

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:235

Datum uitspraak

14 januari 2026

Inhoudsindicatie

Bij afzonderlijke besluiten van 29 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Soest zowel aan [appellant] als aan Jachthuis Resort twee lasten onder dwangsom opgelegd. De eerste last onder dwangsom is opgelegd om het gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein aan de [locatie 1] in Soesterberg anders dan voor recreatieve doeleinden te staken en gestaakt te houden. De tweede last onder dwangsom is opgelegd om de kantoorvilla aan de [locatie 2] niet meer te (laten) gebruiken als logiesfunctie of voor andere woondoeleinden (bijvoorbeeld kamergewijze verhuur). [appellant] was eigenaar van de kantoorvilla en van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein. In 2017 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd omdat de kantoorvilla, in strijd met het bestemmingsplan "Landelijk gebied", werd gebruikt voor kamergewijze bewoning. In 2019 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd omdat de recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan niet-recreatief werden gebruikt voor huisvesting van arbeidsmigranten. Deze besluiten zijn onherroepelijk geworden.

Volledige tekst

202304433/1/R4.

Datum uitspraak: 14 januari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant] en Jachthuis Resort B.V., wonend dan wel gevestigd in Zeist,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 juni 2023 in zaak nr. 22/2586 in
het geding tussen:

[appellant] en Jachthuis Resort

en

het college van burgemeester en wethouders van Soest.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 29 november 2021 heeft het college zowel aan [appellant] als aan Jachthuis Resort twee lasten onder dwangsom opgelegd. De eerste last onder dwangsom is opgelegd om het gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein aan de [locatie 1] in Soesterberg (hierna: het recreatieterrein) anders dan voor recreatieve doeleinden te staken en gestaakt te houden. De tweede last onder dwangsom is opgelegd om de kantoorvilla aan de [locatie 2] niet meer te (laten) gebruiken als logiesfunctie of voor andere woondoeleinden (bijvoorbeeld kamergewijze verhuur).

Bij besluiten van 23 maart 2022 heeft het college de lasten onder dwangsom over het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein ingetrokken voor zowel [appellant] als Jachthuis Resort.

Bij besluit van 29 april 2022 heeft het college het bezwaar van [appellant] en Jachthuis Resort tegen de besluiten van 29 november 2021 en 23 maart 2022 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 10 januari 2023 heeft het college de last onder dwangsom over het gebruik van de kantoorvilla ingetrokken.

Bij uitspraak van 1 juni 2023 heeft de rechtbank het beroep van [appellant] en Jachthuis Resort tegen de besluiten van 29 april 2022 en 10 januari 2023 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en Jachthuis Resort hoger beroep ingesteld.

[appellant] en Jachthuis Resort hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. M. Gideonse, advocaat te Apeldoorn, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.S. Dijkstra en mr. B.W.B.M. van den Bosch, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen 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 opgelegde last onder dwangsom 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 besluiten van 29 november 2021 heeft het college aan [appellant] en Jachthuis Resort de lasten onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] was eigenaar van de kantoorvilla en van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein. In 2017 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd omdat de kantoorvilla, in strijd met het bestemmingsplan "Landelijk gebied", werd gebruikt voor kamergewijze bewoning. In 2019 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd omdat de recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan niet-recreatief werden gebruikt voor huisvesting van arbeidsmigranten. Deze besluiten zijn onherroepelijk geworden.

Bij controles in 2021 heeft het college geconstateerd dat de kantoorvilla, recreatieverblijven en het receptiegebouw nog steeds in strijd met het bestemmingsplan werden gebruikt. Destijds was Jachthuis Resort exploitant van het recreatieterrein en verhuurder van de kantoorvilla.

Bij de besluiten van 29 november 2021 heeft het college [appellant] en Jachthuis Resort gelast om het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw voor 1 januari 2022 te beëindigen, onder verbeurte van een dwangsom voor elk van hen van € 100.000,00 per maand, tot een maximum voor elk van hen van € 300.000,00. Het college heeft hen daarnaast gelast om het strijdige gebruik van de kantoorvilla niet te hervatten onder verbeurte van een dwangsom voor elk van hen van € 100.000,00 ineens.

