

Per telefax: 070 - 365 13 80

De Raad van State

Afdeling Bestuursrechtspraak Kneuterdijk 22

2514 EN Den Haag

Datum:

20 april 2018

Inzake:

AANVULLING BEROEPSGRONDEN

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:

Edelachtbaar college

Ondergetekende, mr. J.S. Pols, kantoorhoudende te Vogelenzang aan de Deken Zondaglaan 72, heeft in zijn hoedanigheid als gemachtigde van de vennootschap naar vreemd recht **DIVINE INVESTMENTS LIMITED**, gevestigd in Ras Al Khalifah, Arabische Emiraten, beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van 21 februari 2018 met kenmerk Z17-004553 waarmee de bezwaren tegen het besluit van 23 juni 2017 gedeeltelijk ongegrond zijn verklaard.

Appellant voert tegen dit besluit navolgende beroepsgronden aan:

Inleiding

In het door verweerster grotendeels overgenomen advies wordt gesteld dat het besluit veelomvattend en juridisch ingewikkeld is. Het is een besluit dat, voor zover de commissie weet, *nog niet eerder in Nederland genomen is*. Het besluit, of beter gezegd *de besluiten* – het betreft hier immers een grote verzameling deelbesluiten – zijn echter noch juridisch noch feitelijk ingewikkeld. Het wordt pas moeilijk en ingewikkeld indien geprobeerd wordt gebrekkige en inconsequente besluiten in overeenstemming te brengen met wet- en regelgeving. Hoewel de besluiten op bezwaar op veel punten aangepast zijn, is verweerster in deze schier onmogelijke opdracht verre van geslaagd. Integendeel, de besluiten vormen een onsamenhangend en diffuus geheel die kennelijk geen ander doel dienen dan de definitieve ontmanteling van Fort Oranje. Door verweerster is selectief geshopt in de feiten en een groot deel van de bezwaargronden is genegeerd. Het is een besluit dat inderdaad niet eerder genomen is, doch dat ook zeker niet voor herhaling vatbaar is. Zoals hierna toegelicht zal worden, is er niet alleen sprake van een zorgwekkende misbruik van bevoegdheden die gelegitimeerd wordt met inconsistente redeneringen. Er sprake van strijdigheid met elementaire beginselen van de rechtsstaat. Hierna zal eerst ingegaan worden op de bevoegdheid van de rechtbank. Daarna zal de werkwijze van verweerster als deelnemer aan het RIEC toegelicht worden gevolgd door beroepsgronden tegen de verschillende besluitonderdelen.

Bevoegdheid Raad van State

De Raad van State heeft zich eerder bevoegd geacht na een doorverwijzing door de voorzieningenrechter van de sector bestuursrecht Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Dit omdat een onderdeel van het besluit gegrond is op de Wet Milieubeheer (WM). De voorzieningenrechter overweegt vervolgens dat het sluitingsbesluit op basis van artikel 17 Woningwet en daarmee het besluit tot inbeheerneming op basis van artikel 13 b Woningwet voor een belangrijk deel gebaseerd is

op de geconstateerde overtredingen van de WM. Ook de sluiting van de camping op basis van artikel 172, lid 3 Gemeentewet en artikel 2.41.1, lid 1 APV zou gebaseerd zijn op gestelde overtredingen van de WM. Vervolgens zou de verwevenheid van de gestelde overtredingen en de op grond daarvan genomen besluiten dermate groot zijn dat de voorzieningenrechter geen aanknopingspunt ziet voor splitsing van de lasten onder bestuursdwang en afzondering van de besluiten tot sluiting van de camping en het in beheer nemen van de camping omdat de beoordeling van de beroepen tegen de besluiten het nodig zou kunnen maken dat de voorzieningenrechter ook oordeelt over de gestelde overtredingen van de WM.

Deze door de voorzieningenrechter gevolgde redenering is onbegrijpelijk. In de voornoemde procedure is naar voren gebracht dat de overtredingen van de Woningwet zien op individuele bouwwerken. Daarbij zijn bijvoorbeeld bouwwerken waarnaast in de bijbehorende tuin afval aangetroffen is niet gekwalificeerd als overtredingen van de WM doch als overtreding van artikel 1a Woningwet en niet van de WM. Een sluiting op basis van artikel 17 Woningwet is uitsluitend mogelijk op grond van herhaalde overtreding van de Woningwet en kan niet gebaseerd zijn op de WM. Daarmee is ook de inbeheerneming op grond van artikel 13b Woningwet uitsluitend gekoppeld aan de overtredingen Woningwet. Van een beoordeling van overtredingen WM kan dan ook geen sprake zijn.

Voor zover er in andere onderdelen verwezen wordt naar overtredingen WM, betreft dit besluiten met formele rechtskracht. Er wordt dus geen inhoudelijk oordeel gevraagd over deze besluiten.

Het onderdeel van de besluiten dat ziet op vermeende overtredingen WM, betreft geen bouwwerken of erf doch op bepaalde locaties binnen *de inrichting Camping Fort Oranje*. Er bestaat dus geen overlap tussen de overtredingen Woningwet, die uitsluitend ziet op individuele bouwwerken, en de inrichting Camping Fort Oranje. De deelbesluiten zijn daarmee eenvoudig te splitsen.

Daarbij is de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State op grond van het bepaalde in artikel 20.1 lid 1 uitsluitend bevoegd bij een beroep tegen een besluit *op grond van de wet WM*. Bij een besluit op grond van de Woningwet blijft de sector bestuursrecht van de rechtbank bevoegd, ook als in een besluit verwezen wordt naar een overtreding WM.

Het deelbesluit van de besluiten op grond van de WM betreft een last onder bestuursdwang waarbij Fort Oranje een termijn van vier weken gegund is om de overtredingen op te heffen, bij gebreke waarvan de inrichting gesloten wordt door het terrein fysiek af te sluiten. De bevoegdheid van uw Afdeling beperkt zich dan ook tot dit onderdeel. Divine verzoekt u dan ook de beoordeling van de rest van de besluitonderdelen te verwijzen naar de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, sector bestuursrecht.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: misbruik van bevoegdheden

Een belangrijk onderdeel van het bezwaarschrift richt zich tegen het misbruik van bevoegdheden dat in de werkwijze van het RIEC/Taskforce en haar strijd tegen zogenaamde "ondermijnende criminaliteit" is geïncorporeerd. In ruim zes pagina's met argumenten en bewijzen heeft Fort Oranje in bezwaar aangetoond dat de werkwijze van het RIEC/Taskforce onverenigbaar is met essentiële beginselen van de rechtsstaat. In het besluit wordt echter het woord RIEC of Taskforce zelfs niet genoemd. Zoals Fort Oranje eerder heeft kunnen vaststellen, bestaat er kennelijk een weerstand om deze werkwijze te beoordelen. Dat is begrijpelijk, omdat een intrinsieke beoordeling ook gelijk het einde van de aanvaardbaarheid zou betekenen van deze werkwijze. Verweerster beperkt zich derhalve tot de blote opmerking dat *het misbruik van bevoegdheden niet onderbouwd is met concrete feiten en omstandigheden*. Het misbruik van bevoegdheden in deze zaak is volgens verweerster dan ook niet gebleken noch bewezen. Het wettelijk vastgelegde verbod op misbruik van bevoegdheden wordt hiermee door het bestreden besluit afgewaardeerd tot een lege letter. Doch een toetsing van

de rechtmatigheid van dit besluit - dat het product is van het RIEC/Taskforce – kan uitsluitend plaatsvinden in de context van deze werkwijze. Fort Oranje zal dan ook nogmaals deze werkwijze en de gevolgen voor dit besluit toelichten. Daarnaast zal Fort Oranje nieuwe bewijzen naar voren brengen waarmee het misbruik van bevoegdheden – voor zover dit nog niet het geval was - als vaststaand aangenomen kan worden.

De werkwijze van de Taskforce/RIEC: strijd tegen ondermijnende criminaliteit

Wat is ondermijnende criminaliteit?

Om de werkwijze en het doel van het RIEC/Taskforce te begrijpen, dient eerst nader in te gaan worden op de term “ondermijnende criminaliteit”. In de politiek, het openbaar bestuur en niet in de laatste plaats in de media is de laatste jaren regelmatig te horen dat sprake zou zijn van een sluipend probleem dat als houtrot onze samenleving bedreigt, namelijk de “ondermijnende criminaliteit”. Vaak wordt ook de term “georganiseerde criminaliteit” gebruikt. Als medicijn tegen deze vorm van criminaliteit wordt het RIEC/Taskforce naar voren geschoven. Maar welke criminaliteit wordt nu eigenlijk bedoeld met deze verontrustende termen?

Bij het beantwoorden van deze vraag blijkt dat dit nu juist niet duidelijk is. En dat blijkt geen toeval. Ook Tops en Tromp weten in het hierna beschreven boek “De Achterkant van Nederland” geen enkel duidelijk antwoord te geven op deze vraag. (“het is helemaal niet zo duidelijk als wij dachten”). Het gaat om criminaliteit *met verwevenheid tussen de boven- en onderwereld*. Doch dit criterium ontbeert onderscheidend vermogen omdat bijna alle criminaliteit deze eigenschap heeft. Het gaat uit van de illusie dat de maatschappij ingedeeld kan worden in criminelen en niet-criminelen, een gescheiden boven- en onderwereld. Elke criminoloog kan bevestigen dat deze scheidslijn niet bestaat.

De uitleg op de website van het Openbaar Ministerie scheidt evenmin duidelijkheid, anders dan dat het gaat om criminaliteit die “gericht is op het verdienen van zoveel mogelijk geld.” Ook dit is geen onderscheidend criterium omdat het merendeel van de misdrijven hierop gericht is. In de toelichting op het LIEC-convenant is een verklaring te vinden voor de keuze voor deze vage, onbepaalde begrippen: namelijk om de definitie zo breed mogelijk te maken zodat zoveel mogelijk verschijningsvormen van criminaliteit onder deze begrippen vallen. Ten onrechte wordt dan ook de indruk gewekt dat we hier te maken hebben met een bijzondere verschijningsvorm van criminaliteit. De termen “ondermijnende criminaliteit” en “georganiseerde criminaliteit” zijn daarmee niet meer dan bewust gekozen marketingtermen zonder onderscheidend vermogen.

Overigens wordt deze visie onderschreven door gerenommeerde rechtswetenschappers. Zo zegt Jan Brouwer, hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Universiteit van Groningen in een artikel in de Groene Amsterdammer van 18 april 2018 het volgende:

“Het is wéér een middeltje in de strijd tegen de ‘ondermijnende criminaliteit’, verzucht Jan Brouwer, hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het is een gevecht tegen een pleonasme. ‘Want alle criminaliteit is ondermijnd. Het is een frame bedacht door beleidsmakers. Men schuwt geen middel om deze zogeheten ondermijnende criminaliteit aan te pakken.’ Hij wijst erop dat de criminaliteitscijfers juist dalen. Het aantal door de politie geregistreerde misdrijven daalde tussen 2012 en 2017 met dertig procent (van 4,9 miljoen naar 3,8 miljoen), volgens de veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek. ‘En toch zie je allerlei particuliere en private initiatieven ontstaan om de criminaliteit terug te dringen.’

Gemeenten spelen daarbij een grote rol. ‘Burgemeesters doen allerlei zaken die te maken hebben met het bestrijden van misdaad. Sommige manifesteren zich enorm’, zegt Brouwer.”

Bijlage 3: artikel Groene Amsterdammer 18 april 2018

Feit is echter dat de term “ondermijnende criminaliteit”, als synoniem voor “georganiseerde criminaliteit” geen houdbare definitie is. Het is een term zonder onderscheidend vermogen. Noch in het strafrecht noch in het buitenland wordt een vergelijkbare terminologie gebruikt. Ondermijnende criminaliteit is daarmee een dreigende ramp als kapstok die gebruikt wordt door het bestuur als vlag om fundamentele wijzigingen in de overheidsorganisatie door te voeren. De burgemeesters hebben hiervoor in 2017 anderhalf miljard euro extra gevraagd voor de komende jaren. Het nieuwe kabinet heeft honderden miljoenen bedragen voor deze aanpak toegezegd.

Overigens is het maar zeer de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een golf van criminaliteit. De stellingen van de ondermijningslobby staan namelijk haaks op bestaand onderzoek naar criminaliteit. Alle beschikbare criminologische onderzoeken, ook door middel van slachtofferenquêtes, bevestigen dat de criminaliteit jaar op jaar over vrijwel de gehele linie daalt. Dat de samenleving van ondermijnende criminaliteit niets merkt, zou komen doordat deze vorm van criminaliteit volgens de lobbyisten onzichtbaar is. De oorlog is verklaard tegen een onzichtbare, reukloze, onaanraakbare vorm van criminaliteit die de samenleving ernstig zou bedreigen. Er is geen aanwijsbare noodzaak voor een deltaplan tegen de criminaliteit waarbij de hele rechtsstaat op de schop gaat.

Het RIEC

De strijd tegen ondermijnende criminaliteit wordt georganiseerd middels Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC). Het RIEC komt voort uit een bestuurlijk experiment waarbij bestuursorganen en derden samenwerkingsverbanden aangaan om gezamenlijk burgers of bedrijven aan te pakken waarvan men meent dat deze zich bezig houden met ongewenste activiteiten. In Rotterdam is deze aanpak gestart onder burgemeester Opstelten met het Alijda-project dat zich richtte tegen drugsrunners en malafide vastgoedeigenaars.

Deze Rotterdamse aanpak is nu landelijk uitgerold middels de oprichting van RIEC's en een coördinerend Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Daarnaast zijn er tal van andere samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen en andere partijen ontstaan die op basis van convenanten informatie uitwisselen en samenwerken. Vaak wordt gesproken over “Taskforce”. Het handboek van het RIEC, omschrijft dit als volgt:¹

“De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit richt zich niet zozeer op de kernactiviteiten van de georganiseerde criminaliteit, maar juist op de cruciale ondersteunende activiteiten. De maatregelen richten zich niet op personen (de potentiële daders), maar op de situaties en gelegenheidsstructuren die de georganiseerde criminaliteit faciliteren en soms zet Regionaal Beleidsplan ZWB 2015-2018 wordt de werkwijze als volgt geformuleerd (p.20):

“Ook is een andere kijk op de problematiek van belang: van focus op het delict, naar focus op de business en subject. Inmiddels heeft het RIEC een integraal informatieplein¹¹ ingericht om van signaleren naar aanpak te komen. Op basis van een interventieplan worden middelen ingezet en inspanningen van partners gevraagd (op strafrechtelijk, bestuurlijk, financieel en fiscaal gebied) die gezien het probleem het meest effectief zijn.”

De bestuurlijke aanpak van “criminelen” wordt door de voorvechters als burgemeester Noordanus maar ook Pieter Tops en journalist Jan Tromp al geruime tijd gepropageerd (zonder daarbij overigens het RIEC bij naam te noemen). In de Taskforce Zeeland West-Brabant werken het ministerie van

¹ Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, CCV 2010, p. 7

Veiligheid en Justitie, de vijf grootste gemeenten van Brabant het Openbaar Ministerie, de nationale recherche, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie en andere diensten en partijen nauw samen om de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen.”

Deze vorm van bestuurlijke en justitiële samenwerking, waarbij bestuursorganen de hen geattribueerde bevoegdheden repressief (“wapens”) inzetten en daarmee aan *crimefighting* doen, is een belangwekkende ontwikkeling. Zoals hiervoor gezegd, richt het RIEC zich op “georganiseerde criminaliteit”, die wordt afgewisseld met de term “ondermijnende criminaliteit”. Het RIEC probeert met haar woordkeuze de associatie op te wekken met het bestrijden van de Maffia in Italië. In de praktijk blijkt dit niet juist te zijn. Wie de moeite neemt om het jaarverslag van het RIEC te lezen, komt tot de conclusie dat de strijd tegen georganiseerde criminaliteit zich grotendeels richt op alle schakeringen van kleine criminaliteit van hangjongeren tot bijstandsfraude en al dan niet kleinschalige hennepkweek.

De werkwijze van het RIEC

Aan de rechtstatelijke complicaties en het feit dat deze werkwijze op gespannen voet staat met de uitgangspunten van behoorlijk bestuur wordt nauwelijks tot geen aandacht besteed. Wat de voorvechters van deze aanpak voorstaan, is een nieuwe *war on crime* waarbij de gehele samenleving in het teken gesteld wordt van criminaliteitsbestrijding. Het gehele ambtenarenapparaat wordt daarbij ingezet als *crimefighter*. De burgemeester van Gilze-Rijen, een van de grote voorvechters van deze aanpak, verwoordt het als volgt in het boek “*De Achterkant van Nederland*”:

“Alle medewerker hier op het gemeentehuis weten ook hoe belangrijk het is. Dus als er hier iemand aan het loket komt en die wil een of andere vergunning... Alert! Alert! Wat gebeurt hier? En direct allemaal erin springen, hè. Alert!”

