

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:524

Datum uitspraak

12 februari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 oktober 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas aan [wederpartij] en anderen een last onder bestuursdwang opgelegd. Bij besluit van 3 april 2023 heeft het college het door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 18 oktober 2022 herroepen en [wederpartij] en anderen onder oplegging van een dwangsom gelast om de overtreiding te beëindigen en beëindigd te houden door het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel aan de Kesselseweg in Helden op te heffen. [wederpartij] en anderen hebben op 27 september 2022 spandoeken opgehangen en caravans geplaatst op het perceel om aandacht te vragen voor meer standplaatsen voor woonwagens binnen de gemeente Peel en Maas. Volgens het college was geen sprake meer van een betoging, omdat het perceel niet meer werd gebruikt om het demonstratierecht uit te oefenen, maar om te verblijven, te overnachten, samen te komen en personen te ontvangen.

Volledige tekst

202304560/1/R1.

Datum uitspraak: 12 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas,

appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de

rechtbank) van 8 juni 2023 in zaak nr. 23/986 in het geding tussen:
[wederpartij] en anderen, allen wonend in Peel en Maas,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 2022 heeft het college aan [wederpartij] en anderen een last onder bestuursdwang opgelegd.

Bij besluit van 3 april 2023 heeft het college het door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 18 oktober 2022 herroepen en [wederpartij] en anderen onder oplegging van een dwangsom gelast om de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) te beëindigen en beëindigd te houden door het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel sectie C nummer 5482 aan de Kesselseweg in Helden (hierna: het perceel) op te heffen.

Bij uitspraak van 8 juni 2023 heeft de rechtbank het door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 april 2023 vernietigd en het besluit van 18 oktober 2022 herroepen.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 12 november 2024 heeft het college de bij besluit van 3 april 2023 opgelegde last onder dwangsom met een gewijzigde motivering gehandhaafd.

[wederpartij] en anderen hebben daartegen gronden gericht.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 17 december 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. L. Ait Sarou, bijgestaan door mr. F.A. Pommer, advocaat in Nijmegen, en [wederpartij] en anderen, vertegenwoordigd door mr. B.H.A. Augustin, advocaat in Urmond, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingsrecht in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevallen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die last onder dwangsom en de invordering daarvan het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 18 oktober 2022 heeft het college aan [wederpartij] en anderen een last onder bestuursdwang opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [wederpartij] en anderen hebben op 27 september 2022 spandoeken opgehangen en caravans geplaatst op het perceel om aandacht te vragen voor meer standplaatsen voor woonwagens binnen de gemeente Peel en Maas.

Bij besluit van 18 oktober 2022 heeft het college [wederpartij] en anderen onder aanzegging van bestuursdwang gelast om de overtreding van onder meer artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo op het perceel te beëindigen en beëindigd te houden. Volgens het college was toen geen sprake meer van een betoging, omdat het perceel niet meer werd gebruikt om het demonstratierecht uit te oefenen, maar om te verblijven, te overnachten, samen te komen en personen te ontvangen.

Bij het besluit op bezwaar van 3 april 2023 heeft het college de sanctie gewijzigd van bestuursdwang naar een dwangsom. Het college heeft bij dat besluit [wederpartij] en anderen onder oplegging van een dwangsom van € 2.500,00 per week per geconstateerde overtreding gelast om de overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo binnen 6 weken te beëindigen en beëindigd te houden. Daarbij is opgenomen dat aan de last kan worden voldaan door het gebruik van het perceel en het nachtverblijf op het perceel te beëindigen en beëindigd te houden, de kampeermiddelen met daarbij behorende voorzieningen (zijnde caravans, inclusief toebehoren, zoals voortenten) en de opslag (waaronder een caravan(wrak) en afval en andere objecten) te verwijderen. Volgens het college was ook op dat moment geen sprake meer van een betoging als bedoeld in artikel 9 van de Grondwet (hierna: de Gw). Het perceel werd volgens het college vooral gebruikt als opslagplaats voor de caravans en als nachtverblijf.

3. De rechtbank heeft overwogen dat het innemen van standplaatsen en de manier waarop dat door [wederpartij] en anderen is vormgegeven ten tijde van het besluit op bezwaar is aan te merken als een (voorgezette) betoging in de zin van artikel 9 van de Gw. Volgens de rechtbank is niet gebleken dat de belangen van derden onevenredig worden aangetast indien van handhaving wordt afgezien, en weegt de uitoefening van het recht op betoging voor [wederpartij] en anderen zwaarder dan het algemeen belang van het college bij handhaving. De rechtbank acht handhavend optreden in dit geval onevenredig. Handhavend optreden zou betekenen dat van het grondrecht om te betogen geen of te weinig gebruik van betekenis overblijft.

4. Het college heeft op 12 november 2024 de bij besluit van 3 april 2023 opgelegde last onder dwangsom met een gewijzigde motivering gehandhaafd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Het geschil in hoger beroep

5. Vaststaat dat de aanwezigheid van de caravans met daarbij behorende voorzieningen en opslag, en het gebruik van het perceel voor nachtverblijf in strijd is met artikel 19.4.1 van de planregels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Peel en Maas", zodat [wederpartij] en anderen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo handelden en het college in zoverre bevoegd was om daartegen handhavend op te treden.

