. Hij voert aan dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat er bijzondere omstandigheden zijn om van handhavend optreden tegen het strijdig gebruik af te zien.

2.1. Niet in geschil is dat het bestaande gebruik van het recreatieterrein voor permanente bewoning in strijd is met de op grond van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Arnhem Noord 2007" aan het terrein toegekende bestemming "Recreatieve doeleinden". Het college was gelet hierop bevoegd om handhavend op te treden.

2.2. 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.

2.3. Niet in geschil is dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. De vraag die centraal staat is of het college voldoende heeft gemotiveerd dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat het college daarvan behoorde af te zien.

Het college stelt zich op het standpunt dat de permanente bewoners van het recreatieterrein een diverse groep vormen die vaak door meervoudige problemen en een gebrek aan reguliere opvang en/of huisvestingsmogelijkheden genoodzaakt wordt zich op het recreatieterrein in te schrijven. Daarbij gaat het volgens het college onder meer om 11 gezinnen met in totaal 19 minderjarige kinderen. Daarnaast is er een gezamenlijk overleg geweest met de gemeente Arnhem, VGGM, Moveira (vrouwenopvang) en Iriszorg crisisopvang. Tijdens dit overleg is, kort weergegeven, geconstateerd dat:

- de doorstroom in de crisisopvang stagneert, omdat de populatie gezinnen een meervoudige

- problematiek heeft waar tijd voor nodig is om die op te lossen;
- aan de eisen voor huisvesting bij corporaties vaak niet kan worden voldaan;
- er een landelijk tekort is aan sociale huurwoningen;
- door het beleid van de corporaties de doorstroom vertraging van weken oploopt, waardoor geen tijdige uitstroom gerealiseerd kan worden;
- er veel calamiteiten zijn die lastiger zijn op te lossen.

Het college stelt dat het nog altijd wil handhaven, maar het ziet zich gezien de complexiteit en diversiteit van de groep permanente bewoners en de grote druk op de sociale woningmarkt en opvang genoodzaakt om van handhaving af te zien.

2.4. Voorop staat dat het bestemmingsplan permanente bewoning van het recreatieterrein niet toestaat. Het college heeft in redelijkheid van belang kunnen achten dat toewijzing van het handhavingsverzoek voor kwetsbare gezinnen een zeer ingrijpend besluit is. Het college heeft echter niet gemotiveerd waarom dit belang zo zwaarwegend is ten opzichte van het belang van [appellant] en van het algemeen belang bij handhaving van het bestemmingsplan dat geheel van handhavend optreden wordt afgezien. Het college heeft daarbij niet de mogelijkheid betrokken om deze gezinnen een passende begunstigingstermijn te geven om alternatieve woonruimte te vinden. Wat betreft de overige personen die niet tot de kwetsbare gezinnen behoren, heeft het college in de besluiten van 4 mei 2017 en 18 december 2017 slechts in het algemeen verwezen naar de meervoudige problemen die vaak in de groep voorkomen. Dit kan niet als een bijzondere omstandigheid gelden. Daarbij betreft de Afdeling dat het college niet heeft geïnventariseerd om welke personen het gaat en of zich bij deze personen problemen voordoen, waardoor het vinden van alternatieve woonruimte niet mogelijk is. Ter zitting heeft het college toegelicht niet tegen deze personen op te treden vanwege gebrek aan capaciteit. De Afdeling is van oordeel dat hoewel van het college vanwege beperkte capaciteit niet kan worden gevergd dat tegen alle personen direct handhavend wordt opgetreden, gebrek aan capaciteit geen bijzondere omstandigheid is op grond waarvan geheel van handhaving mag worden afgezien. Ter zitting is gebleken dat er nog geen concrete plannen bestaan om handhavend op te treden. Een plan van aanpak of handhavingsbeleid ontbreekt.

Het betoog slaagt.

Artikel 6 van het EVRM

3. [appellant] betoogt dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) is geschonden. Hij voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de redelijke termijn is aangevangen op 15 mei 2017. Volgens [appellant] moet bij beoordeling van de redelijke termijn de duur van de procedure als geheel in aanmerking genomen worden. De procedure als geheel houdt in de procedure over het geschil dat de belanghebbende en het bestuursorgaan verdeeld houdt, wat blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:585](#), zo stelt [appellant]. Daarom had niet de dag van de ontvangst door het college van het bezwaarschrift tegen het besluit van 4 mei 2017 als begin van de termijn aangemerkt moeten worden, maar het voornemen tot handhaving van 30 juli 2013. Daarnaast verzoekt [appellant] om een aanvullende schadevergoeding van € 10.000,00, omdat deze procedure volgens hem al langer duurt dan noodzakelijk is.

3.1. Artikel 6 van het EVRM luidt:

"1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

[...]."

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4037](#), geldt dat de rechter bij wie het verzoek wordt gedaan het verzoek beoordeelt naar de stand van zaken van het geding ten tijde van zijn uitspraak, waarbij de totale duur van de procedure tot dan toe in ogenschouw wordt genomen. In zaken met een voorafgaande bezwaarschriftprocedure vangt de termijn aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. De termijn eindigt op het moment waarop de rechter die op het beroep beslist uitspraak doet.

Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3490](#), heeft voor de berechting van een zaak in eerste aanleg als uitgangspunt te gelden dat deze niet binnen een redelijke termijn geschiedt, indien de rechter in eerste aanleg niet binnen twee jaar nadat die termijn is aangevangen uitspraak doet. In deze termijn is de duur van een eventuele bezwaarfase inbegrepen. Hierbij geldt dat de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld en het processuele gedrag van appellant gedurende de gehele procesgang onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de als uitgangspunt gehanteerde termijn gerechtvaardigd te achten.

3.3. Voor zover [appellant] onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 10 juni 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BO5080](#), stelt dat de redelijke termijn weliswaar in beginsel aanvangt op het moment dat het bezwaarschrift wordt ontvangen door het bestuursorgaan, maar dat in dit geval van dat uitgangspunt moet worden afgeweken, volgt de Afdeling hem daarin niet, alleen al omdat [appellant] niet heeft gemotiveerd waarom van dat uitgangspunt moet worden afgeweken.

De rechtbank heeft terecht 15 mei 2017, de dag van de ontvangst door het college van het bezwaarschrift tegen het besluit van 4 mei 2017, als begin van de termijn aangemerkt. De rechtbank heeft op 21 juni 2018 op het beroep beslist. De procedure duurde op dat moment iets meer dan een jaar en een maand, zodat de als uitgangspunt te nemen termijn van twee jaar niet is overschreden. Dat betekent ook dat geen aanleiding bestaat om het college te veroordelen tot betaling van een aanvullende schadevergoeding.

Het betoog faalt.

Conclusie

4. Gelet op hetgeen in 2.4 is overwogen is het besluit van 18 december 2017 in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid en is in strijd met artikel 7:12 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd waarom het college van handhavend optreden tegen de permanente bewoning van het recreatiepark afziet. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college op voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om de gebreken in dat besluit te herstellen. Daartoe dient het college uiterlijk binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen door het besluit van 18 december 2017 alsnog na onderzoek toereikend te motiveren en zo nodig te wijzigen. Daarbij dient het college per illegale bewoner te bezien of sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan handhavend optreden moet worden afgezien.

Het college dient de Afdeling en [appellant] de uitkomst mede te delen en, indien van toepassing, een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

5. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Arnhem op om:

- binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen onder 2.4 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 18 december 2017, kenmerk 146520, te herstellen, en
- de Afdeling en [appellant] de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

w.g. Steendijk w.g. Soede
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2019

270-884.