

ECLI:NL:RBNNE:2025:5078

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	11-11-2025
Datum publicatie	10-12-2025
Zaaknummer	LEE 25/3693
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Omgevingswet. Preventieve last onder dwangsom in verband met gebruik padelbanen in strijd met het Omgevingsplan. Beoordelingskader. Overtreding. Padelbanen vallen niet onder sportschool of fitnesscentrum. Concrete mondelinge verklaring en promotie op sociale media. Vereiste van aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat nieuwe overtreding dreigt. Onvoldoende motivering voor wat betreft het ontbreken van concreet zicht op legalisatie, de belangenafweging en de vorm en de hoogte van de dwangsom. Deze gebreken kunnen worden hersteld in de bezwaarfase. Geen detournement de pouvoir.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl STAB-OGR-Updates.nl 2025-0223

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Bestuursrecht

locatie Groningen

zaaknummer: LEE 25/3693

uitspraak van de voorzieningenrechter van 11 november 2025 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

[verzoekster] , gevestigd te [plaats], verzoekster,
(gemachtigde: mr. F. Krol-Postma),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Fryske Marren, het college,
(gemachtigde: mr. J. Tamminga).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening tegen de aan verzoekster opgelegde preventieve last onder dwangsom.

1.1. Het college heeft bij primair besluit van 10 oktober 2025 een preventieve last onder dwangsom aan verzoekster opgelegd. De preventieve last onder dwangsom houdt in dat verzoekster gelast is om de gronden aan de [adres] in [plaats] met ingang van 13 oktober 2025 niet te (laten) gebruiken in strijd met artikel 3.1 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor padelactiviteiten, bij gebreke waarvan verzoekster een dwangsom van 25.000,- ineens verbeurt.

1.2. Het college heeft op het verzoek gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 4 november 2025 op zitting behandeld. Verzoekster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, [namen]. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en T.G. Dolfijn.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

2. De voorzieningenrechter beoordeelt de opgelegde preventieve last onder dwangsom aan de hand van de gronden die verzoekster heeft aangevoerd.

3. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het verzoek om voorlopige voorziening moet worden afgewezen. Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De voor de beoordeling van het verzoek belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten

4. De voorzieningenrechter gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

4.1. Verzoekster heeft een bedrijf dat producten voor kaarsenmakerijen produceert en aan hen levert. Daarvoor was extra ruimte nodig, reden waarom enkele jaren geleden nieuwbouw is gerealiseerd op de locatie aan de [adres] in [plaats]. Om uitbreiding in de toekomst mogelijk te maken, is ervoor gekozen een grotere loods neer te zetten dan in eerste instantie noodzakelijk was. In het deel van de loods dat nog niet voor het bedrijf wordt gebruikt, was verzoekster voornemens om een brede sportvoorziening te realiseren. Het gaat om padelbanen en het plaatsen van fitnessapparaten, in samenwerking met een fysiotherapeut uit [plaats].

4.2. Verzoekster heeft op 10 december 2024 een conceptaanvraag ingediend bij het college voor de padelbanen en het plaatsen van fitnessapparaten. Dat verzoek is op 17 juni 2025 aangevuld. Ondanks meerdere malen navraag te hebben gedaan, heeft het college niet gereageerd.

4.3. Verzoekster heeft vervolgens de padelbanen gerealiseerd. Verzoekster was voornemens de padelbanen op 13 oktober 2025 te openen.

4.4. Het college heeft bij brief van 9 oktober 2025 aan verzoekster medegedeeld dat niet kan worden meegewerkt aan het door haar ingediende conceptverzoek. Daartoe is volgens het college redengevend dat het realiseren van in totaal vier indoor padelbanen in strijd is met het omgevingsplan. Padel is volgens het college namelijk een bal- en racketsport die wordt gespeeld op een omsloten veld of in een kooi. Sport is niet toegestaan binnen de bestemming "Bedrijventerrein", waardoor het beoogde gebruik van de in totaal vier indoor padelbanen op deze locatie in strijd komt met het omgevingsplan. De enige vorm van sport dat het omgevingsplan toestaat op deze locatie is een fitnesscentrum of sportschool. Het beoogde gebruik van de in totaal vier indoor padelbanen valt daar niet onder.