6. 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. Handhavend optreden kan onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

7. Het geschil spitst zich toe op de vraag of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat het college van handhaving had moeten afzien.

Het hoger beroep

Bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien?

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het had moeten afzien van handhavend optreden, omdat handhavend optreden zou betekenen dat van het grondrecht om te betogen geen of te weinig gebruik van betekenis overblijft. Het college voert in dat kader aan dat de rechtbank heeft miskend dat geen sprake meer was van een betoging.

8.1. De Afdeling heeft eerder overwogen in de uitspraak van 9 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3223](#) dat een redelijke uitleg van artikel 9 van de Gw met zich brengt dat degenen die dit recht uitoefenen daarbij onderworpen zijn aan algemene bepalingen zoals artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, op voorwaarde dat dit niet tot gevolg heeft dat van het grondrecht op betoging geen gebruik van betekenis overblijft.

Was sprake van een betoging?

8.2. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Gw wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge het tweede lid kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit paragraaf II aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

8.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 9 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3223](#)) volgt uit de tekst, considerans en totstandkomingsgeschiedenis van de Wom dat die wet onder meer strekt tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Gw (Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 3, blz. 8). Voor de beoordeling wat moet worden verstaan onder een "betoging" moet daarom aansluiting worden gezocht bij het begrip "manifestatie" als bedoeld in de Wom. Bij een betoging gaat het blijkens de geschiedenis van artikel 9 van de Gw en van de Wom om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers is daarbij een bepalend element (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 39 en Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 32-33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 15). Acties die niet, of niet primair, het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, maar waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, zijn geen betogingen in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 8).

8.4. Verder volgt uit de eerder vermelde uitspraak van 9 november 2022 dat in beginsel ervan uit dient te worden gegaan dat een kampement dat is gericht op het uiten van een visie op politiek of maatschappelijk gebied een manifestatie is in de zin van de Wom. Het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement, waarbij de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, draagt echter niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom.

8.5. [wederpartij] en anderen hebben op 23 september 2022 een demonstratie gehouden door het plaatsen van caravans op een andere locatie dan het perceel. Voor deze demonstratie is een melding gedaan. Op 23 september 2022 is deze demonstratie, conform voorschriften, beëindigd, waarna de caravans zijn verplaatst naar het terrein voor het "Huis van de Gemeente". Op 27 september 2022 zijn de caravans aangetroffen op het perceel sectie C nummer 5482 aan de Kesselseweg in Helden. Voor de demonstratie op dit perceel is geen melding gedaan. Tijdens controles zijn onder meer meerdere caravans aangetroffen. Bij de caravans hingen spandoeken met de teksten: "Het uitsterfbeleid is verdwenen maar er zijn geen nieuwe staanplaatsen verschenen.", "wij laten ons niet verjagen! Want ook wij hebben recht op vak en wagen!" en "wij wachten al 4 jaar, maar de gemeente peel en maas doet niks en maakt loze belofte."

Nadat de voorzieningenrechter van de rechtbank het besluit van 18 oktober 2022 heeft geschorst tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar, hebben toezichthouders in de aanloop naar het besluit op bezwaar in de periode van 13 januari 2023 tot en met 3 april 2023 meerdere controles op het perceel uitgevoerd. Uit de controleverslagen komt naar voren dat er bij aanvang van deze controles op 13 januari 2023 vier caravans op het perceel stonden. Op 27 januari 2023 is een caravan verwijderd en op 15 maart 2023 is weer een caravan bijgeplaatst. Bij de caravans hingen gedurende de hele periode spandoeken met de hiervoor aangehaalde teksten. Verder komt uit de controleverslagen naar voren dat er op sommige momenten geen personen op het perceel aanwezig waren. Op andere momenten waren er groepen van personen in wisselende samenstellingen aanwezig. De inhoud van de controleverslagen wordt door [wederpartij] en anderen niet bestreden.

Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat ten tijde van het besluit op bezwaar het openbaar uiten van gedachten, gevoelens en overtuigingen op de achtergrond is geraakt, waardoor het bezetten van de publieke ruimte door het plaatsen van caravans met spandoeken niet langer het karakter van een betoging had. Daartoe overweegt de Afdeling dat de groep betogers aanvankelijk uit vijf personen bestond, maar dat de groep kleiner werd naarmate de tijd vorderde. Uit de controleverslagen vanaf januari 2023 komt naar voren dat bij veel controles geen personen op het perceel werden aangetroffen of dat er groepen van twee of drie personen in verschillende samenstellingen waren, waaronder personen die niet behoren bij de groep waarmee de demonstratie begon. Deze controles vonden op verschillende tijdstippen en dagen plaats. De Afdeling volgt daarom niet de stelling van [wederpartij] en anderen dat er voornamelijk op tijdstippen werd gecontroleerd, waarop kinderen naar school werden gebracht of er werd gewerkt. Daarnaast blijkt uit de controles dat veelal dezelfde persoon met twee honden in de caravans werd aangetroffen. Deze persoon heeft verklaard dat hij daar nachtverblijf houdt. Over de caravan die op 15 maart is bijgeplaatst heeft hij verder verklaard dat deze diende als opslagplaats. Ook blijkt uit de foto's bij de controleverslagen dat er afval en andere objecten op het perceel bij kwamen. De caravan die als opslagplaats werd gebruikt en de andere op het perceel aanwezige objecten dienden niet als symbool voor de gemeenschappelijke meningsuiting. Verder is de Afdeling