De houding die hiervan uitgaat, is een *Generalverdacht* waarbij elke burger of groepen burgers als verdachte benaderd wordt. Ambtenaren krijgen van het RIEC cursussen om op signalen te letten. Zoals blijkt uit informatie van het RIEC zelf, wordt daarbij letterlijk geleerd om de onderbuik te volgen. De burger die zich aan het loket meldt voor een bouwvergunning of een andere dienst, wordt eerst op de weegschaal gelegd of hij zich misschien met criminaliteit bezighoudt. Deze gedachte is vanzelfsprekend onverenigbaar met de beginselen van een rechtsstaat.

Aan personen en bedrijven die doelwit zijn van het RIEC wordt geen mededeling gedaan, zelfs niet dat enig vermoeden laat staan verdenking bestaat van enig strafbaar feit. Deze personen worden echter wel als *crimineel* bestempeld (signaleren) of dienen aangepakt te worden omdat zij beschouwd worden als *facilitator*. Een belangrijke vraag hierbij is hoe zonder rechterlijk oordeel een scheiding gemaakt kan worden tussen criminelen en niet-criminelen. Er wordt bijvoorbeeld wel erg gemakkelijk over *criminelen* gesproken terwijl zelfs niet vast komt te staan of er sprake is van een redelijke verdenking in strafrechtelijke zin.

De *crimineel* die door het RIEC wordt aangepakt, wordt het recht op de onschuldpresumptie kennelijk onthouden. Hoe deze aanpak werkt, is te lezen in het hiervoor genoemde boek “*De achterkant van Nederland*”. Op de website van het RIEC beschouwd wordt dit boek als een wetenschappelijke publicatie gepresenteerd om de noodzaak van de aanpak aan te tonen. Enkele citaten die boekdelen spreken:

“De integrale aanpak is bedoeld om het plezier in het leven voor criminelen te vergallen. Het werkt eenvoudig: als de ene instantie bot vangt, zet een andere instantie haar wapens in. De autoriteiten zijn daarin niet kinderachtig. Of misschien moet je wel

zeggen: juist kinderachtig. Op elke slak wordt zout gelegd. Het blijkt de bedoeling. (...)²

“De man had in zes jaar 74 panden verzameld met een geschatte waarde van 12 miljoen euro. Het was volgens justitie een klassiek geval van witwassen. De gemeente, de belastingdienst, de brandweer en de politie besloten de man op te jagen. Om te beginnen was gebleken dat hij een hypotheek had verworven op basis van een arbeidscontract dat niet echt een arbeidscontract was. Het leverde een boete op van 15.000 euro plus een werkstraf van 240 uur. Zijn panden waren voornamelijk verhuurd aan studenten. Ai, er lagen losse stenen op een dakterras, die konden wel eens naar beneden vallen. Foei, er stond water in de kelder, een stopcontact zat los. Dat kon wel eens kortsluiting veroorzaken. Alleen al in vier van de 74 panden constateerde het gemeentelijke toezicht 80 overtredingen. Om naleving van de regels af te dwingen, legde het gemeentebestuur dwangsommen op van bij elkaar 1 miljoen euro. Vrijwel wekelijks waren er controles, op vergunningen, huurcontracten, hypotheek, verzekeringen en de technische staat van de woningen. De bedoeling was de man gek te maken. En in diskrediet te brengen bij banken en andere relaties. Zijn advocaat sprak van een heksenjacht. De programmadirecteur van de taskforce vindt dat er maar één vraag telt: waar doe ik de crimineel de meeste pijn.”³

De deelnemende bestuursorganen en diensten bedelven het doelwit onder controles, sancties, boetes, aanslagen en handhavingsbesluiten. Voor het doelwit is het nagenoeg ondoenlijk zich hiertegen te verweren. De juridische kosten zijn doorgaans nauwelijks te dragen, hetgeen geen toevallig onderdeel van deze aanpak is. Het is cynisch dat deze kosten onder staatssecretaris Teeven, een van de voorvechters van het RIEC, aanzienlijk gestegen zijn. Het doel is de betreffende persoon of bedrijf te gronde te richten.

Ook de politie is een belangrijke partner bij de bestuurlijke aanpak van “georganiseerde criminaliteit” binnen het RIEC. In het voorwoord van de handleiding “Politie: partner in de bestuurlijke aanpak” De bestuurlijke aanpak wordt daar gepresenteerd als een alternatief voor het strafrechtelijke traject:

“Het gaat erom dat we de crimineel zo effectief mogelijk aanpakken. De ene keer is dat via het strafrecht, de andere keer fiscaal (Belastingdienst) en soms is het bestuurlijk instrumentarium van gemeenten effectiever. Vaak is ook een combinatie mogelijk, dan worden meerdere strategieën aanvullend op elkaar ingezet. Het maakt de burger niet uit wie de crimineel aanpakt, als hij maar wordt aangepakt.”

Uit deze beschrijvingen volgt dat bevoegdheden van bestuursorganen dus systematisch ingezet worden voor andere doeleinden dan waarvoor deze bevoegdheden oorspronkelijk in het leven zijn geroepen. Bestuursrechtelijke maatregelen zijn vanuit hun aard *niet* bedoeld om bepaalde burgers op te jagen of gek te maken, terwijl gelijksoortige overtredingen door andere burgers ongemoeid worden gelaten. Hiermee is feitelijk de overtreding van het verbod op *detournement de pouvoir* geïstitutionaliseerd en wordt ongelijke behandeling van gelijksoortige overtredingen het uitgangspunt van overheidsbeleid.

Het RIEC propageert *een weerbare overheid*. In een rechtsstaat hoort echter een burger weerbaar te zijn. Een overheid is immers per definitie weerbaar. Het wekt verbazing dat zonder enig parlementair debat van betekenis een dergelijke ingrijpende wijziging van de aanpak van criminaliteit landelijk wordt doorgevoerd. Als gevolg van het ontbreken van een inhoudelijk parlementair debat is ook de

² P.223

³ P. 224

vraag naar de wettelijke grondslag van deze afspraken en de vergaande informatiewisseling onvoldoende aan het licht gekomen. Men kan zich oprecht de vraag stellen hoe deze werkwijze zich verhoudt tot artikel 1 van de Grondwet en artikel 6 EVRM. Zonder de procedurele waarborgen van artikel 6 EVRM worden burgers en bedrijven aangepakt op basis van niet nader gesubstantieerde vermoedens van ongewenst gedrag. Controle op de wijze waarop deze vermoedens tot stand zijn gekomen vindt niet plaats.

Het systematisch overtreden van wet- en regelgeving en kijken of je ermee wegbloemt, noemt het RIEC overigens "pionieren". In het jaarverslag 2016 van het RIEC is te lezen dat de tijd van pionieren voorbij is. De beproefde praktijken zullen nu gangbaar worden. Door deze werkwijze wordt niet alleen het in de wet opgenomen verbod op *detournement de pouvoir* op structurele basis overtreden. Ook de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële gegevens en de Wet Politiegegevens zijn de afgelopen jaren volledig terzijde geschoven. Verder wordt aan de betrokkenen de waarborgen van artikel 6 EVRM onthouden. Juist het handelen in strijd met deze kernwaarden van onze samenleving maken deze aanpak zo effectief. Dat de rechtstaat daarmee op onaanvaardbare wijze wordt uitgehold wordt vervolgens door deze bestuurders – en ook de rechtspraak - voor lief genomen. Het doel heiligt hier kennelijk de middelen. In een rechtsstaat is dat nou juist niet het geval.

Zorgelijk is dat deze ontwikkeling heimelijk plaatsvindt. Doordat door de betreffende bestuursorganen geen openheid wordt betracht, kan nauwelijks een inhoudelijk publiek of parlementair debat van enige betekenis plaatsvinden. Dat de politiek en kennelijk ook de rechtspraak meegaan met deze retoriek, is niet verwonderlijk. Het klinkt immers sympathiek deze samenwerkende overheid, de één overheid-gedachte. Een weerbare overheid. Maar sympathiek is een naar deze ideeën georganiseerde overheid nauwelijks. Doch de keerzijde van deze aanpak wordt door de voorvechters in het geheel niet belicht.

De RIEC-aanpak van Fort Oranje en Engel: Actie "Bloedkoraal" en "Project Maisveld"

Na een toelichting op de werkwijze van het RIEC, zal hier ingegaan worden op de gevolgen van deze aanpak voor Engel en Fort Oranje. Fort Oranje en Engel hebben jarenlang het vermoeden gehad dat de aanpak waar zij zich mee geconfronteerd ziet, gebaseerd is op geheime afspraken tussen de verschillende overheidsdiensten. In talrijke gerechtelijke procedures is deze stelling van Fort Oranje consequent weggezet als een niet nader onderbouwde samenzweringstheorie. De verschillende overheidsdiensten hebben in strijd met de waarheid steeds volgehouden dat zulke afspraken niet bestaan. Vele pogingen om middels informatieverzoeken op grond van de Wbp, Wpg en WOB hebben door de facilitering van de rechtspraak afgelopen jaren nauwelijks informatie opgeleverd.

Hoewel al vele jaren duidelijk is dat Fort Oranje en Engel het doelwit waren van een georganiseerde aanpak, bleven deze afspraken dus geheim. De reden dat de overheden geen openheid betrachten is ook duidelijk. De aanpak is, zoals hiervoor besproken, op bepaalde punten evident in strijd met de grondwet, met mensenrechtenverdragen en met de beginselen van behoorlijk bestuur. Onlangs heeft Engel voor het eerst harde bewijzen in handen gekregen van de bestaande afspraken om Engel en Fort Oranje aan te pakken. Het is ontluisterend om vast te stellen op welke wijze de Taskforce/RIEC in de praktijk te werk is gegaan.

De aanpak van Engel en Fort Oranje zoals dit in 2017 heeft plaatsgevonden, is gestart op 23 februari 2013 met een bespreking waarbij naast staatssecretaris Teeven ook hoofdofficier van justitie van het parket Breda mr. H.M.P. Hillenaars, burgemeester van Zundert L.C. Poppe – de Loeff, gebiedsofficier Van Zetten, de politiechef West Brabant-Zeeland en de projectleider van het RIEC aanwezig waren. Op de agenda stond de situatie met betrekking tot de Gemeente Zundert en Fort Oranje. Naar aanleiding

van de op 23 februari 2013 gemaakte afspraken is vanuit de verschillende ministeries gezamenlijk een geheim projectplan opgesteld dat de alleszeggende naam "Casus Maisveld" draagt. De inhoud is vanzelfsprekend niet vrijgegeven.

Bijlage 3: voorblad Projectplan "Casus Maisveld"

Bijlage 4: WOB-stukken bijeenkomst 2013

Enkele maanden na deze bespreking is op basis van volgens Fort Oranje materieel onverschuldigde belastingvorderingen in Rotterdam het faillissement aangevraagd van de moedervereniging van Fort Oranje, Engel Beheer B.V.. Er waren geen andere onafhankelijke schuldeisers. De Belastingdienst Rijnmond maakt deel uit van het samenwerkingsverband. Het is uitsluitend te danken aan een enorme inspanning middels gerechtelijke procedures dat Fort Oranje tot 2017 nog niet toegeëigend was door de RIEC-partners.

Fort Oranje en Engel zijn de daarop volgende jaren bedolven onder dwangsombesluiten, beslagen van de Belastingdienst, twijfelachtige strafrechtelijke vervolgingen en pogingen om Fort Oranje te sluiten. Fort Oranje en Engel waren genoodzaakt zich middels talrijke gerechtelijke procedures te verweren. Hoewel de vele handhavingsacties aanzienlijke schade toegebracht hebben, is het de Taskforce tot 2017 niet gelukt om Fort Oranje in een maisveld te veranderen. Het mislukken van deze aanpak heeft bij het samenwerkingsverband kennelijk tot de nodige frustratie geleid.

Zo blijkt uit de stukken dat in een "zogenaamde Signaal Informatieoverleg RIEC" van 25 oktober 2016 volgende bericht over Engel en Fort Oranje binnengekomen:

"De recreatieve functie van Fort Oranje is teruggebracht tot nagenoeg nihil. De camping biedt onderdak aan (illegale) arbeidsmigranten en permanente bewoning door sociaal zwakkeren en personen met verbindingen naar (georganiseerde) criminaliteit. Het park heeft een sterk aanzuigende werking voor mensen in de categorie "probleemgevallen". De eigenaar van de camping, de heer Engel, weet dit als een ware huisjesmelker volledig uit te buiten".

Bijlage 5: "Signaal Informatieoverleg RIEC"

Saillant detail is dat in hetzelfde document vermeld is dat veel bewoners van Fort Oranje doorgestuurd zijn door de reclassering, sociaal maatschappelijke instellingen en andere gemeenten. De verantwoording van de verschillende overheden bij het ontstaan van de situatie op Fort Oranje wordt echter genegeerd. De opsteller van het signaal wil volgende bereiken:

"Definitief einde maken aan de maatschappelijke misstanden, beëindiging van de overtredingen van bestuurlijke en strafrechtelijke regels en het mogelijk maken van een andere ruimtelijke ordening oplossing"

Deze doelstelling heeft een aantal opvallende elementen. Het eerste dat opvalt is dat op het formulier aangegeven dient te worden *of er bezittingen bekend zijn*, kennelijk om te weten of er iets te ontnemen valt. Het hoeft weinig betoog dat het in een democratische rechtsstaat wel heel apart is dat een politieambtenaar buiten een politieonderzoek om onderzoekt of er iets te halen is. Het volgende dat opvalt is dat Fort Oranje kennelijk beschouwd is als een maatschappelijke misstand terwijl Fort Oranje juist een symptoom is van maatschappelijke misstanden. Zoals het document immers zelf vaststelt, is Fort Oranje een *last resort* voor mensen die door de bodem van maatschappij gezakt zijn. De oplossing die aangedragen wordt, sluit aan bij het vermoeden dat Fort Oranje in talrijke procedures geuit heeft doch steeds weggezet is als ongefundeerde samenzweringstheorieën, namelijk *het*

mogelijk maken van een andere ruimtelijke ordening. Dit betekent niets anders dan inzetten op de definitieve sluiting van Fort Oranje.

Het signaal is besproken tijdens het overleg op 31 oktober 2016 van het “Regionaal Actiecentrum Overleg Zeeland West-Brabant”. In de “Besluitenlijst” is vermeld dat één van de deelnemer aangeeft *graag opnieuw intensief met Fort Oranje aan de slag gegaan wil worden.* Er wordt besloten een regiegroep op te aan te stellen met drie commissies, namelijk *“Rakkers en Stakkers, Ontnemings op subject Engel en Ontnemings op de onderneming”.* De Belastingdienst geeft aan *alleen te willen inzetten op de ontneming van subject Engel.* Besloten wordt dat er wel deurwaarders meegaan bij acties. Besloten wordt de casus een nieuwe naam te geven, namelijk “BLOEDKORAAL”.

Bijlage 6: Besluitenlijst Regionaal Actiecentrum Overleg Zeeland West-Brabant

Om de volle omvang van deze “besluiten” te begrijpen, is het goed hier nog verder bij stil te staan. Het RIEC is een niet-bestaand bestuursorgaan dat geen wettelijke basis heeft. Dit samenwerkingsverband van verschillende bestuursorganen en overheidsdiensten neemt op basis van niet-bestaande bevoegdheden het besluit om de heer Engel en Fort Oranje *te ontnemen.* Ontnemingsvorderingen kent het Nederlandse recht uitsluitend in de context van strafrechtelijke veroordelingen.

Dat hier door overheidsdiensten, waaronder verweerster, besloten is om een burger en een onderneming te *ontnemen* uitsluitend omdat binnen dit geheime overleg besloten is dat deze subjecten zich bezighouden met niet nader gedefinieerde ongewenste activiteiten, is ongekennd in een rechtsstaat. Deze bestuurders hebben daarmee de kaders en regels van de rechtsstaat ver achter zich gelaten. De besluitenlijst laat zien dat het samenwerkingsverband zich bewust boven wet- en regelgeving gesteld heeft. De doelwitten van dit samenwerkingsverband zijn daarmee uitgeleverd aan de willekeur van een samenwerkende groep bestuursorganen en overheidsdiensten. Hier heeft zich een soort “schaduwoverheid” gevormd die zich niet alleen aan wet- en regelgeving onttrekt, doch ook aan elke vorm van controle. Waar dit toe kan leiden, is zichtbaar bij de sluiting van Fort Oranje waarbij elementaire grondrechten en mensenrechten van zowel eigenaar als bewoners op grove wijze geschonden zijn.

De inbezitneming van Fort Oranje is het sluitstuk van de RIEC-aanpak. Het doel van deze inbezitneming is evident. Hier wordt geprobeerd de onroerende zaken van Fort Oranje feitelijk te onteigenen. De burgemeester heeft zich eerder uitgelaten tegenover de journalist Hessel de Ree van BN de Stem dat *Engel geen cent mag overhouden aan Fort Oranje.* Ook het door het EVRM en Grondwet beschermde eigendomsrecht is ondergeschikt gemaakt aan deze oorlog. Mocht hieraan getwijfeld worden, dan wijst Fort Oranje naar de tweet Van VVD-lid Gruijthuisen van 23 juni 2017:

“Zo, naar aanleiding van vragen van VVD-Brabant zeer tevreden met uitspraak van de commissaris van de Koning. Lijn is geen cent naar deze Engel.”