4.5. Het college heeft bij primair besluit van 10 oktober 2025 een preventieve last onder dwangsom aan verzoekster opgelegd. Verzoekster is gelast om de gronden op het perceel in [plaats] met ingang van 13 oktober 2025 niet te (laten) gebruiken, in strijd met artikel 3.1 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor padelactiviteiten, bij gebreke waarvan verzoekster een dwangsom van 25.000,- ineens verbeurt.

Is er sprake van een spoedeisend belang?

5. Een verzoek om voorlopige voorziening kan alleen worden toegewezen als onverwijld spoed dat vereist. Aangezien er sprake is van het opleggen van een preventieve last onder dwangsom, acht de voorzieningenrechter het spoedeisende belang aan de zijde van verzoekster gegeven.

Overgangsrecht

6. Per 1 januari 2024 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingetrokken en is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Omdat na die datum de preventieve last onder dwangsom aan verzoekster is opgelegd, is de Ow met de onderliggende regelingen van toepassing. Dit volgt uit het overgangsrecht.¹

Algemeen

7. De voorzieningenrechter stelt vast dat de gronden van het verzoek betrekking hebben op de navolgende aspecten:

- overtreding;
- legalisatie;
- belangenafweging;
- hoogte en vorm van de dwangsom;
- détournement de pouvoir.

Het komt de voorzieningenrechter aangewezen voor om deze beroepsgronden afzonderlijk te bespreken.

Beoordelingskader

8. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)² volgt dat op grond van artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een herstelsanctie kan worden opgelegd, zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. Uit deze bepaling volgt dat een besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom slechts kan worden genomen als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Een preventieve last onder dwangsom kan derhalve slechts worden opgelegd als het een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding betreft.

Overtreding

9. Verzoekster betoogt dat het gebruik van de hal voor padelbanen past binnen de toegestane bedrijfsactiviteiten zoals beschreven in bijlage 1 van de planregels en dat er daarom geen sprake is van een overtreding van het omgevingsplan. In dit verband voert verzoekster aan dat uit het begrip sportschool in geen enkel opzicht blijkt waarom padel hier niet onder valt. Padel is in de visie van verzoekster immers ook een sport waarbij aan conditietraining wordt gewerkt. In normaal spraakgebruik omvat "sportschool/fitnesscentrum" in de visie van verzoekster ook binnen-sportactiviteiten gericht op conditie en training. Padel is lichamelijke training met toestellen en oefeningen in een binnenruimte met een vergelijkbare ruimtelijke uitstraling als andere indoor sportvoorzieningen. Het gebruik van de padelbanen is in tijd, aantal spelers en ruimtelijke impact beperkt en past bij een moderne sportschoolformule, aldus verzoekster. Daarnaast wijst verzoekster erop dat op hetzelfde bedrijventerrein tot voor kort ook een skischool zat en zich een yogastudio bevindt. Verzoekster begrijpt niet waarom dit in de ogen van het college wel onder de definitie past, en het initiatief van haar niet.

9.1. Volgens verzoekster is voorts essentieel dat er bouwkundig geen aanpassingen plaatsvinden aan de hal. De enige aanpassingen vinden plaats aan de binnenkant. Daarbij zijn er meer dan voldoende parkeerplaatsen, aldus verzoekster. Ook is de geluidproductie van een indoor padelbaan volgens verzoekster verwaarloosbaar, waardoor omliggende bedrijven geen overlast zullen ondervinden. Woningen zijn sowieso op grotere afstand gelegen; die kunnen in de praktijk geen hinder ondervinden van de padelhal. Ook is de hal te voet en per fiets veilig te bereiken, nu goede paden zijn aangelegd, aldus

verzoekster. Gezien het voorgaande valt naar de mening van verzoekster niet in te zien op welke wijze er sprake is van ander gebruik dan bij een sportschool of fitnesscentrum. In ruimtelijke zin is er volgens verzoekster geen enkel onderscheid te maken.