[appellant] heeft het recreatieterrein op 1 maart 2022 verkocht en Jachthuis Resort is sinds die datum niet meer betrokken bij de exploitatie van het recreatieterrein. Het college heeft de lasten over het gebruik van de recreatiewoningen en het receptiegebouw bij besluiten van 23 maart 2022 ingetrokken omdat het strijdige gebruik vóór de verkoop al was beëindigd, [appellant] geen eigenaar van het terrein meer is en de nieuwe eigenaar geen gebruik maakt van de diensten van Jachthuis Resort. Bij het besluit van 10 januari 2023 heeft het college ook de last over de kantoorvilla ingetrokken, omdat er inmiddels een ontwerpbestemmingsplan ter inzage had gelegen waarin de kantoorvilla een woonbestemming kreeg. Op de zitting bij de rechtbank heeft het college bevestigd dat met dit besluit zowel de aan [appellant] als de aan Jachthuis Resort opgelegde last is ingetrokken. [appellant] heeft de kantoorvilla in 2025 verkocht.

Procesbelang

3. Het college stelt zich op het standpunt dat [appellant] en Jachthuis Resort geen procesbelang meer hebben bij hun hoger beroep. In eerdere procedures is al komen vast te staan dat het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het logiesgebruik van de kantoorvilla in strijd zijn met het bestemmingsplan, dus daarover hoeft geen oordeel meer te worden verkregen. Het college stelt verder dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat hij als gevolg van de last onder dwangsom minder opbrengsten heeft verkregen bij de verkoop van het recreatieterrein.

3.1. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Dit betekent dat het doel dat de appellant voor ogen staat met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de appellant van feitelijke betekenis is. Degene die opkomt tegen een besluit heeft belang bij een beoordeling van diens rechtsmiddel, tenzij vast komt te staan dat ieder

belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Als er geen procesbelang (meer) bestaat, is het rechtsmiddel niet-ontvankelijk. De vraag of er procesbelang is, wordt beantwoord naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak. Als de appellant stelt schade te hebben geleden, kan belang bestaan bij een inhoudelijke beoordeling van het (hoger) beroep. Voor het aannemen van procesbelang moet tot op zekere hoogte aannemelijk zijn dat schade is geleden als gevolg van het besluit.

3.2. Naar het oordeel van de Afdeling is tot op zekere hoogte aannemelijk dat [appellant] en Jachthuis Resort schade hebben geleden als gevolg van de lasten onder dwangsom. Als gevolg van de lasten hebben zij de (niet-recreatieve) verhuur van de recreatieverblijven en het receptiegebouw en het gebruik van de kantoorvilla voor logies gestaakt en daardoor huuropbrengsten misgelopen. Verder kan de Afdeling zich op zich voorstellen dat [appellant] als gevolg van de lasten onder dwangsom het recreatieterrein tegen een lagere waarde heeft moeten verkopen dan de marktwaarde die in het taxatierapport van JW Vastgoed Advies van 31 december 2021 is vastgesteld. Omdat aldus tot op zekere hoogte aannemelijk is dat [appellant] en Jachthuis Resort schade hebben geleden als gevolg van de lasten onder dwangsom, hebben zij belang bij de beoordeling van hun hoger beroep. Gelet hierop is hun hoger beroep ontvankelijk.

Goede procesorde

4. Het college heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat een door [appellant] ingediend nader stuk zeer omvangrijk is en te kort voorafgaand aan de zitting is ingediend. Volgens hem moet dat stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten.

4.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), kunnen ter motivering van een eerdere beroepsgrond nieuwe argumenten worden aangevoerd en kan nieuw bewijs worden ingediend, tenzij dat in strijd is met de goede procesorde. De goede procesorde stelt dus grenzen aan de mogelijkheid om in een lopende procedure nieuwe argumenten of nieuw bewijs in te brengen. Dat geldt ook als het nog meer dan tien dagen duurt voordat de zitting is, zoals geregeld in artikel 8:58 van de Awb. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter.