Hier wordt het criterium gehanteerd dat *alles mag wat kan* in plaats de rechtsstatelijke opvatting die hier verwacht mag worden dat een overheid *alles kan wat mag.* De wet en het recht horen de grenzen aan te geven van het handelen, niet de vraag of men ermee wekomt of niet. Een overheid die de wet en het recht terzijde schuift, verliest haar legitimiteit.

Over de uitvoering van het besluit stelt verweerster dat dit niet relevant is in deze procedure. Dat zouden namelijk feitelijke uitvoeringshandelingen betreffen waar de civiele rechter bevoegd is. Ook hier vergist verweerster zich. De wijze waarop het besluit uitgevoerd wordt, maakt duidelijk wat het doel daarvan is. Fort Oranje nodigt de rechtbank uit om een descente te organiseren naar de locatie waar voorheen Recreatiepark Fort Oranje was. De camping is geheel ontmanteld, de in eigendom van

Fort Oranje toebehorende stacaravans zijn afgevoerd en/of vernietigd en de infrastructuur is structureel onklaar gemaakt.

Het doel is klip en klaar: een definitieve sluiting te realiseren en Fort Oranje en Engel te ontnemen. Inmiddels is voor ruim drie miljoen euro aan “beheerkosten” neergelegd bij Fort Oranje. De volgende rekening wordt op korte termijn verwacht en zal eveneens meerdere miljoenen bedragen. In het bezwaarschrift heeft Fort Oranje nog een groot aantal bewijzen aangevoerd van de werkelijke bedoeling van verweerster. Zo zijn bewijzen overgelegd dat de brandweer in 2014 geweigerd heeft medewerking te verlenen aan een integrale actie *omdat zij dan gedwongen zou zijn om de brandveiligheidssituatie goed te keuren en Fort Oranje in het gelijk gesteld zou worden.* (zie pagina 6 en bijlagen bezwaarschrift) De inzet van het RIEC is al jarenlang om Fort Oranje in een maisveld te veranderen. De wijze van uitvoering van de besluiten is verder bewijs voor een ongekende omvang van misbruik van bevoegdheden. Verweerster bedient zich dan ook van doelredeneringen waarbij de door Fort Oranje aangevoerde bewijzen structureel genegeerd zijn. Het bewijs voor misbruik van bevoegdheden is echter overweldigend. Immers, de ingezette bevoegdheden zijn reparatoir van aard. Het doel van het besluit is echter allerm minst om eventuele overtredingen te beëindigen of de leefbaarheid te verbeteren.

Een ander typisch RIEC-aspect van het besluit is de inzet van zoveel bevoegdheden tegelijkertijd dat het een ondoorzichtig geheel vormt. Tijdens de mondelinge behandeling is de vraag gesteld hoe bijvoorbeeld de last onder bestuursdwang ter zake van brandveiligheid te rijmen is met het intrekken van de vergunning brandveiligheid. Hier antwoordt de advocaat van de gemeente, de heer mr. Sanders van AKD Advocaten, het volgende (Verslag openbare hoorzitting 29 november 2017, p. 6):

“De heer Sanders zegt dat dat zijn oorzaak vindt in het feit dat alle juridische mogelijkheden uit de kast zijn getrokken om de misstanden aan te pakken. Het kan daarom zijn dat sommige juridische instrumenten andere enigszins bijten. De bedoeling van deze aanpak is ook dat wanneer een of meer instrumenten zouden sneuvelen in juridische procedures er genoeg andere overblijven om met succes in te kunnen grijpen.”

Dit op zichzelf is al een vorm van misbruik van bevoegdheden. Een bestuursorgaan behoort burgers niet te overstelpen met besluiten in de hoop dat daar uiteindelijk een of twee van overeind blijven. Indien de mogelijkheid bestaat dat besluiten elkaar bijten, dan behoren deze besluiten op grond van eisen van zorgvuldigheid eenvoudigweg niet genomen te worden. Een ander gevolg is dat op zoveel uiteenlopende deelbesluiten beroepsgronden geformuleerd dienen te worden, dat het een ondoenlijke opgave is daar een overzichtelijk geheel van te maken zonder dat lijnen van de bovenliggende beweegredenen uit het oog verloren worden.

De consequenties van de RIEC-aanpak bij de beoordeling van de rechtmatigheid van dit besluit zijn tweërlei. Enerzijds is het besluit tot stand gekomen met het kennelijke doel schade toe te brengen aan Fort Oranje en Engel waarbij de gerechtvaardigde belangen van beiden volledig buiten beschouwing zijn gelaten. Het besluit is op deze grond al onrechtmatig. Anderzijds dient met argwaan gekeken te worden naar de aangevoerde onderbouwing van de verschillende besluiten. De diensten die een bijdrage geleverd hebben aan deze besluiten, maken immers deel uit van de integrale aanpak. De bevoegdheden zijn dan ook niet ingezet met het doel de diverse regelgeving te handhaven doch om een sluiting te kunnen rechtvaardigen. De nodige argwaan dient derhalve in acht genomen te worden alvorens uitgegaan kan worden van de juistheid van de stellingen en constatering van diverse diensten.

Bestuursdwangbesluiten

In het primaire besluit zijn een viertal bestuursdwangbesluiten opgelegd. De eerste twee betreffen overtredingen Woningwet en twee betreffen de Wet Milieubeheer en de Brandveiligheidsverordening. Verweerster stelt in het algemeen dat de overtredingen waarop het besluit gebaseerd wordt, in bezwaar betwist zijn. Deze betwistingen zouden echter niet met concrete feiten en omstandigheden onderbouwd zijn. Hier volgt verweerster wederom een merkwaardige doelredenering. Het is namelijk aan verweerster om het bestaan van overtredingen op het moment van de besluitneming te bewijzen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat Fort Oranje benadeeld is in haar bewijspositie doordat aan het bestuur van Fort Oranje en haar jurist een gebiedsverbod is gegeven. Verweerster gaat heel ver in het belemmeren van Fort Oranje om te voorkomen dat bewijs verzameld wordt van hetgeen op Fort Oranje aangericht is. Hoewel de voorzieningenrechter van de sector bestuursrecht bij uitspraak van 30 november 2017 bepaald heeft dat zowel de heer Engel als zijn jurist een zwaarwegend belang hebben om het terrein te bezoeken, zijn beiden bij een eerste bezoek op aangeven van verweerster door de politie aangehouden en meer dan acht uur in een politiecel vastgehouden. Hoever het RIEC gaat, blijkt als zowel Engel als zijn jurist ook daadwerkelijk vervolgd worden voor het betreden van Fort Oranje. Het Openbaar Ministerie maakt immers deel uit van de Taskforce. Ook rechterlijke uitspraken worden in deze oorlog eenvoudigweg terzijde geschoven.

Bijlage 6: uitspraak voorzieningenrechter sector bestuur 30 november 2017

Bijlage 7: dagvaarding politierechter

Daarnaast zijn de kantoorruimtes van Fort Oranje middels braak in bezit genomen. Tot op heden is geweigerd de toegeëigende administratie met alle documentatie en stukken met betrekking tot de camping te restitueren. Hiermee is Fort Oranje ernstig benadeeld in de mogelijkheden bepaalde punten nader te onderbouwen met bewijsmiddelen.

Verweerster draait ten onrechte de bewijslast om. Verweerster volgt de gebrekkige redenering dat als door Fort Oranje geen bewijs geleverd wordt dat de overtredingen niet meer bestonden op de dag van het besluit, deze er kennelijk waren. Dit is een onjuiste benadering. De bewijslast ligt namelijk bij het bestuursorgaan. Daarbij komt nog dat Fort Oranje door de overval tactiek van 23 juni 2017 in een situatie gebracht is waarbij het leveren van bewijs onmogelijk gemaakt is. Door een verbod het terrein te betreden en de inbezitneming van de kantoren van Fort Oranje kan moeilijk van Fort Oranje verwacht worden in staat te zijn enig bewijs te leveren. Fort Oranje hoeft echter geen enkel bewijs te leveren of de overtredingen al dan niet opgeheven waren op 23 juni 2017. Deze last ligt geheel bij het bestuur. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 3 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1179) namelijk volgende eisen geformuleerd voor de bewijslevering door bestuursorganen voor het bestaan van overtredingen:

- a. De waarneming moet zijn verricht door een ter zake deskundig persoon wiens waarnemingen door het bevoegd gezag voor zijn rekening worden genomen;
- b. de waarneming mag in een schriftelijke rapportage, maar mag ook zijn vastgesteld in een foto of ander bewijsmateriaal, zo lang maar duidelijk is waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd;
- c. als de waarneming is opgenomen in een schriftelijke rapportage, dan moet daarin een inzichtelijke beschrijving zijn opgenomen van wat er is waargenomen. Voorts moet het stuk ondertekend en gedagtekend zijn.

De casus waar de uitspraak betrekking op heeft betreft het bewijs van de overtreding bij de invordering van een dwangsom. Er bestaat geen reden om aan te nemen dat het toepassingsbereik

van de door de Afdeling geformuleerde bewijsregels zich beperkt tot de invordering van dwangsommen. In een annotatie met de titel *“Bewijs het maar. Dit zijn de bewijseisen bij handhaving.”* van 21 november 2017 op deze uitspraak wordt door mr. Thomas Sanders het als volgt geformuleerd:

“De regels van de Afdeling zijn geformuleerd ten aanzien van het bewijs dat moet worden geleverd in het kader van de invordering van een verbeurde dwangsom. Het ligt echter voor de hand dat die eisen ook breder toepasbaar zijn dan alleen bij de invordering van een dwangsom. Waarom zouden er immers andere bewijsregels gelden bij het opleggen van een last onder dwangsom dan bij de invordering? In beide gevallen moet bewezen worden dat er een overtreding plaats heeft gevonden. Ik lees de bewijsregels daarom als algemene regels voor het bewijzen van een overtreding.”

Dit betekent dat deze bewijsregels ook gelding hebben voor het hier bestreden besluit. De eis dat een rapportage een duidelijke dagtekening dient te hebben, heeft als gevolg dat een niet recente rapportage niet kan bijdragen aan het bewijs of een overtreding al dan niet aanwezig is. Dit heeft directe gevolgen voor een aantal deelbesluiten die hierna besproken worden.

Overtredingen Woningwet

Hierna zal eerst ingegaan worden op onderdelen (a), (b), (f) en (i) van het primaire besluit en de beoordeling daarvan in bezwaar. Deze onderdelen zijn gebaseerd op overtredingen van artikel 1a en 1b Woningwet. Het eerste (a) en tweede (b) onderdeel van het primaire besluit betreft de volgende lastgevingen:

“Fort Oranje dient binnen vier weken de overtredingen van artikel 1a Woningwet ongedaan maken door of het gebouw te herstellen, te sluiten of te slopen. Indien Fort Oranje hieraan niet voldoet, dan zal middels toepassing van bestuursdwang de desbetreffende stacaravan worden gesloten en verzegeld;”

“Fort Oranje dient binnen vier weken de overtredingen van artikel 1b Woningwet ongedaan maken door of het gebouw te herstellen, te sluiten of te slopen. Indien Fort Oranje hieraan niet voldoet, dan zal middels toepassing van bestuursdwang de desbetreffende stacaravan worden gesloten en verzegeld;”

De adviescommissie heeft overwogen dat een begunstigingstermijn van vier weken om aan de lasten te voldoen niet onredelijk kort is. Tegelijkertijd overweegt de commissie dat de exploitant niet aan de lasten kon voldoen doordat ook het beheer overgenomen is. De commissie heeft verweerster dan ook geadviseerd de lasten in te trekken en deze aan te merken als noodzakelijke voorzieningen en aanpassingen om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, in de zin van artikel 13b lid 4 Woningwet. Op de implicaties van dit onderdeel zal later nog ingegaan worden.

Verweerster heeft dit onderdeel van het advies echter niet overgenomen. Verweerster laat de lasten in stand doch herroept deze uitsluitend op het punt van de begunstigingstermijn en bepaalt dat het kostenverhaal voor de uitvoering van de lasten achterwege dient te blijven. Verder behelst de aangekondigde bestuursdwang niet langer het sluiten en verzegelen maar het slopen van de stacaravans. Tegelijkertijd worden de lasten aangemerkt als maatregelen om het terrein op redelijke wijze tot bewoning of gebruik geschikt te maken die de beheerder moet uitvoeren. Daarvoor wordt een termijn tot 23 juni 2018 gegeven. Hiervan dienen de kosten weer wel op de overtreder verhaald te worden.

Deze wijzigingen illustreren feilloos de bestuursrechtelijke chaos die hier gecreëerd is. Alvorens de ongerijmdheid van dit besluitonderdeel duidelijk te maken, zal eerst ingegaan worden op de gestelde overtredingen.

Artikel 1a Woningwet bepaalt, kort gezegd, dat de eigenaar of beheerder dient zorg te dragen dat door de staat van een bouwwerk, open erf of terrein *geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid* ontstaat. Artikel 1b Woningwet verbiedt het, kort gezegd, een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden in strijd met bouwvoorschriften. In de media is door de burgemeester en de GGD naar buiten gebracht dat de staat van de stacaravans waar door Fort Oranje bewoners ondergebracht zijn, in mensonterende staat verkeren.

Als bijlage bij het primaire besluit bevinden zich de inspectierapporten van de inspecteurs van bouw- en woningtoezicht die op 10 mei 2017 268 *bewoonde* stacaravans gecontroleerd hebben. Uit deze rapporten komt naar voren dat van de 166 stacaravans waarbij een overtreding van artikel 1a Woningwet vastgesteld is, dit in 135 gevallen een *onbewoonde* stacaravan betrof. Van de 268 bewoonde stacaravans is in 31 gevallen een overtreding geconstateerd. Dit betekent dat van de bewoonde stacaravans er bij 237 geen overtreding van artikel 1a Woningwet is vastgesteld. Dit houdt in dat bijna 90 % van de bewoonde stacaravans in orde bevonden zijn op dit punt. Daarbij komt dat het in veel gevallen slechts een kleine aanpassing nodig is om de overtreding op te heffen.

Wat de overtredingen van artikel 1b Woningwet betreft, is het beeld niet veel anders. Bij inspectie van de op dat moment 268 bewoonde stacaravans, zijn er in 33 gevallen een overtreding Woningwet 1b geconstateerd. Daarvan zijn er 17 gevallen waarbij ook een overtreding van artikel 1a Woningwet is geconstateerd. Vaak betreft dit de aanwezigheid van bijvoorbeeld rommel in de tuin.

De conclusie uit het hiervoor gestelde is dat 225 van de 268 bewoonde stacaravans tijdens de inspectie in mei 2017 volledig voldeden aan de eisen van artikel 1a en 1b Woningwet. Dit is 85% van de bewoonde stacaravans. De geconstateerde overtredingen bevinden zich dus hoofdzakelijk bij de leegstaande wagens die in 2009 en 2011 zijn achtergelaten na de sluitingspogingen van de burgemeester. Deze cijfers zijn daarmee beduidend minder dramatisch dan de burgemeester tijdens haar media-optredens heeft willen doen geloven. Het is niet zonder reden dat in het besluit geen onderscheid gemaakt is tussen bewoonde en onbewoonde stacaravans.

Overigens was op 23 juni 2017 grotendeels aan het besluit voldaan en waren de stacaravans ofwel dichtgeschroefd ofwel waren de gebreken verholpen. Na de aankondiging op 9 juni 2017 waarbij het voorgenomen besluit bekend is gemaakt, zijn ruim twee weken verstreken waarbinnen Fort Oranje veel werk heeft verzet om aan het besluit te voldoen. Er heeft geen herinspectie plaatsgevonden om vast te stellen of de gebreken voorafgaande aan het besluit nog aanwezig waren. Evenmin is op het moment van de inbezitneming op 23 juni 2017 een inventarisatie gemaakt van de overtredingen. Hier zit aan de zijde van verweerster dan ook een groot probleem. Zoals hiervoor betoogd, ligt op haar de bewijslast van de aanwezigheid van overtredingen op het moment van het nemen van het besluit. Aangezien verweerster aan deze bewijslast niet kan voldoen, kan het besluit alleen al op deze grond niet in stand blijven.

Verweerster overweegt verder dat het niet direct relevant zou zijn of de stacaravan bewoond is of niet. Het zou niet alleen gaan om de vraag of er gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat, doch ook of deze voortduurt. Ook dit is een valse redenering.