9.2. Het college stelt zich op het standpunt dat volgens de Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal (Van Dale) onder "fitnesscentrum" wordt verstaan: gebouw dat is ingericht voor fitnessstraining. Onder "fitnessstraining" verstaat de Van Dale het volgende: training door middel van lichaamsbeweging, oefeningen met toestellen, gebruik van sauna én solarium en dergelijke voor het óp peil houden van de lichamelijke conditie. Ten slotte definieert de Van Dale "sportschool" als volgt: een instelling waar je aan conditietraining en fitness kunt doen en een school voor vechtsporten. In de visie van het college is de sport padel niet aan te merken als fitnessstraining, conditietraining of vechtsport volgens het normale spraakgebruik, waardoor een gebouw met vier indoor padelbanen niet is aan te merken als fitnesscentrum of sportschool. Het feit dat naast de padelbanen tevens fitnessapparaten worden geplaatst, maakt volgens het college niet dat de padelbanen onderdeel uitmaken van een fitnesscentrum/sportschool of daaraan ondergeschikt zijn. De aard, indeling en inrichting van het pand brengt volgens het college met zich dat wat betreft de ruimtelijke uitstraling de padelbanen niet als ondergeschikt kunnen worden aangemerkt. Verder is gelet op de maximale bezetting van de padelbanen (maximaal 16 personen kunnen tegelijk padelen) en het aantal aanwezige fitnessapparaten en Hyrox trainingsvoorzieningen geen sprake van ondergeschiktheid, aldus het college. Bovendien is de exploitatie van vier indoor padelbanen aan te merken als een structureel onderdeel van de bedrijfsvoering. Gelet daarop is het college van mening dat de exploitatie van de vier indoor padelbanen niet valt aan te merken als incidenteel en in beperkte mate, voortvloeiend uit en ondergeschikt aan de overige bedrijfsactiviteiten, waardoor er sprake is van een strijdigheid met het omgevingsplan.

9.3. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS3 volgt dat voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting, voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting moet worden gezocht bij hetgeen in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis, zoals deze in Van Dale is gegeven, worden betrokken.

9.4. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de sport padel volgens het normale spraakgebruik niet valt aan te merken als fitnessstraining, conditietraining of vechtsport. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat padel gezien dient te worden als een racket- en balsport voor twee spelers of voor paren, waarbij een bal, gelijkend op een tennisbal met een racket over een net gespeeld wordt. Het wordt aangeduid als een mix tussen tennis en squash. Gelet hierop volgt de voorzieningenrechter verzoekster niet in haar betoog dat het gebruik van vier indoor padelbanen onder de bestemming "Bedrijventerrein" valt.

9.5. De voorzieningenrechter overweegt daarbij dat, anders dan verzoekster stelt, voor de uitleg van deze planregel, gelet op de formulering, niet relevant is of de activiteit ruimtelijk vergelijkbaar is met de bedrijven zoals genoemd in de bijlage bij het bestemmingsplan. Hieruit volgt naar het oordeel van de voorzieningenrechter dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, zodat hij bevoegd was tot handhavend optreden.

9.6. De stelling van verzoekster dat een skischool op het bedrijventerrein gevestigd was en een yogaschool, leidt niet tot een ander oordeel. Het college heeft ter zitting toegelicht dat op die percelen een nadere aanduiding gold die dergelijke activiteiten mogelijk maken. Dat is door verzoekster niet gemotiveerd betwist.

9.7. Verder is de voorzieningenrechter van oordeel dat het college in dit geval bevoegd was om een preventieve last onder dwangsom aan verzoekster op te leggen. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat het college zich, gelet op de concrete mondelinge verklaring van verzoekster de indoor

padelbanen op 13 oktober 2025 te openen en de promotie daarvan op sociale media, heeft kunnen concluderen dat sprake is van de vereiste aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding dreigt. Deze grond van verzoekster slaagt niet.

Concreet zicht op legalisatie

10. Verzoekster betoogt dat door het college een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgegeven. In dit verband voert verzoekster aan dat de ruimtelijke uitstraling van een indoorpadelbaan exact hetzelfde is, zo niet nog minder intensief, dan de ruimtelijke uitstraling van een sportschool of fitnesscentrum. Daarbij acht verzoekster van belang dat het aantal deelnemers zeer beperkt is, dat er meer dan voldoende parkeerplaatsen zijn en dat de sport zelf nagenoeg geen geluid maakt, zeker als dit indoor is. Ook omliggende bedrijven zullen volgens verzoekster geen hinder ondervinden en hebben aangegeven ook geen bezwaren te zien. Nu er geen deugdelijk onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om tot legalisering over te gaan, kan het bestreden besluit naar de mening van verzoekster geen stand houden en is er nog meer reden de werking van dit besluit te schorsen.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het algemeen belang en de belangen van omwonenden of andere belanghebbenden onevenredig worden aangetast in het geval dat medewerking wordt verleend aan het afwijken van de regels van het omgevingsplan. In dit verband voert het college aan dat het de visie van de gemeente De Fryske Marren is om de sportfuncties te clusteren op bestaande plekken en bij aanwezige sportvoorzieningen. Verder stelt het college zich op het standpunt dat initiatieven voor nieuwe voorzieningen in beginsel in samenwerking moeten zijn met bestaande sportverenigingen. Gelet daarop is het college van mening dat het verzoek van verzoekster betrekking heeft op een sportfunctie op een bedrijventerrein en daarom niet voldoet aan het eerstgenoemde uitgangspunt. De locatie is daarom aan te merken als nieuwe voorziening, aldus het college. Nu er geen aantoonbare samenwerking plaatsvindt met een bestaande lokale sportvereniging, is het college niet bereid medewerking te verlenen aan een afwijking van het omgevingsplan.