4.2. Het omvangrijke nadere stuk waar het college op doelt, is ingediend op 4 juni 2025 en ruim voor de tiendagetermijn ontvangen en doorgezonden aan het college. Bovendien heeft [appellant] onbestreden gesteld dat het college vanwege eerdere procedures al bekend was met de inhoud van dit stuk. De Afdeling ziet daarom geen reden om dit stuk buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Beginselflicht tot handhaving en evenredigheid

5. [appellant] en Jachthuis Resort bestrijden niet dat de recreatieverblijven, het receptiegebouw en de kantoorvilla in strijd met het bestemmingsplan werden gebruikt. Maar zij menen dat het college had moeten afzien van handhavend optreden tegen het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw, omdat dit volgens hen in strijd is met het handhavingsbeleid van het college, het gelijkheidsbeginsel, en een

toezegging om alleen handhavend op te treden tegen bewoners van recreatieverblijven.

6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Handhavingsbeleid van het college

7. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhaving tegen het gebruik van de recreatiewoningen en het receptiegebouw in strijd is met het verbod van willekeur. In de eerste plaats is volgens hen sprake van willekeur omdat het college in strijd handelt met gemeentelijk beleid. Zij voeren hiertoe aan dat volgens de Nota Verblijfsrecreatie Gemeente Soest uit 2008 (hierna: Nota Verblijfsrecreatie) alleen tegen zogenoemde echte permanente bewoning en niet tegen tijdelijke niet-recreatieve bewoning moet worden gehandhaafd. Daarnaast leiden zij uit de Nota Onrechtmatig Wonen Recreatiecentra uit 2009 (hierna: Nota Onrechtmatig Wonen) af dat de gemeente alleen bewoning van recreatiecentra door seizoenarbeiders onwenselijk vindt. In hun situatie werden de recreatieverblijven en het receptiegebouw daarentegen alleen tijdelijk bewoond door hoogopgeleide IT'ers uit het buitenland. Handhaving is daarom niet in lijn met het beleid en dus willekeurig, aldus [appellant] en Jachthuis Resort.

In de tweede plaats blijkt de willekeur volgens [appellant] en Jachthuis Resort uit het feit dat het college nu wel tegen hen handhavend optreedt, terwijl in het verleden niet handhavend werd opgetreden toen de burgemeester en een wethouder tijdelijk op het recreatieterrein verbleven.

7.1. De Afdeling stelt vast dat in de Nota Verblijfsrecreatie niet is bepaald dat van handhavend optreden moet worden afgezien in het geval van tijdelijke niet-recreatieve bewoning. Verder is het door [appellant] en Jachthuis Resort gestelde onderscheid tussen echte permanente en tijdelijke bewoning niet nader uitgewerkt. Zo geeft de Nota Verblijfsrecreatie geen definitie van die begrippen. Bovendien volgt uit de Nota Onrechtmatig Wonen juist dat de verblijfsduur niet bepalend is voor de vraag of sprake is van niet-recreatief woongebruik. Verder kan uit de passage in de Nota Onrechtmatig Wonen over de onwenselijkheid van bewoning op recreatiecentra door seizoenarbeiders niet worden opgemaakt dat het college niet handhavend mag optreden tegen soortgelijk strijdig gebruik door andere personen. Omdat niet is gebleken dat het college in strijd met zijn eigen beleid heeft gehandhaafd, ziet de Afdeling ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat sprake is van willekeur.

Verder wijst de Afdeling erop dat zij in de uitspraak van 17 februari 2021,

ECLI:NL:RVS:2021:327, over de last onder dwangsom uit 2019, al heeft geoordeeld dat het feit dat de burgemeester en een wethouder in de periode 2012-2016 niet-recreatief op het recreatieterrein zouden hebben verbleven zonder dat daartegen is opgetreden, geen bijzondere omstandigheid is die het college ertoe zou dwingen om nadien af te zien van handhaving. In wat [appellant] en Jachthuis Resort in deze procedure aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van willekeur in het handhavend optreden van het college.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

8. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel door hen harder aan te pakken dan eigenaren of exploitanten van andere recreatieparken in de gemeente. Zo heeft het college weliswaar handhavend opgetreden tegen strijdig gebruik op recreatiepark Duynparc, maar daar was - anders dan op hun recreatieterrein - sprake van echte permanente bewoning. Verder heeft het college voor vergelijkbare overtredingen op recreatiepark Albertsdorp een last met een lagere dwangsom en een langere begunstigingstermijn opgelegd dan de lasten die aan hen zijn opgelegd. Bovendien heeft het college de last onder dwangsom voor Albertsdorp later weer ingetrokken en een vergunning verleend voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen, terwijl zij die kans niet hebben gekregen.