Een overtreding Woningwet 1a of 1b zegt op zichzelf niets over het gevaar dat ontstaat voor de gezondheid of veiligheid. Indien de overtreding 1a bestaat uit afval dat in de tuin ligt, dan kan dit inderdaad een gevaar vormen ook als deze niet bewoond is. Betreft het gebreken aan de stacaravan

zelf, dan maakt het wel degelijk een verschil of een stacaravan al dan niet bewoond is. Op het moment dat deze onbewoond en afgesloten is, kan deze geen gevaar vormen voor de gezondheid of veiligheid in de zin van de Woningwet.

De stelling dat niet aannemelijk gemaakt is dat een stacaravan daadwerkelijk onbewoond was en ook blijft, vormt een vals dilemma. Indien een besluit de last oplegt de stacaravan af te sluiten en gesloten te houden, dan zal hieraan voldaan moeten worden. Indien de geadresseerde zich niet houdt aan deze last, heeft dit gevolgen. Wordt de argumentatie van verweerster gevolgd, dan zouden alle onbewoonbaar verklaarde bouwwerken onmiddellijk gesloopt dienen te worden.

Daarbij komt dat Fort Oranje op 22 juni 2017 aangekondigd heeft gevolg te zullen geven aan het voorgenomen besluit. Door een volledige sluiting waarna zich geen bewoners meer op het terrein bevinden, is er geen gevaar meer voor de gezondheid of veiligheid. Een belang voor het toepassen van bestuursdwang om de gebreken Woningwet op te heffen, ontbrak daarmee.

Vervolgens stelt verweerster dat bij een gebrek van artikel 1a Woningwet het slopen proportioneel kan worden geacht.

Ook deze redenering is niet te volgen. Of bij een stacaravan al dan niet een overtreding artikel 1a of 1b Woningwet vastgesteld wordt, zegt niets over de waarde of toestand van de stacaravan. Zo is bij meerdere stacaravans een lekkende afvoerslang aangetroffen. Een dergelijk gebrek vormt zowel een overtreding van artikel 1b (namelijk in strijd met de bepalingen van het Bouwbesluit) als 1a (een gevaar voor de gezondheid en veiligheid. Bij vijf stacaravans is dit gebrek aangetroffen. Door vervanging van een rubber slang van misschien vijf euro zijn beide overtredingen opgeheven. Een dergelijk gebrek kan zich ook voordoen bij een stacaravan met een waarde van tienduizenden euro's. Een ander voorbeeld is als er afval aangetroffen wordt in de tuin behorende bij een stacaravan. Ook dit is een overtreding van artikel 1a. Het behoeft geen betoog dat ook dit zich kan net zo goed kan voordoen bij stacaravans met een aanzienlijke waarde.

Het uitgangspunt bij het vaststellen van overtredingen Woningwet is dat dat deze ongedaan gemaakt worden door herstel, niet door sloop. Het doel van de Woningwet is immers niet om zoveel mogelijk woningen te slopen. Hier wringt de toepassing van deze bevoegdheid met de bedoelingen van verweerster. Zij heeft immers als doel het rechtvaardigen van de sloop van zoveel mogelijk eigendommen van Fort Oranje. Slechts indien middels een individuele beoordeling een afweging gemaakt wordt of de kosten voor herstel de waarde van de stacaravan overstijgen, kan gedacht worden aan sloop. Deze afweging zal dan ook per stacaravan gedocumenteerd dienen te worden. Inmiddels zijn meer dan 700 stacaravans van Fort Oranje verwijderd en grotendeels gesloopt. Dit betreft naast een aantal stacaravans waarbij gebreken zijn geconstateerd merendeels stacaravans waaraan geen enkel gebrek is vastgesteld. Het besluit onderschrijft daarmee het standpunt van Fort Oranje, namelijk dat dit onrechtmatig gebeurd is. De gewijzigde last kan dan ook niet in stand blijven.

Sluiting voor de duur van één jaar op grond van artikel 17 Woningwet

Onderdeel (f) betreft de sluiting van het terrein Camping Fort Oranje op basis van artikel 17 Woningwet:

“Op grond van artikel 17, lid 1 Woningwet wordt het terrein Camping Fort Oranje per 23 juni 2017 te 15.00 gesloten voor de duur van één jaar. De kosten van de sluiting zullen ten laste van de exploitant gebracht worden. “

In artikel 17 Woningwet is volgende bepaald:

Lid 1: Indien herhaaldelijke overtreding van [artikel 1a](#) of [artikel 1b](#) naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag besluiten dat gebouw, open erf of terrein te sluiten. Het bevoegd gezag kan van de overtreder de ingevolge [artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht](#) verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

Lid 2: Het bevoegd gezag bepaalt in het besluit, bedoeld in het eerste lid, de duur van de sluiting.

Sluiting algemeen

Verweerster geeft in het besluit eerst een algemene verhandeling over de achtergrond van de sluiting. Verweerster stelt dat de sluiting gerechtvaardigd is omdat de gemeente Zundert geprobeerd zou hebben om de exploitant te bewegen om de leefomstandigheden op de camping te verbeteren. Hiertoe zouden veel gesprekken plaatsgevonden hebben tussen het gemeentebestuur, de hulpdiensten en de exploitant met een lange reeks van handhavingstrajecten met inzet van zowel de gemeente, de politie, de brandweer en de GGD. Dit alles zou niet geleid hebben tot een verbetering. Integendeel, de situatie zou uitsluitend verslechterd zijn. Er zou geen andere oplossing bestaan hebben dan de integrale aanpak van het terrein en een volledige sluiting.

Ook hier bedient verweerster zich van het selectief hanteren van feiten en doelredeneringen. Er wordt een vals dilemma geschetst waarbij er maar één oplossing was, namelijk sluiten.

In het bezwaarschrift is de achtergrond van de situatie op Fort Oranje uitgebreid toegelicht. Verweerster heeft zich beperkt tot een korte opmerking in het besluit zonder hier nader op in te gaan. Dit terwijl de stellingen en feiten hiermee gemotiveerd weersproken zijn.

De situatie op Fort Oranje is het product van falend beleid dat bestaat uit enerzijds de onverantwoorde wijze waarop door het RIEC en de gemeente ingezet is op handhaving en repressie terwijl de zorgplicht voor de daar verblijvende mensen volkomen genegeerd werd. Anderzijds is een groot deel van de problemen op Fort Oranje veroorzaakt door een falend sociaal beleid.

De eerste stappen naar een verloederd Fort Oranje zijn, zoals hierboven beschreven, de vele handhavingsacties en pogingen om tot een sluiting te komen. In 2011 is als gevolg van een sluitingspoging de helft van de "echte" recreanten vertrokken met achterlating van stacaravans en inboedel. Bij het bezwaarschrift zijn een aantal krantenartikelen als bijlage gevoegd om dit te illustreren.

Na het vertrek van een groot deel van de recreanten bleef Fort Oranje achter met een paar honderd inmiddels acht jaar leegstaande stacaravans. Deze leveren de beruchte plaatsjes op van een verloederde camping. In de uitzending van Jinek van 15 februari 2017 bevestigt de burgemeester dat haar handelen de situatie op Fort Oranje verslechterd heeft. Dit is voorzichtig uitgedrukt, want zij staat aan de wieg van de huidige toestand van Fort Oranje. Tegelijkertijd is door het vertrek van de meerderheid van de betalende campinggasten de omzet gedecimeerd.

De gewone recreanten hebben door het falende handhavingbeleid plaats gemaakt voor een ander publiek. Fort Oranje wordt een *last resort* voor groepen mensen die door een falend sociaal beleid in de knel zijn gekomen. Als bijlage 8 bij het besluit is door verweerster het rapport van de GGD "*De Schaduwzijde van Zelfredzaamheid*" overgelegd. De titel zelf wijst al op de verantwoording van een falend beleid. Hierin is beschreven welke groepen bewoners op Fort Oranje verblijven.

Naast recreanten, seizoenarbeiders en migranten, zijn er drie categorieën bewoners waarvoor dezelfde overheden die nu met Fort Oranje en Engel afrekenen, zelf verantwoordelijk zijn. Deze groepen mensen zijn door de overheden die in de steek gelaten en afgeschoven op Fort Oranje. De omstandigheden van deze mensen zijn door de armoede vaak erbarmelijk. Hun problemen hangen meestal niet samen met de omstandigheden Fort Oranje (p.26):

- Categorie (d) zijn de mensen die op zwarte lijsten staan. Dit zijn mensen die op straat gezet zijn, waaronder ook gezinnen waarvan de woning door burgemeester Depla – het voorbeeld van het RIEC- beleid (hard, harder en hardst) - op straat gezet zijn na het aantreffen van wietplantjes.
- De tweede categorie (d) betreft mensen met een reclasseringsachtergrond. Afgestrafte gedetineerden die nergens geplaatst konden worden zijn vanuit het hele land door de Reclassering naar Fort Oranje gestuurd.
- Dan is er nog een laatste categorie mensen die volgens de GGD over de rand van de samenleving gevallen zijn omdat de overheid haar zorgplicht niet is nagekomen. Het betreft een groep die leeft in echte armoede en vaak een lage IQ hebben of een verstandelijke handicap. De GGD zegt over deze groep dat zij zonder Fort Oranje op straat zouden leven.

De GGD bevestigt in haar rapport dat falend sociaal beleid de oorzaak is van problemen op recreatieoorden als Fort Oranje. In het rapport wordt de verantwoording bij de gemeenten neergelegd: Onder hoofdstuk 4.5 *Ethische dilemma's rond humaniteit* is beschreven dat de Nederlandse maatschappij en haar zorgsysteem voor bepaalde groepen mensen te complex is ingericht. Door het ontbreken van een bepaalde mate van geletterdheid en digitale vaardigheden wordt er een grote druk gelegd op het zelf oplossend vermogen van mensen en op hun sociale netwerk dat als eerste vangnet fungeert bij problemen. De GGD stelt vast dat het *voor mensen die door allerlei oorzaken niet in ons maatschappelijk systeem passen, het heel moeilijk is een plaats te vinden in onze samenleving en ligt armoede op de loer.*

De GGD stelt ook vast dat gemeenten vanuit onmacht om groepen structureel te laten aansluiten campings als Fort Oranje in stand houden *omdat ze voorzien in een behoefte*. Volgens de GGD vereist armoede een armoedebeleid door de gemeenten dat de positie van armen structureel verbetert. De GGD wijst erop dat in Nederland één miljoen mensen in armoede leven.

Een andere pijnlijke vaststelling die de GGD doet, is dat de bewoners van Fort Oranje vaak al een lange hulpverleningscarrière achter de rug hebben en in een schijnbaar uitzichtloze situatie verkeren. De concentratie van problematiek vereist een andere aanpak die recht doet aan de behoeften van specifieke doelgroepen. De GGD concludeert: *“Het lijkt erop dat er toevluchtsoorden nodig zijn in onze maatschappij. Camping Fort Oranje is voor bepaalde groepen mensen een toevluchtsoord.”* Dat een falend beleid verantwoordelijk is voor de situatie op Fort Oranje, benadrukt de GGD met volgende opmerking:

“De bevindingen van deze beschrijvende foto laten de schaduwkant zien van landelijk beleid op zelfredzaamheid en het trage proces om te komen tot maatwerk in aanpak en ontschotting van overheid en organisaties in onze maatschappij”

De GGD heeft vervolgens nog forse kritiek op het door de overheden gevoerde beleid met betrekking tot Fort Oranje:

“De nadruk en investering van de overheid in de aanpak op Fort Oranje ligt nu vooral op de repressieve kant en is gericht op ondermijning en criminaliteit in Brabant. De

aandacht voor de gezondheid- en sociaal maatschappelijke kant (van vaak kwetsbare bewoners) is onderbelicht.'

Deze constatering van de GGD wordt door Fort Oranje onderschreven. De gemeente en andere overheden hebben alle inspanningen uitsluitend gericht op het middels inzet van repressie en handhaving ondermijnen van Fort Oranje. Dit staat haaks op de stellingen van verweerster. Er zijn geen inspanningen verricht om de leefomstandigheden te verbeteren. De verantwoording voor het aanpakken van de problemen bij deze bewoners wordt door verweerster kennelijk bij Fort Oranje gelegd. Fort Oranje kan wel huisvesting aanbieden, doch het aanpakken van gezondheids- en sociaal maatschappelijke problemen is toch echt een overheidstaak die niet met bestuursdwang af te dwingen is.

De context van de verantwoording van verschillende overheden die volgt uit het hetgeen hiervoor beschreven is, maakt de aanpak en sluiting van Fort Oranje onbegrijpelijk. De vraag is gerechtvaardigd waarom de verschillende overheden Fort Oranje niet ondersteund hebben bij het opvangen van deze groepen mensen en het verbeteren van de omstandigheden op Fort Oranje? Waarom is er uitsluitend ingezet op repressie en het zoeken naar aanknopingspunten tot sluiting terwijl de GGD vaststelt dat plekken als Fort Oranje noodzakelijk zijn? Ook de GGD gaat in haar rapport (hoofdstuk 5) uit van het *verbeteren van de omstandigheden op Fort Oranje* in plaats van een sluiting. De gemeente heeft het tegenovergestelde bewerkstelligd door in te zetten op repressie en sluiting. Verweerster citeert graag uitspraken van de GGD, doch schets daarbij een onvolledig verhaal.

Er zijn geen alternatieve minder ingrijpende oplossingen daadwerkelijk in ogenschouw genomen. Zoals de burgemeester het kernachtig verwoordt heeft bij Jinek: *"Ik ben al tien jaar bezig Fort Oranje te sluiten."*

De stelling van verweerster dat zij jarenlang geprobeerd heeft de situatie te verbeteren, is dan ook niet op feiten gebaseerd. De gemeente heeft – zoals de GGD constateert – uitsluitend ingezet op handhaving en sluiting. Gesprekken met de exploitant over verbetering van de omstandigheden hebben nooit plaatsgevonden.

De stelling dat er geen andere oplossing bestond dan de integrale aanpak van het terrein en een volledige sluiting, wordt niet gedragen door de feiten en is een inconsistente argumentatie. Dit besluit is uitsluitend te duiden in het licht van de doelstellingen die binnen het RIEC zijn geformuleerd. Verweerster heeft jarenlang ingezet op één doel: een totale en blijvende sluiting met het doel de camping te onteigenen/in bezit te nemen. In het besluit is gesteld dat dit niet uit het bestreden besluit blijkt. Inmiddels zijn deze intenties ook met hiervoor overgelegd harde bewijzen onderbouwd. Verweerster heeft nimmer beoogd de situatie te verbeteren, doch voerde de laatstelijk in 2014 binnen het RIEC gemaakte afspraken uit. Fort Oranje diende een maisveld te worden. Fort Oranje en Engel dienden onteigend te worden. Hierna zal ingegaan worden op de sluitingsgrond artikel 17 Woningwet.

Artikel 17 Woningwet

In het primaire besluit is de sluiting gemotiveerd met de stelling dat *zich op het terrein Camping Fort Oranje op structurele basis overtredingen van artikel 1a en 1b Woningwet voordoen*. Hier wordt in het besluit een inconsistente argumentatie gevolgd met een onjuiste uitleg van deze bepalingen.

Voor toepassing van deze bepaling moet voldaan zijn aan de volgende criteria:

- *Er is sprake van een gebouw, open erf of terrein;*
- *Er moet sprake zijn van een herhaalde overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet;*
- *Deze moet gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid;*

Het begrip "terrein"

Volgens de Woningwet is iets een bouwwerk, open erf of een terrein. De Woningwet zelf geeft geen definitie van "terrein" doch het Bouwbesluit 2012 biedt uitkomst. Hier wordt "terrein" gedefinieerd als:

"een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, niet zijnde een erf;"

In het besluit is gesteld dat er sprake is van *herhaalde overtredingen van artikel 1a en 1b Woningwet met betrekking tot het terrein Camping Fort Oranje alsmede alle daarop gelegen individuele stacaravans (zijnde gebouwen als bedoeld in artikel 17 Woningwet).*

Volgens de geldende definitie kunnen zich op een terrein geen bouwwerken bevinden. Op dat moment zijn het bouwwerken en is het geen terrein meer. Hier dient vastgesteld te worden dat "het terrein Camping Fort Oranje" niet als terrein in de zin van de Woningwet begrepen kan worden. Op het "terrein Fort Oranje" bevinden zich bouwwerken in de zin van de Woningwet en kan dan ook *niet* als zodanig op basis van artikel 17 van de Woningwet gesloten worden.

Fort Oranje is door het college en door andere diensten steeds bestempeld als een "woonwijk" hetgeen op zichzelf geen geheel onjuiste benadering is. De stacaravans op Fort Oranje werden permanent bewoond. Dit is volgens de gebruiksbepalingen ook toegestaan. Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest om de bevoegdheid te geven aan gemeenten om zonder een rechterlijke toetsing hele woonwijken te sluiten omdat bij een aantal bouwwerken overtredingen zijn geconstateerd. De strekking van deze bevoegdheid is de mogelijkheid om *individuele* bouwwerken te sluiten bij herhaalde overtredingen van artikel 1a en 1b Woningwet. Hier dient dan ook een individuele afweging per bouwwerk plaats te vinden. De Woningwet heeft als doel de naleving, handhaafbaarheid en handhaving van de bouwregelgeving. De uitleg die het college geeft aan deze bepaling, heeft tot gevolg dat 225 bouwwerken die geen enkel gebrek hebben gesloten worden op basis van de Woningwet.