10.2. De voorzieningenrechter stelt vast dat verzoekster geen formele aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de padelbanen heeft ingediend. De voorzieningenrechter stelt verder vast dat het college voor de beantwoording van de vraag of sprake is van concreet zicht op legalisatie, heeft verwezen naar de reactie van het college op het conceptverzoek van verzoekster.

10.3. De voorzieningenrechter overweegt dat uit de reactie op het conceptverzoek volgt dat het college niet bereid is om medewerking te verlenen aan het verzoek en af te wijken van het bestemmingsplan. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS4 volgt dat in beginsel het enkele feit dat het college niet bereid is een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te verlenen, volstaat voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. Het college heeft zich in het bestreden besluit dus in beginsel op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie.

10.4. De voorzieningenrechter overweegt dat het college zich op het standpunt heeft gesteld er geen concreet zicht op legalisatie is omdat er sprake is van het vestigen van een (nieuwe) sportfunctie op het bedrijventerrein zonder samenwerking met een bestaande lokale sportvereniging. Dit zou niet passen binnen de gemeentelijke visie. De voorzieningenrechter overweegt dat het college echter ten onrechte niet is ingegaan op de mogelijkheden om bij omgevingsvergunning af te wijken van de planregels, zoals geregeld in artikel 3.6., onder a, van de planregels van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. In die zin kleeft er een motiveringsgebrek aan het bestreden besluit.

10.5. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt niet uit te sluiten dat het college het motiveringsgebrek in de bezwaarfase (alsnog) kan en zal repareren, zodat er om die reden geen aanleiding bestaat om de gevraagde voorlopige voorziening te treffen.

Belangenafweging

11. Verzoekster betoogt dat haar belangen bij het uitbaten van de padelbanen groot zijn en dat die niet kenbaar zijn betrokken door het college. In dit verband wijst verzoekster erop dat uit de overgelegde informatie van de boekhouder blijkt dat aanvulling van de omzet noodzakelijk is en dat leegstand van de hal in geen enkel opzicht wenselijk is. De tussenpersoon van de bank heeft zelfs al contact opgenomen met verzoekster, toen hem ter ore kwam dat de banen toch niet open kunnen deze week. Dat de padelbanen in trek zijn blijkt volgens verzoekster uit het boekingsoverzicht. Verzoekster heeft nu boekingen moeten annuleren en dat doet de reputatie van het bedrijf geen goed. De belangen van het college inzake deze kwestie zijn voor verzoekster in het geheel niet te volgen. Omdat de belangenafweging niet adequaat is gemaakt, kan het besluit geen stand houden, aldus verzoekster.

11.1. Het college stelt zich op het standpunt dat niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan handhavend optreden zodanig onevenredig is dat daarvan moet worden afgezien. Het opleggen van een preventieve last onder dwangsom is in de visie van het college een geschikt middel om verzoekster ertoe te bewegen te voorkomen dat de overtreding plaats zal vinden. Ook is de preventieve last onder dwangsom volgens het college noodzakelijk en evenwichtig. Er is niet gebleken dat met een ander (minder vergaand) middel hetzelfde doel kan worden bereikt, aldus het college. Tevens is naar de mening van het college niet gebleken van onevenredige nadelige gevolgen door oplegging van de last onder dwangsom dan wel dat de last onder dwangsom onredelijk bezwarend is. Het opleggen van de last onder dwangsom staat volgens het college daarmee in de onderliggende situatie in verhouding tot het daarmee te bereiken doel. In het verweerschrift heeft het college aangegeven dat, hoewel de (financiële) belangen van verzoekster reëel zijn, deze ten opzichte van het algemeen belang bij handhaving van de wet- en regelgeving en het voorkomen van de feitelijke ingebruikname van de padelbanen zonder toestemming, onvoldoende zwaar wegen om een voorlopige voorziening te rechtvaardigen. De ontstane situatie, waarin verzoekster stelt naast financiële ook reputatieschade te lijden, is in de visie van het college in overwegende mate het gevolg van keuzes die verzoekster willens en wetens zelf heeft gemaakt.

