

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3831

Datum uitspraak

13 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 1 februari 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 1] te Bodegraven, afgewezen. [appellant] woont aan de [locatie 2] in Bodegraven. [appellant] heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 1] in Bodegraven. Volgens [appellant] overtreden de bewoners van het perceel artikel 24.1.2, onder a, van het geldende bestemmingsplan 'Kern Bodegraven'. Op grond van dit artikel mogen bewoners van een woning een niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit uitvoeren, voor zover dit ondergeschikt blijft aan de woonfunctie en aan bepaalde, in die bepaling genoemde voorwaarden wordt voldaan, waaronder de voorwaarde dat degene die de activiteiten in de woning uitvoert, tevens de bewoner van de woning moet zijn. Volgens [appellant] werken er op de [locatie 1] echter regelmatig personen die daar niet wonen.

Volledige tekst

202401415/1/R3.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend in Bodegraven, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 19 januari 2024 in zaak nr. 21/7474 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2021 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 1] te Bodegraven, afgewezen.

Bij besluit van 5 oktober 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 januari 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[partij A] en [partij B] (hierna: [partijen]) en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. B. Benard, rechtsbijstandverlener in Wassenaar, en het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk, vertegenwoordigd door S. van den Nieuwenhuijzen MSc LLB, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partijen], vertegenwoordigd door mr. M.A. de Boer, rechtsbijstandverlener in Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk voor dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wabo is gedaan op 4 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] woont aan de [locatie 2] in Bodegraven. [appellant] heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 1] in Bodegraven. Volgens [appellant] overtreden de bewoners van het perceel artikel 24.1.2, onder a, van het geldende bestemmingsplan 'Kern Bodegraven'. Op grond van dit artikel mogen bewoners van een woning een niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit uitvoeren, voor zover dit ondergeschikt blijft aan de woonfunctie en aan bepaalde, in die bepaling genoemde voorwaarden wordt voldaan, waaronder de voorwaarde dat degene die de activiteiten in de woning uitvoert, tevens de bewoner van de woning moet

zijn. Volgens [appellant] werken er op de [locatie 1] echter regelmatig personen die daar niet wonen.

Het college heeft dit handhavingsverzoek afgewezen en het daartegen gemaakte bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard. Volgens het college is er geen sprake van een overtreding.

De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. De rechtbank is van oordeel dat het college terecht heeft geconcludeerd dat het niet gehouden was om over te gaan tot handhaving omdat de overtreding niet is komen vast te staan. Het college heeft, naar aanleiding van de door [appellant] ingebrachte foto's en de verklaring van de bewoner van [locatie 3], aanleiding gezien om ter plaatse onderzoek te doen naar de gestelde overtreding. Voorafgaand aan het primaire besluit hebben toezichthouders drie keer op verschillende dagen van de week en op verschillende tijdstippen van de dag een onaangekondigd bezoek gebracht aan het perceel en na het indienen van het bezwaarschrift eveneens. Daarbij is in alle gevallen geconstateerd dat geen sprake is van een overtreding. De rechtbank ziet geen reden om te twifelen aan de rapporten van de toezichthouders. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat niet aannemelijk is geworden dat voor de organisatie van de uitvoerende werkzaamheden stelselmatig overleggen van relevante omvang en/of duur plaatsvinden in de woning.

Het hoger beroep

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de overtreding niet is vast komen te staan. Niet alleen uit de door hem ingebrachte foto's blijkt dat sprake is van een overtreding, maar ook uit de schriftelijke verklaring van een omwonende. In deze verklaring wordt aangegeven dat er dagelijks sprake is van een komen en gaan van werknemers naar [locatie 1] en van bedrijfsauto's die reeds schaarse parkeerplekken bezetten. Volgens [appellant] heeft ook het college erkend dat er sprake is van het incidenteel naar kantoor komen van werknemers. Daarnaast hebben toezichthouders geconstateerd dat er op 26 mei 2021 een bedrijfsbusje bij [locatie 1] geparkeerd stond en dat er een medewerker van het bedrijf aanwezig was. Daarmee bestaat er voldoende bewijs van de overtreding(en).

[appellant] voert verder aan dat de rechtbank daarbij ten onrechte heeft geoordeeld dat het handhavingsverzoek niet enkel op grond van de aangeleverde foto's kan worden toegewezen. Het is niet in lijn met de vrije bewijsleer van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om de eis te stellen dat er, naast foto's, sprake moet zijn van een door een toezichthouder geconstateerde overtreding. De rechtbank heeft nagelaten om de ingebrachte foto's zelf te beoordelen en heeft zich ten onrechte beperkt tot de rapportages van de toezichthouders.