Volgens [appellant] en Jachthuis Resort wijst deze ongelijke behandeling erop dat het college geen uitvoering geeft aan de projectmatige en gefaseerde aanpak van niet-recreatieve bewoning op recreatieparken, terwijl het college in het kader van de last onder dwangsom uit 2019 juist had gesteld dat de handhaving jegens [appellant] onderdeel uitmaakt van die aanpak. Dat geen sprake was van een projectmatige en gefaseerde aanpak van illegale bewoning van recreatieverblijven wordt bovendien bevestigd door een verklaring van een voormalig wethouder, aldus [appellant] en Jachthuis Resort.

8.1. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat niet is gebleken dat het college in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel. Hierbij acht de Afdeling van belang dat in het geval van het recreatieterrein van [appellant] door omwonenden een handhavingsverzoek is ingediend, waarna de vorige last onder dwangsom van 2019 is opgelegd. Omdat dat besluit was uitgewerkt en het niet-recreatieve gebruik werd voortgezet, heeft het college nieuwe lasten onder dwangsom opgelegd. Alleen al hierom is de Afdeling van oordeel dat de situatie van [appellant] en Jachthuis Resort niet vergelijkbaar is met die van Duynparc en Albertsdorp.

Wat [appellant] en Jachthuis Resort aanvoeren over de projectmatige en gefaseerde aanpak van niet-recreatieve bewoning op recreatieparken is al aan de orde geweest in de uitspraak van de Afdeling van 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3621, over [appellant]'s verzoek om herziening van de Afdelingsuitspraak over de last onder dwangsom uit 2019. Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat die aanpak uitsluitend betrekking heeft op ambtshalve handhaving van dergelijke overtredingen, terwijl hier juist sprake is van handhaving naar aanleiding van een verzoek daartoe van omwonenden. In het kader van de huidige procedure ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Wat [appellant] en Jachthuis Resort aanvoeren over de verlening van een vergunning aan recreatiepark Albertsdorp is niet van belang, omdat deze zaak over handhaving gaat.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

9. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhaving in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Zij voeren hiertoe aan dat het college tijdens een bijeenkomst met recreatieondernemers op 8 maart 2017 heeft toegezegd dat het alleen handhavend optreedt tegen de bewoners van recreatieverblijven. Als eigenaar en exploitant mochten [appellant] en Jachthuis Resort dus ervan uitgaan dat niet tegen hen handhavend zou worden opgetreden.

9.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

9.2. In het gespreksverslag van de bijeenkomst met recreatieondernemers van 8 maart 2017 staat dat de wethouder heeft toegelicht dat handhaving in beginsel een zaak is tussen de bewoner en de gemeente en dat de recreatieondernemer een derde-belanghebbende is en niet zal worden aangesproken door de gemeente. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3621](#), staat in dat gespreksverslag niets over het al dan niet handhavend optreden tegen de eigenaar van een recreatieterrein. Uit het verslag blijkt naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet dat het college een toezegging hierover heeft gedaan.

Daarnaast ziet de Afdeling in het verslag geen onvoorwaardelijke toezegging dat het college niet handhavend zal optreden tegen de exploitant van een recreatieterrein. In het verslag staat immers dat handhaving "in beginsel" een zaak is tussen de bewoner en de gemeente. Dit hoeft dus niet in alle situaties zo te zijn. Daarbij komt dat het college heeft toegelicht dat de uitlatingen betrekking hebben op het op dat moment lopende handhavingstraject tegen de bewoners van Duynparc en dat is een andere situatie dan die van [appellant] en Jachthuis Resort. Op Duynparc zijn de bewoners namelijk zelf eigenaar van de recreatieverblijven en is de exploitant slechts beheerder van het park. In die situatie ligt het volgens het college voor de hand dat handhavend wordt opgetreden tegen de bewoner, omdat de exploitant de bewoner niet uit zijn recreatieverblijf kan zetten om zo de niet-recreatieve bewoning te beëindigen. In de situatie van [appellant] en Jachthuis Resort was de exploitant daarentegen degene die als verhuurder de niet-recreatieve bewoning mogelijk maakte en dus ook degene die dit strijdige gebruik weer kon beëindigen door de verhuur te stoppen, aldus het college.