11.2. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS5 volgt dat bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak geldt.⁶ Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

11.3. De voorzieningenrechter is met verzoekster van oordeel dat een kenbare belangenafweging in het bestreden besluit ontbreekt. De enkele herhaling van de jurisprudentie op dit punt, is daarvoor onvoldoend. Gelet op het verweerschrift en de verklaring ter zitting van de gemachtigde van het college, waarbij is ingegaan op het nog op te stellen afwegingskader voor padelbanen en het voorkomen van precedentwerking, valt naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter niet uit te sluiten dat het geconstateerde motiveringsgebrek kan en zal worden hersteld in de bezwaarfase. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter, na afweging van de betrokken belangen, ook in zoverre geen aanleiding om de gevraagde voorlopige voorziening te treffen.

Hoogte en vorm van de dwangsom

12. Verzoekster betoogt dat zowel de hoogte van de dwangsom buitenproportioneel is, als het middel dat is gekozen. De kwestie loopt al tien maanden, zoals het college zelf schetst in het bestreden besluit. Nu,

op het allerlaatste moment, stuurt het college de beslissing toe. Juist op het moment dat verzoekster geen rechtsmiddel meer ten dienste staat om maandag open te kunnen gaan. Verzoekster vindt deze gang van zaken stuitend en een gemeente onwaardig. Het is voor verzoekster lastig zich aan de indruk te onttrekken dat het college heeft gewacht tot zij met de rug tegen de muur stond. In alle opzichten is de dwangsom naar de mening van verzoekster onredelijk en is dit reden te meer de voorlopige voorziening te treffen en het handhavingsbesluit te schorsen.

12.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het opleggen van een preventieve last onder dwangsom een geschikt middel is om verzoekster ertoe te bewegen te voorkomen dat de overtreding plaats zal vinden. Ook is de preventieve last onder dwangsom noodzakelijk en evenwichtig. Er is niet gebleken dat met een ander (minder vergaand) middel hetzelfde doel kan worden bereikt. Tevens is niet gebleken van onevenredige nadelige gevolgen door oplegging van de last onder dwangsom dan wel dat de last onder dwangsom onredelijk bezwarend is. Het opleggen van de last onder dwangsom staat daarmee in de onderliggende situatie in verhouding tot het daarmee te bereiken doel. Daarnaast is het college van mening dat van de hoogte van dwangsom van 25.000,- een voldoende prikkel uitgaat om de overtreding te voorkomen. In de visie van het college is de hoogte van de dwangsom uniek en casuïstisch. Daarom is het volgens het college niet terug te vinden in het VTH-beleid (het handhavingsbeleid) dat wordt gehanteerd. Volgens het handhavingsbeleid wordt bij overtredingen die niet in de tabel van de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" zijn opgenomen aan de hand van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval vastgesteld wat een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.

12.2. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS7 volgt dat het opleggen van een last onder dwangsom ten doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet zón prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

12.3. De voorzieningenrechter overweegt dat het aan het bestuursorgaan is om een afweging van de belangen te maken en de hoogte van de dwangsom te bepalen.⁸ Daarbij is van belang dat het opleggen van een last onder dwangsom ten doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de opgelegde dwangsom wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Verder overweegt de voorzieningenrechter dat bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb vooral een rol speelt of het college op inzichtelijke en toereikende wijze de hoogte van de dwangsom heeft gemotiveerd. De hoogte van de dwangsom kan worden bepaald aan de hand van een beleidskader. Als daarin een bandbreedte voor de op te leggen dwangsom in bepaalde gevallen staat, dan dient het college te motiveren waarom hij in een individueel geval voor een bepaald bedrag gekozen heeft.⁹