[appellant] betoogt tot slot dat de uitgevoerde controles door de toezichthouders onvoldoende zijn geweest. Op de foto's van de Omgevingsdienst Midden-Holland (hierna: ODMH) is niet de volledige kantoorruimte en de looproute daarnaartoe zichtbaar. De ODMH stelt dat de toezichthouder op 26 mei 2021 een controle heeft uitgevoerd van 10:00 uur tot 12:00 uur. Dit kan volgens [appellant] niet kloppen, omdat de toezichthouder beweert een bedrijfsmedewerker te hebben zien weggrijpen toen hij aankwam. Dit was blijkens de tijdstempel op de foto om 11:28 uur. Daarnaast was het doel van de controle niet om na te gaan of er medewerkers in de kantoorruimte werkzaam waren. De controles zijn daarom door de ODMH te beperkt opgevat.

3.1. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Kern Bodegraven". Op het perceel rust de

bestemming "Wonen - 1". Binnen deze bestemming wordt op basis van artikel 24.1.2, aanhef en onder a, van de planregels een niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit als gebruik overeenkomstig de bestemming in een woning of bedrijfswoning aangemerkt, voor zover dit gebruik ondergeschikt blijft aan de woonfunctie en mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

1. maximaal 30% van het vloeroppervlak van de woning met inbegrip van gerealiseerde aan- en uitbouwen en bijgebouwen, tot ten hoogste en in totaal 50 m² mag worden gebruikt voor het aan huis verbonden beroep;
2. degene die de activiteiten in de woning uitvoert, dient tevens de bewoner van de woning te zijn;
3. uitsluitend is toegestaan een inrichting type a conform het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Type b is uitsluitend toegestaan na verlening van ontheffing als opgenomen in 38.1;
4. er mag geen detailhandel of groothandel plaatsvinden.

3.2. In artikel 1.13 onder b van de planregels staat: "niet publieksgericht: een niet-milieuvergunning- c.q. meldingsplichtige beroeps- of bedrijfsactiviteit, waarvan de activiteiten niet specifiek publiekgericht zijn, en dat op kleine schaal in een woning en/of de daarbij behorende bijgebouwen wordt uitgeoefend, waarbij de woning in overwegende mate haar woonfunctie behoudt en de desbetreffende activiteit een ruimtelijke en/of architectonische uitstraling heeft die in overeenstemming is met de woonfunctie ter plaatse;".

3.3. Het college stelt zich op het standpunt dat de uitgevoerde controles een betrouwbaar beeld geven van de situatie en dat het aan de conclusie dat geen sprake was van een overtreding het samenstel van controlerapporten ten grondslag heeft mogen leggen. Dat werknemers incidenteel naar het kantoor in de woning van [partij A] komen, acht het college niet in strijd met het bestemmingsplan. Daarbij neemt het college in aanmerking dat de werknemers gezien de aard van de werkzaamheden bij klanten werken en niet op [locatie 1]. Op de zitting is met partijen gesproken over de bedrijfsvoering van [partij A] en de door [appellant] in het geding gebrachte foto's. Over de op straat geparkeerde bedrijfsvoertuigen heeft [partij A] toegelicht dat één werknemer in het verleden dagelijks een bedrijfsbus kwam ophalen en 's avonds weer terugbracht, maar dat de twee bedrijfsbussen die door de werknemers worden gebruikt inmiddels permanent bij hen zijn en elders wordt gestald. [appellant] heeft dit op de zitting bevestigd. Wat betreft het komen en gaan van werknemers heeft [partij A] verder aangegeven dat zijn werknemers niet in zijn woning komen om te werken, maar zoals ook bij de rechtbank naar voren is gebracht wel geregeld langskomen als zij in de buurt zijn, voor een vraag of voor de gezelligheid (een kop koffie, boterham of borrel na het werk). Hij heeft een hechte band met zijn werknemers. Zij kunnen ook de woning in als [partij A] er niet is, bijvoorbeeld tijdens vakanties. Volgens het college gaat het bij incidenteel bezoek van werknemers om een activiteit met een uitstraling die in overeenstemming is met de woonfunctie en valt uit de door [appellant] in het geding gebrachte foto's niet af te leiden dat het om meer dan incidentele bezoeken gaat. Er is geen concrete norm voor wat wel en niet als incidenteel is aan te merken. Als het gaat om sociaal bezoek is volgens het college geen sprake van bedrijfsvoering.

3.4. Zoals de rechtbank heeft overwogen, is handhavend optreden alleen mogelijk als sprake is van een overtreding. Aan een sanctiebesluit moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot de conclusie

dat sprake is van een overtreding dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundig persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2188, onder 13.4). Het is daarbij niet zo dat alle relevante feiten en omstandigheden daadwerkelijk door toezichthouders zelf dienen te zijn waargenomen. Relevante feiten en omstandigheden kunnen door toezichthouders ook worden vastgesteld, bijvoorbeeld door deze af te leiden uit door hen aangetroffen stukken (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1997, onder 2.3).