Verweerster stelt zich op het standpunt dat de in het Bouwbesluit 2012 gehanteerde definitie van "terrein" niet bepalend is. De wetgever zou met het nalaten van een nadere definiëring van het begrip "terrein" de bedoeling gehad hebben om het begrip flexibel te maken en aansluiting te zoeken bij het normale taalgebruik.

Dit is wel een heel creatieve omgang met wettelijke bepalingen. Uit de parlementaire stukken blijkt namelijk niets van een dergelijke bedoeling van de wetgever. Verweerster hanteert hier een doelredenering om tot een gewenste uitkomst te komen. Dat is begrijpelijk, aangezien het gehele besluit staat of valt met deze definitie.

De uitleg die verweerster geeft aan het begrip "terrein" is echter niet te rijmen met het systeem van de Woningwet. De wet bepaalt immers dat iets *een gebouw, open erf of terrein* is. Zonder de nadere definiëring zoals die in het Bouwbesluit 2012 te vinden is, volgt hieruit op zichzelf al uit dat een terrein onbebouwd is. De minister heeft dan ook niet meer gedaan dan dit begrip te hanteren in overeenstemming met het systeem van de wet. De Woningwet ziet immers op bouwwerken, zodat een stuk grond behorende bij een bouwwerk een open erf of een terrein is. Een "terrein" kan in deze systematiek dan ook geen stuk grond vol met bouwwerken zijn. Als de wetgever voor ogen gehad zou hebben dat een "terrein" elk stuk al dan jet bebouwde grond kan zijn, had de wet zich kunnen beperken tot het begrip "terrein". Een bouwwerk staat immers altijd op een terrein in de zin van het normale spraakgebruik.

Ook overige bepalingen pleiten niet voor een andere uitleg. De in artikel 1a Woningwet opgenomen zorgplicht bevestigt deze systematiek. Daar wordt immers de eigenaar van een *bouwwerk, erf of terrein* opgedragen zorg te dragen dat *als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt*. Deze formulering impliceert eveneens dat zich op een terrein *geen* bouwwerk kan bevinden.

Een ander argument is dat de Woningwet ziet op de staat van bouwwerken, niet op de staat van campings of recreatieparken. Het is immers geen recreatieparkenwet. Ook dit impliceert dat de Woningwet wel van toepassing is op de bouwwerken die zich op een recreatiepark bevinden, doch niet op het park als geheel.

Het argument dat het Bouwbesluit 2012 enkel ziet op technische aspecten zodat de daar gehanteerde definitie dient af te wijken van de Woningwet, snijdt evenmin hout. Het Bouwbesluit 2012 is gebaseerd op de Woningwet en gaat daarmee uit van de systematiek van de wet. Er zit geen enkele logica in de stelling dat in het Bouwbesluit een andere definitie gehanteerd wordt dan de wet. Dat de leefbaarheidsproblemen in het gebied rondom bouwwerken niet aangepakt zouden kunnen worden indien de definitie van "terrein" niet uitgebreid wordt, is eveneens een invalide argument. Ook hier beoogt de wetgever de leefbaarheidsproblemen *rondom gebouwen* die het gevolg zijn van het gebruik van een gebouw, open erf of terrein. In de Kamerstukken is hierover volgende te lezen:

(TK 201302014, 33 798, 6, pag.2): "in het kader van de Woningwet gaat het bij leefbaarheid om de wijze waarop een pand wordt gebruikt en de staat van onderhoud van het pand waardoor hinder in en verloedering van de woonomgeving kan worden veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlastsituatie vanuit één woning tot aantasting van de leefbaarheid leiden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil en situaties waarin er sprake is van bewuste verkrotting van panden. Het voortduren van deze situaties hoeft niet per definitie te leiden tot een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, maar kan wel een buitengewoon negatief, en dus verloederend effect hebben op de directe woonomgeving."

Ook hier ziet de wetgever dus de aanpak van de leefbaarheid door toepassing van de door de Woningwet geboden bevoegdheden met betrekking tot individuele bouwwerken, open erven of terreinen.

De uitspraken van de Raad van State waar verweerster naar verwijst, onderbouwen haar stelling niet. In de genoemde uitspraken van 1 mei 2013 en 14 juli 2010 wordt de Woningwet zelfs niet genoemd. De uitspraken zien op bestemmingswijzigingen. De uitspraak uit 2016 is een onvergelykbare casus waar de inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer op de voorgrond staat. De Woningwet is genoemd in de context van de aanwezige gebouwen op het bedrijfsterrein, doch dit betreft een overlap met de overtreding Wet Milieubeheer. Uit de uitspraak is geen nadere definiëring van het begrip "terrein" te destilleren.

Daar waar verweerster stelt dat de minister niet bevoegd is tot een definiëring van het begrip "terrein" ziet verweerster zich kennelijk wel bevoegd. Verweerster oreert namelijk verder dat een terrein wel *een duidelijk afgebakend stuk grond* dient te zijn. Doch als verweerster meent dat de wetgever beoogd heeft het normale taalgebruik te hanteren bij de afbakening van dit begrip, dan is er geen ruimte voor de door verweerster aangebrachte beperking. En hier schuilt ook het grote gevaar van deze pogingen om wetten grenzeloos op te rekken om naar eigen creatieve inzicht te kunnen toepassen. Indien de door verweerster gehanteerde definitie gevolgd wordt, heeft dit vergaande

consequenties die de wetgever bij de totstandbrenging van de wet in ieder geval *niet* voor ogen heeft gehad.

Een eerste gevolg is dat de bevoegdheid van de burgemeester onbegrensd uitgebreid wordt. Want wat is een terrein? Een stuk grond, een domein, een erf, een gebied, een grondgebied, een kavel, een perceel, een streek, een territorium, een zone maar ook een bouwterrein. Het bestuur en de burgemeester (daar waar andere bevoegdheden eveneens gebaseerd zijn op de definitie van "terrein") krijgen hiermee de mogelijkheid om de bevoegdheden van de Woningwet toe te passen op allerhande terreinen die niet onder de reikwijdte van de wet vallen. Maar ook woonterreinen – volgens het woordenboek een terrein met woongebouwen – en andere terreinen met gebouwen en verzamelingen van gebouwen die dan middels één enkel besluit zonder rechterlijke tussenkomst gesloten of in beheer genomen kunnen worden. Denk verder aan bedrijventerreinen, ziekenhuisterreinen, militaire (oefen)terreinen, rangeerterreinen, golfterreinen, sportterreinen, opslagterreinen, jachtterreinen, natuurterreinen maar misschien ook terreinen met wooncomplexen en niet te vergeten hele woonwagenterreinen. En uitgaande van de door verweerster gehanteerde definitie: in Nederland bevinden zich meerdere historische vestingsteden. Ook dat zijn afgebakende stukken grond met een muur en een of twee toegangen. Met deze definitie heeft de burgemeester of het college de bevoegdheid een hele stad te sluiten.

Een dergelijke flexibele uitbreiding van het toepassingsbereik van de Woningwet zal ook conflicten opleveren met de door het EVRM gestelde normen, zoals dit ook met Fort Oranje gebeurd is. Want verweerster stapt wel heel gemakkelijk heen over schendingen van het EVRM. Verweerster beperkt zich tot een algemene doelredeneringen dat inmenging in het woonrecht van artikel 8 EVRM of het eigendomsrecht als vastgelegd in artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM noodzakelijk was en daarmee voldoet aan de uitzonderingsbepalingen die gelden voor deze rechten. Dit is een ongeoorloofde uitholling van fundamentele rechten.

Waar verweerster omheen gaat is dat de bouwwerken op Fort Oranje *woningen* zijn (waar volgens het bestemmingsplan overigens ook gewoon mocht worden: zie het primaire besluit p.3). Verweerster is kennelijk de opvatting toegedaan dat het college of de burgemeester de bevoegdheid hebben om met één enkel besluit vele honderden bewoners uit hun woningen te verdrijven. Een dergelijke bevoegdheid is onverenigbaar met de door het EHRM gestelde normen.

Het EVRM biedt namelijk rechtsbescherming tegen de gedwongen ontruiming van een woning. Het EHRM merkt het verlies van de woning aan als een *zeer ingrijpende inmenging in het recht op respect voor het privéleven en woning*. 16. Het arrest van 21 april 2016 in zaak nr. 46577/15, Ivanova en Cherkezov tegen Bulgarije (www.echr.coe.int) heeft betrekking op een zaak over een huis dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste vergunning. Het bevoegde bestuursorgaan heeft in deze casus zonder rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden besloten dat de woning dient te worden afgebroken. De nationale rechter heeft het besluit in stand gelaten waarbij evenmin rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden.

Volgens het EHRM moet bij een ontruiming om invulling te geven aan de in artikel 8 van het EVRM gewaarborgde belangen rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden van de bewoner. Dit uitgangspunt spreekt ook voor zichzelf. Het is in het licht van de waarborgen van artikel 8 EVRM ondenkbaar dat een overheid middels één besluit een titel creëert om in een hele woonwijk – waarvan het merendeel niet meer verweten kan worden dan dat zij in een omgeving wonen waar een hoog aantal delicten zouden plaatsvinden - alle bewoners rücksichtslos uit hun huis te zetten waarbij geen *enkele afweging gemaakt is per individueel geval*. In China is dit wellicht een aanvaardbare praktijk en ook daar zal men ongetwijfeld vinden dat het noodzakelijk en proportioneel is om met één pennenstreek hele wijken te ontruimen als een nieuw stadion gebouwd moet worden. Maar Zundert

ligt niet in China en van het Zundertse bestuur mag verwacht worden dat zij zich conformeert aan de door het Europese Hof gestelde normen. Het is binnen de kaders van een rechtsstaat ondenkbaar dat een burgemeester met één besluit een titel zou kunnen creëren om honderden woningen te ruimen.

Gezien het hiervoor gestelde, is de door verweerster voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Woningwet onvoorstelbaar. Dit geldt overigens ook voor de hierna nog te bespreken andere toegepaste sluitingsbevoegdheden.

Herhaalde overtredingen

De tweede eis die de wet stelt aan toepassing van de sluitingsbevoegdheid ex artikel 17 Woningwet is dat er sprake is van herhaalde overtredingen.

In het primaire besluit worden een viertal handhavingsbesluiten tussen 2010 en 2015 genoemd waaruit de *herhaling* van overtreding van artikel 1a en 1b van de Woningwet zou moeten blijken. Het eerste besluit is uit 2010 en ziet op het aantreffen van een aantal hennepkwekerijen in meerdere stacaravans. Onduidelijk is welke overtreding bedoeld wordt met het tweede genoemde besluit. Vermoedelijk ziet dit op het aanbrenge van een sleutelkluis ten behoeve van de Brandweer. Het derde genoemde besluit ziet op het vrijkomen van asbest na een brand in een bouwwerk en het laatste genoemde betreft het vellen van een boom die mogelijk op omvallen stond en daarmee een gevaar zou vormen.

Los van het feit dat de genoemde voorbeelden nauwelijks kunnen overtuigen dat er sprake is van herhaalde overtredingen van de Woningwet 1a en 1b – in zeven jaar tijd vier overtredingen op een inrichting van 24 hectare met meer dan zeventhonderd woningen – is het de vraag of deze voorbeelden overeenkomen met hetgeen in artikel 17 Woningwet als *herhaalde* overtredingen beschouwd kan worden. Hier worden overtredingen van bouwwerken gemengd met overtredingen 1a en 1b van niet-bouwwerken.

Verweerster ziet dit een stuk eenvoudiger: de wet vraagt om herhaalde overtredingen, en die zijn er toch? Met de nog geen handvol genoemde besluiten over de afgelopen acht jaar is volgens verweerster aan die eis voldaan. In deze samenhang, is interessant wat de wetgever hierover heeft gezegd. De minister formuleert op de vraag waarom in het wetsvoorstel niet is opgenomen dat de gemeente eerst dient te proberen de eigenaar te bewegen de overtreding te staken en zelf verbeteringen aan te brengen, het als volgt:⁴

“Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal de gemeente altijd bij het constateren dat een gebouw niet voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden, in eerste instantie de eigenaar daarop wijzen en de eigenaar in de gelegenheid en een redelijke termijn geven zelf verbeteringen aan te brengen. Indien de eigenaar daar niet adequaat op reageert zal de gemeente in veruit de meeste gevallen een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Daarbij heeft de eigenaar dus weer een termijn om alsnog aan de verplichtingen te voldoen. Het is hiermee niet noodzakelijk dit soort handelingen expliciet op te nemen in het wetsvoorstel.”

Zoals uit dit citaat alsook uit de rest van de toelichting op de wet volgt, wordt ten eerste verondersteld dat een gedegen dossieropbouw plaatsvindt waarbij de eigenaar ruimschoots de gelegenheid krijgt de gebreken te herstellen of het gebruik te staken. Daarvan is gezien de aard van de handhavingsbesluiten van de afgelopen acht jaar geen enkele sprake. De in mei 2018 geconstateerde overtredingen zijn voorheen nooit onderwerp geweest van enig besluit. Ook blijkt nergens dat

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 35 798, Nr. 6

verweerster pogingen heeft gedaan de eigenaar te bewegen of de gelegenheid te geven de overtredingen te beëindigen. Overigens is Fort Oranje naar aanleiding van het voorgenomen besluit van 9 juni 2017 wel degelijk gelijk tot actie overgegaan om aan het besluit te voldoen. Dit was op 23 juni 2017 gerealiseerd.

Een ander punt van aandacht is dat de Kamerstukken steeds uitgaan van een gebouw. De minister legt uit wat bedoeld is met *herhaalde overtredingen* (p.18):

“Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting moet een overtreding herhaaldelijk zijn en moet er sprake zijn van een situatie waarin niet te verwachten is dat de eigenaar het vertoonde gedrag wijzigt. Dit kan op twee manieren onderbouwd worden:

- *Een eigenaar volgt sancties of waarschuwingen op, bijvoorbeeld een dwangsom, maar overtreedt de voorschriften van het Bouwbesluit voortdurend bij hetzelfde gebouw, open erf of terrein. Er is dan sprake van herhaalde overtredingen.”*

De wetgever is hier klip en klaar: het moet gaan om overtredingen aan hetzelfde gebouw, open erf of terrein. De mening van verweerster dat voldoende is indien sprake is van een herhaalde overtreding op het “terrein” Fort Oranje, is onverenigbaar met de bedoeling van de wetgever. Het zou eigenlijk nauwelijks betoog hoeven dat, indien er in acht jaar tijd vier overtredingen van de Woningwet geconstateerd zijn in een inrichting met meer dan zevenhonderd bouwwerken, niet gesproken kan worden van voldoende dossiervorming voor de inzet van een ingrijpende bevoegdheid als onderhavige. Er zijn geen pogingen gedaan Fort Oranje te bewegen tot herstel van overtredingen Woningwet. Evenmin is Fort Oranje in de gelegenheid gesteld de overtredingen op te heffen. Daarmee is niet voldaan aan de eisen voor een sluiting op grond van artikel 17 Woningwet.

Gelet op het hiervoor gestelde, gaat het college hier dus uit van een onjuiste wetsinterpretatie, een inconsistente motivering en argumentatie. Daarnaast is de uitleg en toepassing niet verenigbaar met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Dat honderden mensen hun woonruimte verliezen op grond van de Woningwet terwijl vast staat dat 85 % van de bouwwerken geen enkel gebrek vertoont, is een onaanvaardbare uitkomst. Verweerster herhaalt hier de stelling dat het college met alternatieve en minder ingrijpende maatregelen geprobeerd heeft om tot een gezonde en veilige leefomgeving te komen. Daarom zou het redelijk zijn om tot een sluiting te komen. Hierboven is gemotiveerd toegelicht dat dat juist niet het geval is. Het college heeft zich beperkt tot destructieve maatregelen en sluitingspogingen waarbij op geen moment gebleken is van een daadwerkelijk intentie de situatie te verbeteren. Uit de bewijzen blijkt immers dat er alleen ingezet is op sluiting en ontneming. Dat is onverenigbaar met de stelling van het college dat gepoogd zou zijn te komen tot verbeteringen. In de gegeven omstandigheden had het op de weg van de gemeente gelegen om gezamenlijk met de eigenaar een plan te maken om tot verbetering te komen. De medeverantwoordelijkheid van de verschillende overheden voor het ontstaan van de situatie is immers eveneens een gegeven.