Naar het oordeel van de Afdeling hadden [appellant] en Jachthuis Resort moeten inzien dat de uitlatingen op de bijeenkomst niet onverkort op hun situatie van toepassing waren. De rechtbank heeft daarom terecht geconcludeerd dat het college geen toezeggingen heeft gedaan waaruit zij konden en mochten afleiden dat het college niet handhavend zou optreden tegen hen in hun rol als eigenaar of exploitant.

Het betoog slaagt niet.

Omschrijving van de lasten

10. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de inhoud en omvang van de lasten duidelijk zijn. Volgens hen is de last over de kantoorvilla te ruim geformuleerd, omdat hiermee vormen van bewoning worden uitgesloten die het bestemmingsplan wel toestaat. Verder is volgens hen onduidelijk op welke

bouwwerken de last over het gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw betrekking heeft, omdat het bestemmingsplan geen definitie geeft van de termen "recreatieverblijf" en "receptiegebouw".

10.1. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat de lasten duidelijk zijn en niet te ruim zijn geformuleerd. De last over de kantoorvilla houdt in dat het "strijdige gebruik" niet mag worden hervat, waarbij in de last is toegelicht dat het pand niet mag worden gebruikt "als logiesfunctie of andere woondoeleinden (bijvoorbeeld kamergewijze verhuur)." In de bijbehorende motivering staat uitdrukkelijk dat de kantoorvilla wel als bedrijfswoning van een kantoor mag worden gebruikt en dat het bestemmingsplan dit toestaat. Onder deze omstandigheden is duidelijk dat de last over de kantoorvilla geen betrekking heeft op vormen van bewoning die in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. Verder valt niet in te zien waarom onduidelijk zou zijn welke bouwwerken worden bedoeld met de last om het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw op het recreatieterrein te staken.

Het betoog slaagt niet.

Hoogte van de dwangsom

11. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de dwangsommen onredelijk hoog zijn. Zij wijzen erop dat de lasten onder dwangsom aan elk van hen zijn opgelegd, waardoor de bedragen verdubbelen. Daarbij komt dat het college volgens hen ten onrechte ervan is uitgegaan dat de huuropbrengsten onderling gelijk worden verdeeld.

Verder voeren [appellant] en Jachthuis Resort aan dat de dwangsom voor het gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw vele malen hoger is dan de dwangsom bij de aan [appellant] opgelegde last in 2019. Hierbij merken zij op dat aan Jachthuis Resort als exploitant niet eerder een last onder dwangsom is opgelegd voor het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw. Omdat het college lagere dwangsombedragen had verbonden aan de eerder aan [appellant] opgelegde last, is het volgens hen onredelijk dat het college voor Jachthuis Resort meteen de hogere dwangsommen vaststelt. De rechtbank heeft dit niet onderkend door er volgens hen ten onrechte van uit te gaan dat [appellant] en Jachthuis Resort dezelfde entiteit zijn.

Tot slot voeren zij over de dwangsom ten aanzien van de kantoorvilla nog aan dat een berekening van de huuropbrengsten ontbreekt.

11.1. Artikel 5:32b, derde lid, van de Awb bepaalt dat de bedragen van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 15 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:86](#)), heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

11.3. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat de hoogte van de dwangsommen in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de overtredingen en de beoogde effectieve werking van de lasten. De rechtbank heeft hierbij terecht betrokken dat het college al in 2017 voor het strijdige gebruik van de kantoorvilla en al in 2019 voor het strijdige gebruik van de recreatieverblijven een last onder dwangsom heeft

opgelegd, maar dat dit kennelijk onvoldoende effect had. Om [appellant] en Jachthuis Resort ertoe te bewegen het strijdige gebruik alsnog te beëindigen en beëindigd te houden is het dan ook logisch dat het college bij de nieuwe lasten dwangsombedragen hanteert die hoger of op zijn minst even hoog zijn als bij de vorige lasten onder dwangsom. Gelet hierop is de hoogte van de dwangsom van € 100.000,00 ineens voor het hervatten van het strijdige gebruik van de kantoorvilla redelijk, omdat het dwangsombedrag even hoog is als bij de eerdere last onder dwangsom uit 2017.