niet gebleken van activiteiten om de aanwezigheid van de caravans en de spandoeken onder de aandacht te brengen van het publiek. Daarvoor is van belang dat het perceel midden in het bos ligt en alleen toevallige voorbijgangers hiervan kennis kunnen nemen terwijl de tijdens de controle aangetroffen personen zich vaak in de caravans bevonden. De Afdeling betreft daarbij verder dat uit de foto's bij de controleverslagen niet zonder meer kan worden afgeleid dat de caravans onderdeel zijn van een betoging, zodat de enkele aanwezigheid van de caravans en spandoeken onvoldoende is voor het oordeel dat er in het openbaar gedachten, gevoelens en overtuigingen werden geuit. De Afdeling ziet verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het gemeenschappelijk standpunt op andere manieren werd uitgedragen. Deze factoren in samenhang maken naar het oordeel van de Afdeling dat het uitdragen van het gemeenschappelijke standpunt ten tijde van het besluit op bezwaar op de achtergrond was geraakt.

Zoals al onder 8.4 is overwogen draagt het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement, waarbij de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom. In dit geval was naar het oordeel van de Afdeling - naast dat de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond was geraakt, zoals hiervoor overwogen - sprake van het voor langere en voor potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte. In de uitspraken van de Afdeling van 9 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3223](#), overweging 18.2, en 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3174](#), overweging 5.2, heeft de Afdeling in dat kader van belang geacht dat geen einddatum was voorzien. In dit geval zijn de caravans vanaf 27 september 2022 op het perceel geplaatst en waren ze ten tijde van het besluit op bezwaar al voor zeven maanden op het perceel aanwezig. [wederpartij] en anderen hebben geen datum genoemd, waarop zij de caravans zouden verwijderen. Daarnaast hebben zij bij de toezichthouder aangegeven de caravans te laten staan totdat zij ieder een standplaats zouden krijgen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het kampement op het moment van het besluit op bezwaar het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw en van de Wom had verloren, omdat sprake was van het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte, waarbij de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geconcludeerd dat ten tijde van het besluit op bezwaar nog sprake was van een betoging.

Het betoog slaagt. De overige gronden van het hoger beroep behoeven geen bespreking meer.

9. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat handhavend optreden in dit geval betekent dat van het grondrecht om te betogen geen of te weinig gebruik van betekenis overblijft en om die reden onevenredig is. De Afdeling ziet verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat er andere bijzondere omstandigheden zijn die maken dat het college van handhaving had moeten afzien. Verder zijn er geen beroepsgronden die nog besproken moeten worden.

Beroep tegen het besluit van 12 november 2024

10. Het college heeft op 12 november 2024 de bij besluit van 3 april 2023 opgelegde last onder dwangsom met een gewijzigde motivering gehandhaafd. Het standpunt van het college is dat er geen betoging in de zin van de Gw of de Wom was. [wederpartij] en anderen zijn het niet eens met dit besluit, omdat zij vinden dat er wel een betoging was.

De Afdeling begrijpt dat het college met het besluit van 12 november 2024 heeft bedoeld een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Ten tijde van dat besluit was echter geen bezwaar aanhangig waarop een nieuw besluit kon worden genomen. Het besluit op bezwaar van 3 april 2023 was toen door de rechtbank vernietigd en het besluit van 18 oktober 2022 herroepen. Van handhaving van het besluit van 3 april 2023 met een gewijzigde motivering kon dan ook geen sprake zijn. Het college heeft dat niet onderkend. Het besluit van 12 november 2024 moet daarom worden vernietigd.

Conclusie

11. Het hoger beroep van het college is gelet op wat onder 8.5 is overwogen gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep alsnog ongegrond verklaren. Dat betekent dat het besluit van 3 april 2023 in stand blijft.

Het beroep van [wederpartij] en anderen tegen het besluit van 12 november 2024 is gelet op wat onder 10 is overwogen gegrond. Dat besluit moet worden vernietigd.

12. Het college moet de proceskosten die betrekking hebben op het beroep tegen het besluit van 12 november 2024 vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 8 juni 2023 in zaak nr. 23/986;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 12 november 2024 gegrond;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas tot vergoeding van bij [wederpartij] en anderen, in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 12 november 2024 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Wijgerde, griffier.

w.g. Jurgens
voorzitter

w.g. Wijgerde
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2025

672-1036