De stelling van verweerster dat Fort Oranje moet worden gesaneerd tot een zodanig niveau dat het mogelijk is om daar veilig en gezond te leven, en dat dit alleen bereikt zou kunnen worden door eerst de bewoning volledig te beëindigen, is wederom een vals dilemma met als enige doel haar handelen te rechtvaardigen en een definitieve sluiting te bewerkstelligen. Er is nimmer een alternatieve aanpak overwogen. Verweerster laat ook na dit te onderbouwen. Fort Oranje wordt niet gesaneerd en na een jaar sluiting is er geen sprake van een veilige en gezonde leefomgeving tenzij de rechtbank de mening deelt dat een maisveld aan deze criteria voldoet. Er zal geen Fort Oranje zijn aan het einde van de sluiting. Het park is volledig ontmanteld en de eigendommen zijn structureel en systematisch vernietigd. Zoals hiervoor al betoogd, dient de feitelijke uitvoering wel degelijk meegenomen te

worden in de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit. De uitvoering bewijst immers de motieven van verweerster bij de sluiting: Fort Oranje wordt een maisveld en tegelijkertijd dienen Engel en Fort Oranje ontnomen te worden.

Hetgeen bij dit onderdeel besproken is, heeft ook vergaande consequenties voor het volgende te bespreken onderdeel van het primaire besluit, namelijk (i) de "inbeheerneming".

"Het college besluit het beheer van het terrein van Camping Fort Oranje en de daarop gelegen woningen op grond van artikel 13 b Woningwet over te nemen voor de duur van een jaar na 23 juni 2017 te 15.00 uur."

In artikel 13b Woningwet is navolgende bepaald:

Artikel 13b

Onder beheer wordt in dit artikel verstaan het aan derden in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, het innen van de huurpenningen namens de eigenaar of degene die tot ingebruikgeving bevoegd was alsmede het verrichten van alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren.

Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, verplichten om het gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan het bevoegd gezag, aan een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een op dat terrein werkzame instelling, dan wel in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van een sluiting als bedoeld in onderdeel b het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken, indien:

***a.** ter zake van een overtreding van artikel 1a of artikel 1b die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding, of*
***b.** het gebouw, open erf of terrein op grond van artikel 17, dan wel het gebouw op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet of artikel 13b van de Opiumwet is gesloten.*

- 1. Het bevoegd gezag kan voorwaarden stellen aan de uitvoering van de verplichting een gebouw, open erf of terrein in beheer of gebruik te geven, bedoeld in het tweede lid.*
- 2. Indien het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, kan het bevoegd gezag besluiten, al dan niet gelijktijdig met het besluit, bedoeld in het tweede lid, dat degene aan wie het beheer is gegeven binnen een bepaalde termijn die voorzieningen of aanpassingen uitvoert. De uitvoering van deze voorzieningen of aanpassingen geschiedt op kosten van degene tot wie het in het tweede lid bedoelde besluit is gericht.*
- 3. Het is degene tot wie een besluit als bedoeld in het tweede lid is gericht, verboden gedurende de termijn waarvoor een gebouw, open erf of terrein in beheer is gegeven beheershandelingen te verrichten.*
- 4. Degene aan wie het beheer is gegeven, stelt na overleg met degene tot wie het in het tweede lid bedoelde besluit is gericht, de huurprijs vast op een bedrag dat redelijk is in het economische verkeer en voldoet aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels.*

5. *Indien degene ten aanzien van wie een beheermaatregel als bedoeld in het tweede lid van kracht is artikel 1a of 1b overtreedt ten aanzien van een ander gebouw, open erf of terrein dan waarvoor de maatregel is opgelegd, en die overtreding gaat naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag diegene ten aanzien van dat andere gebouw, open erf of terrein een beheermaatregel als bedoeld in het tweede lid opleggen.*
6. *Het bevoegd gezag beëindigt het beheer*
 - a. zodra de overtreding van artikel 1a of artikel 1b en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of veiligheid naar zijn oordeel zijn beëindigd;*
 - b. indien van toepassing, de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in het vierde lid, zijn getroffen, en*
 - c. de beheervergoeding, bedoeld in artikel 14, tweede lid, en de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in het vierde lid, zijn voldaan.*

Het besluit is in bezwaar op een aantal punten gewijzigd. De termijn voor het beheer is gewijzigd is gewijzigd in een onbepaalde termijn. Daarnaast zijn de lasten (1), (2), (3) en (6) aangemerkt als noodzakelijke maatregelen om het terrein weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik geschikt te maken die de beheerder moet uitvoeren. De uiterste termijn voor het uitvoeren van deze maatregelen is gewijzigd in 23 juni 2018

Het college overweegt in het besluit op bezwaar ook bij dit onderdeel dat Camping Fort Oranje een terrein is in de zin van artikel 13b Woningwet en verwijst naar het gestelde over artikel 17 Woningwet. Onder verwijzing naar hetgeen hierboven bij de beroepsgronden betreffende artikel 17 Woningwet is betoogd, gelden ook hier de volgende problemen, namelijk:

- a. dat Camping Fort Oranje geen "terrein" is in de zin van de Woningwet, zodat dit niet op basis van artikel 13b Woningwet als geheel "in beheer genomen kan worden". (De wet geeft deze bevoegdheid overigens niet. De wet spreekt van een "verplichting tot het geven in beheer.") De bevoegdheid kan net als bij artikel 17 Woningwet uitsluiten toegepast worden voor *individuele bouwwerken* doch niet voor een grondstuk met honderden bouwwerken;
- b. Verweerster niet beschikt over een opnamerapport van 23 juni 2018 dat als bewijs kan dienen dat er op deze datum er daadwerkelijk nog sprake was van enige overtreding artikel 1a en 1b Woningwet. Fort Oranje heeft vanaf 9 juni 2017 alles in het werk gesteld deze gebreken te verhelpen. De bewijslast hiervoor ligt overigens geheel bij verweerster (Zie hierboven de annotatie van mr. Sanders)
- c. Aan Fort Oranje geen gelegenheid geboden is de gebreken zelf te verhelpen. Hierna zal op dit punt nog een uitgebreide toelichting volgen;
- d. De bevoegdheid gebruikt is voor andere doeleinden die strijdig zijn met de doelstellingen van de Woningwet;

Andere punten richten zich tegen de evidente misbruik van deze bevoegdheid en de tegenstrijdigheid in het besluit waarbij enerzijds sprake is van lasten die op grond van artikel 1a en 1b Woningwet aan Fort Oranje zijn opgelegd en anderzijds de beheerder opgedragen is de gebreken te herstellen. Hierna zal eerst de strijdigheid met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel besproken worden.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Een eerste bezwaar is dat er sprake is van strijdigheid met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Uit niets blijkt dat Fort Oranje daadwerkelijk aangezet en in de gelegenheid

gesteld is tot het herstellen van de overtredingen. Dit geldt ook voor het ontbreken van enige dossieropbouw waarmee aannemelijk gemaakt wordt dat de overtredingen herhaaldelijk zijn. Dit is volgens de Kamerstukken een vereiste voor toepassing van deze bevoegdheid:

“Vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit moet de gemeente de eigenaar eerst aanzetten tot het staken van de overtredingen en het eventueel laten verrichten van werkzaamheden aan of op het betreffende gebouw, open erf of terrein. De gemeente bouwt een dossier op waarin de geconstateerde overtredingen, de opgelegde sancties en de reacties van de eigenaar zijn vastgelegd. Op grond hiervan zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat de overtredingen bij de eigenaar herhaaldelijk zijn en dat niet te verwachten valt dat deze zijn gedrag zal aanpassen”

Evenmin past een besluit tot het nemen van beheer met de aankondiging van de sluiting door Fort Oranje. Immers door gevolg te geven aan het sluitingsbesluit, is elk belang tot inbeheergeving ontvallen.

Verweerster stelt dat zij in eerste instantie niet wilde overgaan tot het “overnemen van het beheer”. De sluiting zou 4 augustus 2017 gepland zijn waarna de herhuisvesting van de bewoners stapsgewijs zou verlopen. Hiervoor zou een herhuisvestingsplan opgesteld zijn. Door de onverwachte aankondiging van de exploitant om al op 3 juli 2017 de exploitatie te gaan staken, was een stapsgewijze herhuisvesting niet mogelijk. Hierdoor zou verweerster geen andere keuze gehad hebben dan het “overnemen van het beheer”, althans dit was redelijk.

Deze geschiedbeschrijving van verweerster heeft geen verbinding met de feiten.

Verweerster heeft op 9 juni 2017 brieven uitgedeeld dat na 4 augustus 2017 niemand meer op Fort Oranje mocht verblijven, met uitzondering van de eigenaars van percelen grond. Deze brief is als bewijs overgelegd bij het bezwaarschrift (bijlage 6). Net als in het voorgenomen besluit van 9 juni 2017 is hierin niets te vinden over een stapsgewijze herhuisvesting.

Een tweede punt is dat de door de exploitant aangekondigde sluiting op 22 juni 2017 niet onverwachts geweest kan zijn. De exploitant gaf hiermee gevolg aan een voorgenomen besluit van verweerster waarvan de burgemeester in een persconferentie gemeld heeft dat dit sowieso definitief wordt en geen enkele nog te ontvangen zienswijze hierin verandering zou brengen. Door de voorgenomen intrekking van de exploitatievergunning per 15 juli 2017 zouden vanaf deze datum niet meer dan 50 personen binnen de inrichting mogen verblijven. Feitelijk heeft de aanzegging voor 3 juli 2017 de sluiting niet meer dan twaalf dagen vervroegd. Daarbij heeft verweerster op 9 juli 2017 tijdens een persconferentie gemeld dat er een uitgebreid herhuisvestingsplan klaarlag zodat niemand op straat zou komen te staan. Niet valt in te zien waarom een eerdere sluiting dan op problemen zou stuiten. De opmerking in deze samenhang in het besluit *dat de exploitant het overnemen van het beheer over zichzelf heeft afgeroepen*, is merkwaardig. Als een geadresseerde gevolg geeft aan een aan hem gericht voorgenomen besluit, hoe kan dit dan een verrassing zijn? Is dit wel een verrassing, dan is conclusie onontkoombaar dat er sprake is van een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit.

Door de aangekondigde sluiting van de exploitant kon er geen belang in de zin van artikel 13b Woningwet aanwezig geacht worden. De kans op herhaling was daarmee immers uitgesloten. De stelling van verweerster dat de sluiting niet in de weg staat aan een “inbeheerneming” strookt niet met de wet. Het beheer is door verweerster genomen om tot sluiting over te gaan. De bevoegdheid is juist bedoeld om niet tot sluiting over te gaan, en kan bij een juiste wetsuitleg wel gebruikt worden na een sluiting.

Vervolgens is het probleem dat de verplichting tot overdracht van het beheer ook hier betrekking heeft op *een gebouw, open erf of terrein*. Camping Fort Oranje is geen terrein in de zin van de Woningwet. Hier zijn dezelfde bezwaren van toepassing als beschreven onder artikel 17 Woningwet. Per stacaravan zal bekeken dienen te worden of er sprake is van een herhaalde overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet. Een "woonwijk" kan niet middel artikel 13b Woningwet in beheer genomen worden.

De wijze van het nemen van "beheer" is onrechtmatig

Een verder probleem is de wijze waarop het college zonder enige vooraankondiging Fort Oranje in bezit genomen heeft. Artikel 13b Woningwet geeft de bevoegdheid om de eigenaar of beheerder te verplichten om een het gebouw, open erf of terrein in beheer te geven. Dit betekent dat er sprake is van een *verplichte overdracht* van het beheer. Zo in de memorie van toelichting (p. 23) volgende te lezen:

"Zo kan het bevoegd gezag in het besluit een termijn opnemen waarbinnen het beheer moet worden overgegeven aan bijvoorbeeld een woningcorporatie. Daarbij is het mogelijk dat het bevoegd gezag tot wie het besluit is gericht de mogelijkheid geeft te kiezen tussen een aantal organisaties waaraan het beheer mag worden gegeven."

6.2. De beheerovername

"De voorgestelde gewijzigde maatregel van beheerovername houdt in dat de gemeente de eigenaar verplicht een gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan die gemeente, of aan een persoon die, bedrijf dat of instelling die werkzaam is op het gebied van huisvesting. Een gemeente kan in het besluit opnemen in wiens beheer het gebouw, open erf of terrein moet worden gegeven. In de praktijk zal het hier met name om gebouwen gaan. Het ligt in de verwachting dat een gemeente in de praktijk vaak een woningcorporatie op het oog heeft als beheerder, maar een commerciële beheerder behoort eveneens tot de mogelijkheden. Een gemeente kan overgaan tot deze maatregel, indien er sprake is van herhaaldelijke overtredingen, zoals overbewoning of slecht onderhoud, en er tevens sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid."

De wetgever gaat dus uit van een zorgvuldig proces waarbij de eigenaar of beheerder in de gelegenheid gesteld wordt het beheer over te dragen, welke overdracht eventueel aan het bevoegde gezag kan zijn. De onderhavige wetsbepalingen geven geen bevoegdheid om zonder enige vooraankondiging *het beheer (over) te nemen*. *Het in beheer nemen met geweld*, zoals verweerder dit gedaan heeft, kan beschouwd worden als een flagrante schending van het door het EVRM beschermde eigendomsrecht. Dat een beheer overgedragen dient te worden, ligt ook voor de hand. Degene die het beheer overneemt, zal op de hoogte dienen te zijn van lopende verplichtingen, huurovereenkomsten, betalingsachterstanden, contracten en alles wat met het beheer samenhangt. Een beheer kan niet *genomen worden*, zoals hier wel gebeurt is.

Bij brief van 25 juni 2017 heeft Divine het college gewezen op de onrechtmatigheid van de inbeheername en het ontbreken van een overdracht van beheer. Divine wijst er op dat door het ontbreken van een nul-meting zij in haar bewijspositie ernstig geschaad is. Divine heeft het college gesommeerd om opgaaf van de voorgenomen werkzaamheden en maatregelen met een bijbehorende begroting. Verder is het college gesommeerd om voorafgaande aan elke handeling de beginsituatie vast te leggen op beeldmateriaal. Op deze brief is geen enkele reactie gekomen. (zie bijlage 14 bij bezwaarschrift)

De handelwijze van het college, waarbij de politie samen met gemeenteambtenaren Fort Oranje binnengevallen is en het bezit genomen heeft van het recreatiepark, waarbij de bestaande beheerder

en zijn medewerkers van de inrichting verwijderd zijn middels een gebiedsverbod, is onverenigbaar met de strekking van deze bevoegdheid. Nog minder bestond de bevoegdheid om op grond van de inbeheerneming de kantoorruimtes van Fort Oranje middels braak binnen te treden en de administratie onder zich te nemen. Dit is op zichzelf al als bestuurlijk wangedrag te beschouwen. Ook aan de inbezitneming van de gebouwen van Fort Oranje zoals kantine en andere faciliteiten ontbeert elk recht of titel. Feitelijk zijn door deze overheden zonder enige bevoegdheid daartoe privé-eigendommen in bezit genomen. Of beter, niet een terrein of een bouwwerk maar de *onderneming* van Fort Oranje is met geweld overgenomen. Deze handelwijze met de bevoegdheden van artikel 13b Woningwet. Het zij nogmaals herhaald, dit is een schending van het eigendomsrecht, artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM:

„Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.”

Misbruik van de bevoegdheid ex artikel 13b Woningwet

Het belangrijkste punt in het bestreden besluit, is dat erkend wordt dat de bevoegdheid gebruikt is met het oogmerk Fort Oranje open te houden en te voorkomen dat mensen dakloos zouden worden. Het herhuisvesten bij een sluiting is geen legitiem belang om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Hiermee staat vooraf al vast dat er sprake is van misbruik van bevoegdheden.

De oogmerken van verweerster voor inzet van deze bevoegdheid vinden geen enkele grondslag in dit artikel en is strijdig met het specialiteitsbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir. Het doel van deze bevoegdheid is volgens de Kamerstukken volgende”. (p.5 Nota naar aanleiding van Verslag 2013-2014, 33978)

“Het onderhavige wetsvoorstel in verband met het handhavingsinstrumentarium heeft als doel om de handhaafbaarheid en de naleving van de regels ten aanzien van het bouwen, slopen, gebruiken en de staat van bouwwerken, open erven en terreinen te verbeteren”

Het herhuisvesten van bewoners en het sluiten van een recreatiepark worden hier niet genoemd. Het college heeft dus een beroep gedaan op de bevoegdheid van artikel 13b Woningwet voor geheel andere doeleinden. Het eerste doel blijkt uit de mededeling van de burgemeester een dag voor het besluit:

“Dat betekent dat we een jaar de tijd nemen om voor iedereen die opvang nodig heeft, een passende oplossing te vinden. Als gemeente nemen wij onze zorgplicht serieus daarom is er in overleg met de regio besloten dat wij het beheer van de camping gaan overnemen om voor u rust te creëren en te zoeken naar een passende oplossing voor iedereen die dit nodig heeft”

De burgemeester geeft dus aan dat het eerste doel is om een jaar de tijd te nemen om de bewoners te herhuisvesten. Dit is ook in het bestreden besluit bevestigd. Dit is geen legitiem doel om deze bevoegdheid in te roepen. Dit geldt ook voor het tweede doel, namelijk de definitieve ontmanteling en sluiting van Fort Oranje. Het besluit onderbouwt de sluiting nog als volgt (p. 28):

“Het is noodzakelijk om de problemen op Fort oranje bij de bron te bestrijden. Dit betekent dat Camping Fort Oranje moet worden gesaneerd tot een zodanig niveau dat het mogelijk is om daar veilig en gezond te leven. Dat kan naar ons oordeel niet anders

bereikt worden dan door eerst de bewoning ter plaatse te beëindigen en de bewoners in een veilige, gezonde situatie te brengen, om vervolgens Camping Fort Oranje in een voor bewoning geschikte staat te brengen”.