3.5. Uit het voorgaande volgt dat voor het bewijs van overtreding een waarneming of vaststelling door of vanwege het bevoegd gezag nodig is. De rechtbank heeft gelet hierop terecht overwogen dat met het overleggen van de foto's van appellanten niet is aangetoond dat sprake is van een overtreding en dat het college het handhavingsverzoek niet enkel op grond van de aangeleverde foto's kon toewijzen. In zoverre slaagt het betoog niet. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat voor de vraag of sprake is van een overtreding de aard en frequentie van de komst naar en aanwezigheid van de werknemers van [partij A] bij (het kantoor in) de woning van belang is. Een bedrijfsactiviteit aan huis is gelet op de definitie in artikel 1.13 onder b van het bestemmingsplan, gelezen in samenhang met artikel 24.1.2 onder a, immers alleen bij recht toegestaan als die activiteit een ruimtelijke uitstraling heeft die in overeenstemming is met de woonfunctie ter plaatse. Eerdergenoemde aard en frequentie kunnen niet ondubbelzinnig uit de ingebrachte foto's worden afgeleid.

3.6. Het college heeft naar aanleiding van het verzoek om handhaving drie onaangekondigde controles op drie verschillende tijdstippen laten uitvoeren, en vervolgens opnieuw naar aanleiding van het bezwaar tegen de afwijzing van dat verzoek. Bij de eerste controle op 11 januari 2021 heeft de inspecteur Bouw- en Woningtoezicht de kantoorruimte in de woning bekeken en opgemeten. Op de zitting heeft [appellant] desgevraagd bevestigd dat de situatie in die kantoorruimte sindsdien niet is gewijzigd. De Afdeling stelt vast dat tijdens de latere controles geen werknemers en/of bedrijfsvoertuigen bij de woning zijn gesignaleerd, afgezien van één met een bedrijfsbus vertrekkende medewerker op 26 mei 2021. Gelet daarop heeft de ODMH tijdens die controles in redelijkheid kunnen afzien van het opnieuw controleren van de kantoorruimte, nu er geen aanwijzingen waren dat zich daarbinnen werknemers van [partij A] bevonden. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het gaat om een kantoor aan huis en dat tot het betreden daarvan niet lichtvaardig moet worden overgegaan. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat uit de rapporten die van deze controles zijn gemaakt niet is gebleken dat sprake is van een overtreding.

In zoverre slaagt het betoog niet.

3.7. In dit geval heeft [appellant] echter ook na de hangende bezwaar uitgevoerde controles foto's gemaakt en aan het college toegezonden. Hoewel deze foto's, zoals de rechtbank ook heeft geoordeeld, niet ondubbelzinnig aantonen dat sprake is van een overtreding, wekken zij, mede in het licht van de verklaring van een andere omwonende, op zijn minst de indruk dat werknemers van het bedrijf van [partij A] frequent, meerdere keren per week en soms

per dag, op de [locatie 1] langskwamen. Ook blijkt uit die foto's dat er geregeld meerdere bedrijfsvoertuigen op straat tegenover de woning stonden geparkeerd. Deze indruk wordt ondersteund door de verklaring van [partij A], in eerste aanleg en op de zitting bij de Afdeling, dat werknemers geregeld overdag bij hem langskomen en dat in het verleden één van de werknemers dagelijks een bedrijfsbus kwam halen en weer terugbrengen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college daarom niet kunnen volstaan met verwijzing naar de uitgevoerde controles, nu ook deze naar hun aard een momentopname betreffen, en had het college in de door [appellant] overgelegde foto's en verklaring aanleiding moeten zien voor nader onderzoek naar de aard en frequentie van de komst naar en aanwezigheid van de werknemers van [partij A] bij (het kantoor in) de woning. Zoals in 3.5 is overwogen staat het bestemmingsplan een bedrijfsactiviteit aan huis immers alleen toe als die activiteit een ruimtelijke uitstraling heeft die in overeenstemming is met de woonfunctie ter plaatse. De Afdeling merkt daarbij op dat twijfelachtig is in hoeverre aan die voorwaarde is voldaan bij meer dan incidentele bezoeken van werknemers, overdag en met bedrijfsvoertuigen zoals op de zitting is toegelicht. Dit betekent dat de beslissing op bezwaar onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaagt in zoverre.

Conclusie

4. 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 tegen het besluit van 5 oktober 2021 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb en moet worden vernietigd. Het college moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 1 februari 2021.

Judiciële lus

5. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten

6. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 19 januari 2024 in zaak nr. 21/7474;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk van 5 oktober 2021, kenmerk 2021092915;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het

beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.628,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 460,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.B. Blomberg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van M.T. Grijmans, griffier.

w.g. Blomberg

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025