Verder staat de hoogte van de dwangsom van € 100.000,00 per maand voor het strijdige gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw naar het oordeel van de Afdeling in redelijke verhouding tot de door het college gestelde gemiddelde opbrengst van tot wel € 96.000,00 per maand voor de verhuur van de recreatieverblijven.

Dat het college nu ook meteen de hogere dwangsombedragen heeft verbonden aan de aan de Jachthuis Resort opgelegde last om het strijdige gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw te staken, betekent niet dat ze onredelijk zijn. Zoals de rechtbank heeft vastgesteld, is [appellant] (via twee andere rechtspersonen) bestuurder en enig aandeelhouder van Jachthuis Resort, zodat zij alleen al daarom op de hoogte moet zijn geweest van de vorige handhavingsprocedures.

Dat de dwangsombedragen in feite zijn verdubbeld doordat zowel [appellant] als Jachthuis Resort elk een eigen dwangsom kunnen verbeuren, is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet onredelijk. Het college heeft terecht aan zowel [appellant] als Jachthuis Resort een last onder dwangsom opgelegd, omdat zij allebei waren betrokken bij de verhuur van de recreatieverblijven en het receptiegebouw en de kantoorvilla en allebei wisten van de eerdere handhavingsprocedures. Bovendien zijn de bedragen ook opgeteld redelijk gelet op de berekende huuropbrengsten van de recreatieverblijven en gelet op het feit dat de eerdere dwangsom van € 100.000,00 voor de kantoorvilla onvoldoende effect had. Het college is daarnaast niet gehouden om de dwangsomhoogte af te stemmen op de verdeling van de opbrengsten tussen [appellant] en Jachthuis Resort

Het betoog slaagt niet.

Begunstigingstermijn

12. [appellant] en Jachthuis Resort betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de termijnen om aan de lasten te voldoen te kort zijn. De begunstigingstermijn voor het beëindigen van het strijdige gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw bedroeg slechts één maand en het strijdige gebruik van de kantoorvilla mocht per direct niet meer worden hervat. Volgens hen heeft het college bij het vaststellen van deze korte begunstigingstermijnen geen rekening gehouden met de financiële schade en stress die [appellant] hierdoor heeft opgelopen. Ten slotte wijzen zij erop dat de minister voor Milieu en Wonen bij brief van 3 april 2020 aan de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft opgeroepen terughoudend te handhaven tegen niet-recreatieve bewoning van recreatieparken vanwege COVID-19.

12.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geldt als uitgangspunt dat een begunstigingstermijn niet wezenlijk langer mag zijn dan noodzakelijk om aan de last te voldoen. Aan de last om het (reeds gestaakte) strijdige gebruik van de kantoorvilla niet te hervatten is terecht geen begunstigingstermijn verbonden, aangezien daaraan onmiddellijk kon worden voldaan. Verder hebben [appellant] en Jachthuis Resort niet aannemelijk gemaakt dat de begunstigingstermijn van één maand om het niet-recreatieve gebruik van de recreatieverblijven en het receptiegebouw te beëindigen, te kort was. Hierbij acht de Afdeling

mede van belang dat in 2019 al een last onder dwangsom was opgelegd om het niet-recreatieve gebruik te beëindigen. Bovendien heeft het college al op 29 maart 2021 en op 10 augustus 2021 medegedeeld dat het voornemens was om opnieuw handhavend op te treden tegen het strijdige gebruik. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de begunstigingstermijnen te kort zijn.

Het college mocht zich op het standpunt stellen dat de brief van de minister van 3 april 2020 geen aanleiding geeft om een langere begunstigingstermijn te hanteren, alleen al omdat in de eerdere last onder dwangsom van 2019 al een termijn was gegeven om het strijdige gebruik te beëindigen. Daarbij komt dat de brief geen instructies bevat om een langere termijn te hanteren.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Veldwijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2026

912-1098