Deze motivering wekt nog de indruk dat het de bedoeling om Fort Oranje terug te brengen in een goede staat. Ook in de media doet de burgemeester voorkomen alsof dit de inzet is van de sluiting van Fort Oranje. Maar zoals vaker bij de handelwijze van het RIEC, komt het officiële oogmerk niet overeen met de daadwerkelijke bedoeling.

In de Kamerstukken is toegelicht welke werkzaamheden van een beheerder zoals bedoeld in artikel 17 Woningwet verwacht mogen worden;

“De nieuwe beheerder zal het gebouw op de juiste wijze moeten verhuren, dus veilig en conform de voorschriften, en indien nodig herstelwerkzaamheden of aanpassingen aan het gebouw moeten laten uitvoeren.” (P. 11 MvT)

“Als het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen nodig heeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen kan de gemeente tevens besluiten dat de beheerder die voorzieningen treft of die aanpassingen doet. Dit geschiedt op kosten van de eigenaar. Het gaat daarbij uitsluitend om herstel naar een ordentelijk gebruiksniveau in overeenstemming met de wet- en regelgeving, niet om verfraaiingen. Indien een beheerder meer voorzieningen treft dan de noodzakelijke voorzieningen, dan komen de kosten daarvan voor rekening van de beheerder.” (p.21 Nota naar aanleiding van Verslag 2013-2014, 33978)

Deze toelichting op artikel 13b Woningwet maakt duidelijk dat de beheerder werkzaamheden mag verrichten om de gebreken ex artikel 1a en 1b Woningwet op te heffen. Wat er vanaf 23 juni 2017 door de Taskforce is aangericht op Fort Oranje is onthutsend en heeft geen verbinding met de intentie van de wetgever. Fort Oranje, nog steeds privé-eigendom, is onder de vlag van een “inbeheername” integraal vernietigd. Alle stacaravans zijn vernietigd en/of afgevoerd. De infrastructuur is ontmanteld, bomen en struiken zijn omgezaagd, wegen zijn kapot, het riool is ontmanteld evenals het zwembad en de andere faciliteiten als het restaurant, discotheek en bar.

Verweerster stelt herhaaldelijk dat de wijze van de uitvoering van het besluit niet bij de beoordeling van het bezwaar meegenomen kan worden omdat dit feitelijke uitvoeringshandelingen zijn. Dit standpunt is begrijpelijk, omdat de huidige toestand van Fort Oranje *niet* uit te leggen is. In verschillende gerechtelijke procedures zijn de vernielingen door verweerster nog verdedigd met het standpunt dat het hier een “bestuurlijk beheer” betreft en dat dat toch iets heel anders is dan “civiel beheer”. Verweerster doet nu geen poging meer de betekenis van “beheer” op te rekken. Mogelijk omdat in geen enkel woordenboek of spraakgebruik “beheer” als synoniem voorn “ontmanteling” te vinden is. Het normale spraakgebruik biedt hier kennelijk geen uitkomst.

Na een jaar van beheer is al wat blijft een maisveld. De uitvoering van het beheer kan bij de beoordeling van het besluit dan ook niet buiten beschouwing gelaten worden. De werkelijke oogmerken van het besluit zijn immers daaruit af te leiden. Fort Oranje verzoekt de rechtbank nogmaals om een descente te bevelen om de huidige toestand te kunnen vaststellen.

“Beheer” betekent volgens het woordenboek *“het verantwoordelijk zijn en zorgdragen voor het handhaven of bereiken van een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau van het beheerde object of de beheerde functie.”* Een beheerder hoort iemands eigendom dus in stand te houden. Zoals hiervoor uit de Kamerstukken blijkt, betekent dit het innen van huur, het herstellen van gebreken en het

onderhouden van het betreffende object. Het college heeft hier een andere opvatting. Het beheer wordt hier gebruikt om de huurders van Fort Oranje te verdrijven en de camping te sluiten en ontmantelen. Dit is het tegenovergestelde van "beheer". Tot op heden is overigens ook niet gebleken van het innen van huurpenningen.

De onder de vlag van de inbeheername uitgevoerde werkzaamheden zijn onverenigbaar met hetgeen de wetgever voor ogen had. Daar waar een beheerder zich dient te beperken tot het herstellen van de gebreken ex artikel 1a en 1b Woningwet, zijn van Fort Oranje massaal stacaravans afgevoerd die geen enkel gebrek vertonen. Ter onderbouwing van deze stelling wijst Fort Oranje op de kleurenkaart die door het college is overgelegd met daarop de overtredingen 1a en 1b Woningwet. Op veld F zijn elf stacaravans gemarkeerd waaraan gebreken zouden zijn vastgesteld. Eind juli is het gehele veld F ontruimd. Hierbij zijn 48 caravans verwijderd van het terrein. Dit betekent dat er 37 stacaravans *zonder enig gebrek* zijn afgevoerd door de "beheerder". Ook de overige velden zijn ontruimd. Dit zijn eigendommen van Fort Oranje die zonder recht of titel vervreemd of vernietigd worden. Dit is kapitaalvernietiging. Het is de vraag hoe het college dit uitlegt tegen de achtergrond van het in artikel 17 lid 1 Woningwet opgenomen verbod tot *vervreemden en bezwaren*. Door de Taskforce worden hier de grenzen van strafrechtelijk handelen overschreden. De vergelijking met een verbouwing van een keuken door verweerster om te verklaren dat het logisch is dat na het nemen van het beheer niet beter werd, toont een grenzeloos cynisme. De meeste mensen zouden toch heel verbaasd zijn te zien dat het gehele huis afgebroken wordt, maar de geruststelling te horen krijgen dat alles beter is zodra er een nieuwe keuken ingebouwd is.

Ook de stelling dat de civiele rechter geoordeeld zou hebben dat het college met het door haar uitgeoefende beheer niet onrechtmatig handelt, is onjuist. Verweerster verwijst hier kennelijk naar de uitspraak van 14 september 2017 van de voorzieningenrechter (ECLI:NL:RBZWB:2017:6290). De rechter laat hier namelijk duidelijk de mogelijkheid open dat door verweerster wel onrechtmatig handelt:

"Daarbij heeft als uitgangspunt te gelden dat de gemeente Zundert gezien het bepaalde in de Woningwet bij de invulling van het beheer een zekere mate van beleidsvrijheid heeft teneinde de doelstelling van het beheer zoals die volgt uit het besluit na te streven. Dat neemt niet weg dat de wijze waarop het beheer wordt uitgeoefend onder omstandigheden onrechtmatig kan zijn jegens Divine en Fort oranje. De enkele omstandigheid dat op het eind van het beheer rekening en verantwoording dient te worden afgelegd door de gemeente Zundert in de vorm van een besluit brengt nog niet met zich dat niet reeds thans kan worden opgekomen tegen onrechtmatig handelen van de gemeente Zundert. Het bepaalde in artikel 6:168 lid 1 BW kan wel met zich brengen dat een vordering strekkende tot een verbod van een onrechtmatige gedraging wordt afgewezen op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen, waarbij het recht op schadevergoeding wordt behouden."

En

"De voorzieningenrechter voorziet voorts dat de afrekening van het beheer als voorzien in de Woningwet in ernstige mate (verder) zal worden bemoeilijkt indien redelijk overleg tussen partijen achterwege blijft tot het moment van financiële afrekening."

Deze handelwijze past bij de uitspraken van de burgemeester uit een memo van een gesprek met de bewoners als uitlatingen in de media. In de memo van de bijeenkomst op 17 juli 2017 is volgende te lezen:

"Kernvragen

1. Wat is de bedoeling met de camping?

Het antwoord blijft totale sluiting. Binnen een jaar gerealiseerd"

Uit het hiervoor gestelde volgt dat de verwijzing naar artikel 13b Woningwet uitsluitend gebruikt is als kapstok om Fort Oranje in bezit te nemen met het doel de camping definitief te sluiten en ontmantelen. Er is met ongedifferentieerd misbruik van gezag voor het oog van de landelijke en lokale media een bevoegdheid voorgewend die niet bestaat. De handelwijze van de inbezitneming is vanuit verschillende gezichtspunten dusdanig wederrechtelijk dat dit niet meer te vatten is in termen van behoorlijk bestuur.

Samenloop lasten en aanmerking als noodzakelijk maatregelen in de zin van lid 2 artikel 13b Woningwet

Verweerster heeft bij besluit op bezwaar de lasten van onderdelen (1), (2), (3) en (6) in stand gelaten - dit in strijd met het advies van de bezwaarschriftencommissie - en bepaald dat kostenverhaal wat betreft deze lasten achterwege zal blijven. In hetzelfde besluit zijn deze lasten aangemerkt als noodzakelijke maatregelen *om het terrein weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik geschikt te maken die de beheerder moet uitvoeren*. De uiterste termijn voor het uitvoeren van deze maatregelen is gewijzigd in 23 juni 2018

Fort Oranje ziet niet goed in hoe het in stand houden van de lasten met de bepaling dat kostenverhaal achterwege blijft, te combineren is met het aanwijzen van maatregelen in de zin van lid 2 van artikel 13b Woningwet. De uitvoering van de lasten door de beheerder dient namelijk weer wel op kosten van de overtreder plaats te vinden.

Doordat de lasten in stand zijn gelaten, betekent dit dat op de door verweerster aangewezen beheerde deze lasten uitgevoerd dienen te worden. De aangewezen beheerder is immers eveneens gebonden aan het besluit. Dit houdt ook in dat de kosten niet verhaald kunnen worden.

Fort Oranje heeft overigens al een rekening van bijna drie miljoen euro ontvangen voor de beheerkosten. Een volgende rekening van een miljoenenbedrag zou onderweg zijn.

Gezien de hierboven beschreven taken van de beheerder zoals deze door de wetgever beoogd zijn, valt ten eerste niet in te zien hoe de kosten van de vernietiging van eigendommen in rekening gebracht kunnen worden bij de eigenaar. Ook is eerder al genoemd dat het massaal slopen van stacaravans niet beschouwd kan worden als een redelijke maatregel in de zin van de Woningwet. Het merendeel van de stacaravans had namelijk geen enkel gebrek. Daarmee wordt deze bevoegdheid ingezet in strijd met de doelen van de Woningwet.

Een ander punt is de gestelde termijn die is verlengd tot 23 juni 2018. In het besluit is overwogen dat een termijn van vier weken voor het uitvoeren van de lasten als redelijk beschouwd kan worden. Aangezien het beheer eindigt na het opheffen van de overtredingen Woningwet 1a en 1b, had het voor de hand gelegen de termijn van vier weken in stand te laten. Aangezien een verplichte inbeheergeving uitsluitend gericht mag zijn op het opheffen van overtredingen, had het beheer daarna beëindigd kunnen worden. Doch ook hier blijkt het misbruik van bevoegdheden klip en klaar. De beheermaatregel is ingezet om Fort Oranje in bezit te krijgen en te houden. Het beheer is nimmer gericht geweest op het beëindigen van overtredingen (die overigens op 23 juni 2018 al beëindigd waren).

Conclusie

Uit het hiervoor gestelde volgt dat de bevoegdheid van artikel 13b Woningwet evident ingezet is voor andere doeleinden. Ten eerste met het doel Fort Oranje open te houden om te sluiten. Het tweede doel om geheel Fort Oranje definitief te kunnen sluiten door een volledige ontruiming van alle woonruimten en vernietiging van de infrastructuur. De bewijzen hiervoor bestaan uit de stellingen van

verweerster zelf, de besluiten binnen het RIEC en de daadwerkelijk invulling van de beheeropdracht, dat bestaat uit slopen en vernietigen. Daarbij kon deze bevoegdheid niet gebruikt worden, omdat Fort Oranje geen "terrein" is in de zin van de Woningwet. Ook is de bevoegdheid gebruikt in strijd met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit niets blijkt dat er in een eerder stadium daadwerkelijk pogingen gedaan zijn om Fort Oranje te bewegen overtredingen te beëindigen. Een ander probleem is dat verweerster de aanwezigheid van overtredingen op 23 juni 2017 niet kan bewijzen. Er is geen nulmeting gedaan. Elk bewijs zoals dit volgens de jurisprudentie geëist wordt, ontbreekt. Ten overvloede ontbrak elk redelijk belang voor het beheer door de aankondiging tot sluiting door de exploitant. Hierdoor kon in redelijkheid dit besluit niet meer genomen worden omdat een gevaar voor herhaling daarmee afwezig was. Op deze gronden kan dit besluit niet in stand blijven.

Het volgende onderdeel van het besluit (c) betreft Overtredingen van de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit:

"Fort Oranje dient overeenkomstig de genoemde bepalingen Wet Milieubeheer de op het terrein bevindende afvalstoffen en gevaarlijke stoffen binnen vier weken uit de inrichting (inclusief uit de bodem) te verwijderen en verwijderd te houden. Indien hieraan geen gevolg gegeven wordt, de inrichting middels bestuursdwang zal worden gesloten. De sluiting zal plaatsvinden middels het vervangen van de sloten van de inrichting en afsluiting"

In bezwaar heeft verweerster dit onderdeel gehandhaafd omdat door de exploitant niet aangetoond zou zijn dat de overtredingen beëindigd zijn.

In het besluit wordt verwezen naar controles die in de jaren 2016 en eerder gedaan zijn met de toevoeging "Wij constateren dat deze overtredingen niet zijn opgeheven in de tussentijd en thans voortduren." Welke overtredingen dan voortduren en wat is geconstateerd, is verder niet gespecificeerd. Dit is begrijpelijk omdat de overtredingen van de afgelopen jaren wel degelijk beëindigd zijn. Dit volgt overigens ook uit de overgelegde stukken. Op de op 20 december 2016 opgelegde last onder dwangsom zijn geen dwangsommen verbeurd omdat alle overtredingen in 2017 opgeheven zijn. Alle genoemde overtredingen zijn oud nieuws en hebben niets te maken met de situatie zoals die aangetroffen is op de dag van de inbeslagneming.

De bewijslast voor de aanwezigheid van overtredingen op de dag van het besluit, ligt volledig bij verweerster. De opmerking van verweerster dat er niet alleen sprake zou zijn van vervuiling op de bodem doch dat deze zich ook in de bodem bevindt en het daardoor aangenomen wordt dat de overtredingen nog voortduren, is volledig uit de lucht gegrepen. Eerdere beweringen van verweerster in deze richting zijn door uw Afdeling als onjuist beoordeeld. In dit verband verwijst Divine naar de uitspraak van de Afdeling van 8 april 2015 tussen verweerster en Fort Oranje (Zaaknummer 201406848/1/A4):

"Op grond van deze constatering stelt het college zich op het standpunt dat als gevolg van vele illegale stortingen van afvalstoffen, verspreid over een groot deel van het terrein van het recreatiepark van Fort Oranje, sprake is van verontreiniging van de bodem van dat terrein. Deze verontreiniging en de gevolgen daarvan dienen volgens het college door Fort Oranje op grond van artikel 13 van de Wbb te worden beperkt en zoveel mogelijk ongedaan te worden gemaakt, hetgeen de aanleiding vormt voor het opleggen van de last onder bestuursdwang. 3.2. Het is aan het college om aannemelijk te maken dat zich een overtreding van artikel 13 van de Wbb heeft voorgedaan. Nu het college ervoor heeft gekozen een last onder bestuursdwang op te leggen, die betrekking heeft op de bodem van het gehele terrein van het recreatiepark, dat blijkens het verhandelde ter zitting 24 ha groot is, dient het college

bovendien aannemelijk te maken dat, zoals het stelt, zich zodanige overtredingen van artikel 13 van de Wbb hebben voorgedaan, dat aanleiding bestaat om aan te nemen dat het gehele terrein daardoor is verontreinigd.

Het college is hierin niet geslaagd. Het heeft volstaan met een weergave van enkele, gedeeltelijk in algemene bewoordingen gestelde constatering zonder dat daarvan enig proces-verbaal of andere opschriftstelling is overgelegd. Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt door wie, op welk moment en op welke locatie binnen het terrein van het recreatiepark deze constatering zouden zijn gedaan en is slechts gedeeltelijk ingegaan op de aard van de afvalstoffen die zouden zijn aangetroffen. Op de door het college overgelegde foto's zijn onder meer groenafval en zwerfafval, zoals stukken plastic, bierblikken, flessen en tegels, en de restanten van een kennelijk afgebrande opstal zichtbaar. Op basis van enkel deze foto's kan niet worden geconcludeerd dat de gefotografeerde stoffen de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Ook met deze foto's heeft het college derhalve niet aannemelijk gemaakt dat zich een overtreding van artikel 13 van de Wbb heeft voorgedaan, laat staan zodanige overtredingen, dat aanleiding bestaat om aan te nemen dat de bodem van het gehele terrein van het recreatiepark daardoor is verontreinigd."

Fort Oranje heeft het afgelopen jaar grote stappen gemaakt met milieu. Dat de feitenweergave van het college ook op dit punt niet in overeenstemming is met de werkelijkheid, blijkt uit een controlerapport van de handhaving op 26 mei 2016. Hierin is te lezen:

"Inrichting bezocht n.a.v. eerdere controle bezoeken in 2014, 2015 en 2016. Het zwerfvuil wat tijdens de vorige controles over heel de camping veelvuldig is geconstateerd is veel minder geworden. In de berm langs de wegen en paden en in diverse sloten is ook tijdens deze controle op 26 mei 2016 zeer weinig zwerfafval aangetroffen".

(zie bijlage 20 bij het bezwaarschrift)

In 2017 zijn de inspanningen op het gebied van milieu op Fort Oranje nog groter geweest. Er zijn honderden kubieke meters afval afgevoerd bij grote schoonmaakacties. In januari 2017 heeft de gemeente nog controles gehouden waarbij vastgesteld is dat de overtredingen beëindigd waren. Op 23 juni 2017, de dag van het besluit en de inbezitneming, waren alle geconstateerde overtredingen opgeheven. De in het besluit geschetste situatie doet dan ook geen recht aan de realiteit. Ook dit onderdeel is kennelijk instrumenteel ingezet om een sluiting te kunnen bewerkstelligen. Overigens is een gunningstermijn verleend van vier weken die door de inbezitneming inhoudsloos is geworden. Ook op deze grond kan de sluiting op deze grond geen stand houden.

De volgende onderdelen betreffen de brandveiligheidsvoorzieningen en de gebruiksvergunning.

(e) "Fort Oranje dient de overtreding van artikel 2, lid 1, onder a Brandveiligheidsverordening ongedaan te maken en te houden. Indien hieraan geen gevolg gegeven wordt, de inrichting middels bestuursdwang zal worden gesloten. De sluiting zal plaatsvinden middels het vervangen van de sloten van de inrichting en afsluiting;"

(d) De op 27 juli 2012 van rechtswege verleende gebruiksvergunning op 15 juli 2017 in te trekken;

De bezwaarschriftencommissie heeft geadviseerd het bezwaar tegen de directe intrekking van de gebruiksvergunning gegrond te verklaren omdat niet gebleken is dat er officiële handhavingsbesluiten zijn genomen over de brandveiligheid. De intrekking zou daarmee in strijd zijn met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er had een last onder bestuursdwang opgelegd kunnen worden met een begunstigingstermijn van vier weken.

Verweerster heeft dit onderdeel van het advies niet gevolgd, en acht het intrekken van de exploitatievergunning wel proportioneel. Reden hiervoor is dat er in 2015 een brief en een bestuursdwangbesluit is geweest.

Ook dit onderdeel is eveneens dusdanig ondeugdelijk dat dit niet aan een sluiting ten grondslag gelegd kan worden. In het besluit wordt verwezen naar een brief van de brandweer van 2 februari 2017 naar aanleiding van een controle op 17 januari 2017. Tussen het controlerapport en het besluit onder bestuursdwang ligt een periode van *vijf maanden* waarna zonder nader onderzoek of mededeling de exploitatievergunning ingetrokken is. Gedurende deze vijf maanden bestond er kennelijk geen urgentie om over te gaan tot handhaving.

Uitgangspunt bij het bewijs van de aanwezigheid van overtredingen is de door de Raad van State geformuleerde eisen in haar uitspraak van 3 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1179, zie hierboven). Ten onrechte draait verweerster de bewijslast om. Deze ligt volledig bij verweerster. Er is geen controlerapport over de situatie op het moment van het besluit of kort daarvoor. Hiermee kan niet vastgesteld worden of op het moment van het intrekken van de exploitatievergunning de overtredingen nog actueel waren. Deze handelwijze is onzorgvuldig en strijdig met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Fort Oranje had deze overtredingen echter al geruime tijd hersteld, zodat er op 23 juni 2017 geen van de in het rapport vermelde overtreding bestond.

Overigens was er voorheen iedere twee jaar en gezamenlijk controle met de brandweer om te kijken op welke punten er niet aan de voorwaarden voldaan was. Naar aanleiding van deze inspecties werden de punten die om aandacht vroegen, door Fort Oranje afgewerkt. Nadat de Brandweer jarenlang haar medewerking geweigerd heeft aan de acties van de Taskforce (zie punt 24 bezwaarschrift e.v.) is er kennelijk in januari 2017 een inspectie geweest zonder Fort Oranje hierbij te betrekken. Kennelijk is ook de Brandweer gevraagd om een bijdrage bij de sluitingsgronden. De Brandweer adviseert in haar brief overigens *niet* om tot sluiting over te gaan doch tot handhaving. Dat is een groot verschil.

Verder sluit Fort Oranje zich aan bij het advies van de bezwaarschriftencommissie wat betreft de proportionaliteit en subsidiariteit. Één brief en een besluit van twee jaar eerder, kunnen niet van de noodzaak tot een onmiddellijke intrekking overtuigen.

Een ander probleem met dit onderdeel, is hiervoor al aangehaald, namelijk de vraag hoe de intrekking van de exploitatievergunning te rijmen is met een last onder bestuursdwang tot het beëindigen van de overtredingen. Verweerster erkent dat deze twee onderdelen elkaar bijten. Zoals hiervoor geciteerd, is dit het gevolg van het inzetten van alle mogelijk denkbare bevoegdheden in de hoop dat daar één of twee van overeind blijven. Deze stelling van verweerster is op zichzelf al voldoende grond om te komen tot de conclusie dat dit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel, verbod op willekeur en het beginsel van *fair play*. Bevoegdheden zijn niet bedoeld om burgers te overstelpen in de hoop dat er iets overeind blijft.

Ten overvloede wijst Fort Oranje erop dat Fort Oranje aangekondigd heeft te zullen voldoen aan het besluit door zelf de sluiting per 3 juli 2017 ter hand te nemen. Hiermee is het belang tot handhaving komen te vervallen. De volgende sluitingsgrond betreft artikel 2:41.1 lid 1 APV op grond waarvan de

burgemeester de bevoegdheid heeft om een gedeeltelijke of gehele sluiting te bevelen van een voor het publiek toegankelijk perceel, vaartuig of enige andere voor het publiek toegankelijke ruimte.

- (j) De burgemeester besluit op grond van artikel 2:41.1 lid 1 APV de percelen kadastraal bekend RIJSBERGEN C1509, C1742, C1745, C1805, C1931, C2321, C2337, en C 2408 te sluiten voor de duur van 1 jaar;**

Als motivering voor dit besluit verwijst de burgemeester naar de mutaties die opgenomen zijn in de “bestuurlijke rapportage Incidentenoverzicht Fort Oranje”. Dit betreft een lijst van 54 pagina’s van allerhande meldingen waarvan het merendeel geen strafrechtelijke context heeft. Hier zijn eerst een aantal opmerkingen over de waardering van deze mutaties als onderbouwing van dit besluit op zijn plaats.

Zoals in de inleiding uitgebreid is toegelicht, is de politie partner in het RIEC/Taskforce. Het doel van de Taskforce is de sluiting te bewerkstelligen van Fort Oranje. De politie heeft de taak op zich genomen om zoveel mogelijk meldingen te verzamelen. Om deze reden is de lijst geen representatief vergelijkingsmateriaal. Ook houdt een groot deel van de meldingen geen verband met de openbare orde of ontbreekt strafrechtelijke relevantie. Dat iemand een boete open heeft staan, belastingschulden heeft of dat er een melding gedaan is en vervolgens niets aangetroffen is, zijn geen feiten die een besluit als onderhavige kunnen dragen.

Daarbij was de politie zeer intensief aanwezig op Camping Fort Oranje waarbij zelfs een vaste wijkagent aangesteld is voor nog geen duizend bewoners. De controlebevoegdheden zijn intensief gebruikt waarbij voortdurend willekeurig personen en voertuigen gecontroleerd werden. De politie heeft de bewegingen op het terrein scherp in de gaten gehouden. Ook zijn er jaarlijks meerdere integrale controles gehouden waarbij de volledige inrichting afgesloten is en alle bewoners en woningen betreden en gecontroleerd zijn. Indien de Schilderswijk in Den Haag omsingeld zou worden, waarna alle bewoners en woningen gecontroleerd worden, dan zou dit duizenden meldingen opleveren. Zonder te stellen dat er op Fort Oranje geen problemen waren – die zijn inherent aan de samenstelling van de bewoners - geeft deze rapportage echter een vertekend beeld van de daadwerkelijke omvang van de criminaliteit op Camping Fort Oranje. De meeste bewoners herkennen zich niet in de typering van de burgemeester.

Verder dient deze lijst beschouwd te worden tegen de achtergrond van de problemen waar veel van de bewoners van Fort Oranje mee te kampen hebben. Een en ander is in de inleiding toegelicht. Dat deze groep veel van de autoriteiten vragen, mag duidelijk zijn. De problemen zijn niet veroorzaakt door Fort Oranje doch doordat er sprake is van een bevolking met uiteenlopende problemen en achtergronden. Het verwijt van de burgemeester dat Fort Oranje zulke mensen geen onderdak mag aanbieden, is eigenaardig. Zij komen juist naar Fort Oranje omdat zij nergens anders terecht kunnen. Het is de taak van autoriteiten om de orde te handhaven en criminaliteit te bestrijden. Indien dit geconstateerd wordt, kan zij optreden en handhaven. Het sluiten van een hele woonwijk biedt geen oplossing doch verplaatst de problemen hoogstens.

De onderhavige bevoegdheid is daarbij niet bedoeld om een gehele woonwijk te kunnen sluiten. Camping Fort Oranje is geen voor het publiek toegankelijk perceel of ruimte. Volgens de jurisprudentie (ECLI:NL:RBZLY:2011:BU6542 Rechtbank Zwolle-Lelystad, 01-12-2011, Awb 11/2254) is er geen sprake van een voor publiek toegankelijk perceel indien bezoekers zich eerst moeten melden alvorens men binnen kan. Fort Oranje was voorzien van slagbomen en een omheining met een hekwerk. Alvorens toegang verleend werd, diende bezoekers zich eerst te melden. Zelfs in het geval tot het oordeel komt dat de inrichting zelf voor publiek toegankelijk zou zijn, worden door dit besluit ook honderden

woonruimtes die zich binnen de inrichting bevinden gesloten die in ieder geval niet voor publiek toegankelijk zijn. Verweerster stapt hier luchtig overheen met de korte opmerking dat *dit hier los van staat*. Dit staat hier echter geenszins los van. De bevoegdheid beperkt zich immers tot *voor het publiek toegankelijke percelen of ruimtes*.

Het geeft te denken dat verweerster dit als een ondergeschikt detail beschouwt. Ook hier wordt door verweerster geprobeerd een aan de burgemeester toegekende bevoegdheid op te rekken naar een ongekende reikwijdte die nimmer beoogd kan zijn door de wetgever en niet te rijmen is met de meest fundamentele beginselen van de rechtsstaat. De bepaling is immers evident bedoeld om een specifiek perceel te sluiten na een specifiek feit. Er dient per te sluiten perceel een individuele afweging gemaakt te worden.

Daarbij kan de eis dat er sprake moet zijn van een voor publiek toegankelijk perceel op zichzelf al niet betekenen dat honderden *niet* voor het publiek toegankelijke percelen gesloten worden. Dit betekent dat als in een stacaravan illegale prostitutie is aangetroffen of een hennepkwekerij, deze stacaravan tijdelijk gesloten kan worden. Het kan niet zo zijn dat honderden bewoners hun woonruimte uitgezet worden terwijl zij part noch deel hebben bij de feiten waarvoor enkelen verantwoordelijk zijn. Een andere uitleg zou in strijd komen met de door het EHRM gehanteerde normen, zoals hierboven bij de bevoegdheid van artikel 17 Woningwet is toegelicht. De stacaravans op Fort Oranje waren woningen en mochten permanent bewoond worden. Een burgemeester heeft geen bevoegdheid met één enkel besluit honderden mensen willekeurig uit hun woning te verdrijven.

Het volgende besluit van de burgemeester tot sluiting is gebaseerd op artikel 172 lid 3 Gemeentewet. de burgemeester. Ook het gebruik van deze bevoegdheid stuit op meerdere gebreken.

(g) De burgemeester beveelt op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet de sluiting van Camping Fort Oranje per 23 juni 2017 te 15.00 uur te sluiten. De duur van de sluiting is bepaald op 1 jaar.

De bezwaarschriftencommissie komt tot de conclusie dat deze bevoegdheid onbevoegd gebruikt is door de burgemeester en geadviseerd dit onderdeel van het bezwaar gegrond te verklaren. Dit advies is door de burgemeester onder verwijzing naar de bekrachtiging van het besluit achteraf door de voorzitter van de Veiligheidsregio niet overgenomen, maar verklaart zich onbevoegd en verwijst het bezwaar ter behandeling door aan de Voorzitter van de Veiligheidsregio.

Samenvatting en conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het besluit een onsamenhangend en innerlijk tegenstrijdig geheel vormt. De ingezette bevoegdheden zijn gebruikt met doelen die niet verenigbaar zijn met de strekking van de wettelijke bepalingen, namelijk Fort Oranje definitief te ontmantelen en Engel en Fort Oranje te ontnemen. In het kader van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit is een schaduwoverheid opgetuigd dat zich niet door wet- en regelgeving of enig ander toezicht laat beperken. Er is sprake van een misbruik van bevoegdheden in een ongekende omvang.

Het besluit is echter op veel onderdelen dusdanig gebrekkig dat dit niet in stand kan blijven. Bij het opleggen van lasten op grond van de Woningwet, Wet Milieubeheer ende Brandveiligheidsverordening ligt de bewijslast bij verweerster. De aanwezigheid van de gestelde overtredingen op 23 juni 2017 kan door verweerster door het ontbreken van waarnemingen die aan de door de Afdeling gestelde criteria niet bewezen worden. Daarmee kunnen deze onderdelen al niet in stand blijven.

Bij de sluiting op grond van artikel 17 Woningwet en het nemen van het beheer op grond van artikel 13b Woningwet is een onoverkomelijk probleem dat Fort Oranje geen "terrein" is in de zin van de Woningwet. Naast het feit dat deze bevoegdheden door de afwezigheid van bewijs voor

overtredingen van artikel 1a en 1b Woningwet, konden deze bevoegdheden niet toegepast worden. Verder zijn deze besluiten in strijd met de proportionaliteit en subsidiariteit. Uit niets blijkt immers dat verweerster daadwerkelijk geprobeerd heeft op minder ingrijpende wijzen de overtredingen te beëindigen. Er is geen aantoonbare dossieropbouw die kan overtuigen.

Verweerster probeert nog de betekenis van het begrip "terrein" op te rekken, doch dit heeft een uitleg tot gevolg die onverenigbaar is met het systeem van de wet. Verder zou deze uitleg een ongebreidelde uitbreiding betekenen van de bevoegdheden van gemeentebesturen. Een ander probleem is dat deze uitleg tot gevolg heeft dat een gemeentebestuur met één besluit honderden bewoners uit hun woningen kunnen verdrijven. Dit is in strijd met artikel 8 EVRM.

De sluiting op grond van de APV is eveneens onhoudbaar. De verordening bepaalt dat het moet gaan om voor publiek toegankelijke percelen of ruimten. Fort Oranje ten eerste geen voor publiek toegankelijk perceel. Verder worden met toepassing van deze bevoegdheid honderden woningen gesloten waarvan buiten elke discussie is dat dit niet voor publiek toegankelijke ruimten zijn. Ook hier zijn in strijd artikel 8 EVRM zonder een individuele toetsing honderden bewoners met één besluit uit hun woning verdreven.

Dit besluit kan een rechterlijke toetsing niet doorstaan zonder afbreuk doet aan fundamentele rechtsstatelijke beginselen. Er is hier sprake van bestuurlijk handelen dat binnen een rechtsstaat als Nederland geen plaats dient te hebben. Zoals verweerster zelf gesteld heeft, is dit de eerste keer dat een dergelijk besluit is genomen. De rechtspraak heeft nu de taak te voorkomen dat een dergelijk besluit nog een keer genomen worden. Dit is eens maar nooit weer.

Redenen waarom appellante uw Afdeling verzoekt primair het beroep voor zover dit niet ziet op de Wet Milieubeheer, te verwijzen naar de rechtbank en subsidiair het beroep gegrond te verklaren en voornoemd besluit te vernietigen, met veroordeling van verweerster in de kosten die appellante in verband met de behandeling van dit beroep en verzoek redelijkerwijs heeft moeten maken.

Hoogachtend,

Mr. J.S. Pols.