12.4. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college in dit geval ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat het gaat om een forse dwangsom van 25.000,- ineens. Daarnaast acht de voorzieningenrechter in dit verband van belang dat het college in het bestreden besluit heeft volstaan met de motivering dat van de hoogte van de preventieve last onder dwangsom een voldoende prikkel moet uitgaan om de overtreding te voorkomen. Met die motivering is het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter voorbijgegaan aan het handhavingsbeleid, waarin wordt aangegeven dat voor de categorie illegaal gebruik in beginsel een last onder dwangsom van 1.500,- per week, met een maximum van 15.000,-, wordt opgelegd. Hieruit volgt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat daarmee in overeenstemming met het handhavingsbeleid is gehandeld of dat er sprake is van bijzondere omstandigheden om van dit beleid af te wijken. Dit betekent dat er ook in zoverre een motiveringsgebrek kleeft aan het bestreden besluit.

12.5. Gelet op het verweerschrift en de verklaring ter zitting van de gemachtigde van het college, waarbij is aangegeven dat de hoogte van de dwangsom gebaseerd is op het feit dat verzoekster vier padelbanen in ieder geval gedurende twee weken wilde laten gebruiken en de economische waarde van dit voorgenomen gebruik, valt naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter niet uit te sluiten dat het geconstateerde motiveringsgebrek kan en zal worden hersteld in de bezwaarfase. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter, na afweging van de betrokken belangen, ook in zoverre geen aanleiding om de gevraagde voorlopige voorziening te treffen.

Détournement de pouvoir

13. Verzoekster betoogt dat zij voor de zomer van de bedrijvencontactfunctionaris Dick Schuurman heeft begrepen dat de gemeente zelf grond op het bedrijventerrein Woudfennen III heeft die zij niet verkocht krijgt en aan ondernemers bij inschrijving de mogelijkheid wil geven om een padelbaan te openen. Naar de mening van verzoekster komt het bestreden besluit daarmee in strijd met het verbod op détournement de pouvoir. Ervan uitgaande dat de hiervoor genoemde praktijk daadwerkelijk aan de orde is, neemt het college dit besluit in de visie van verzoekster alleen om kunstmatig een soort schaarse vergunning te creëren, terwijl er bij het geven van toestemming voor het openen van een padelbaan geen sprake is van een schaarse vergunning. Volgens verzoekster misbruikt het college daarmee zijn bevoegdheid om te handhaven om het door hem ogenschijnlijk gewenste stelsel van schaarse vergunningen voor een padelbaan op te zetten.

13.1. Het college stelt zich op het standpunt dat er niet gehandeld is in strijd met het verbod op détournement de pouvoir. In dit verband voert het college aan dat er al diverse verzoeken van verschillende initiatiefnemers zijn ontvangen om padelbanen op bedrijventerreinen te realiseren. Al deze verzoeken zijn volgens het college steeds geweigerd. Om het gebruik van padelbanen al dan niet mogelijk te maken, is volgens het college besloten om een ruimtelijk afwegingskader te maken dat gemeentebreed kan worden toegepast. Om die reden is er in de visie van het college geen sprake van een schaarse vergunning.

13.2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat geen sprake is van détournement de pouvoir. Zoals de voorzieningenrechter hiervoor heeft geoordeeld heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat er sprake is van een overtreding, zodat hij bevoegd was tot handhavend optreden. Reeds hierom slaagt het betoog niet. De enkele stelling dat er een mededeling zou zijn gedaan door een bedrijvencontactfunctionaris en de vrees dat het college een schaarse vergunning zou creëren, leiden niet tot een ander oordeel.

Conclusie en gevolgen

14. Gelet op de voorgaande overwegingen bestaat er geen aanleiding een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek daartoe wordt afgewezen. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.S. van den Berg, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. H.L.A. van Kats als griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 11 november 2025.

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

().

Artikel 5:7

Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

Artikel 5:32

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

().

Artikel 5:32b

1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Artikel 8:81

1. Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de bestuursrechter op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

().

Omgevingswet

Artikel 5.1 Omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a. een omgevingsplanactiviteit,

(),

tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Artikel 5.18

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.

2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.

3. Artikel 2.32, tweede tot en met zesde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

Bijlage bij artikel 1.1. onder A van de Ow:

omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende:

a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,

b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of

c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Artikel 22.1 Tijdelijk deel omgevingsplan

In deze afdeling wordt onder het tijdelijke deel van het omgevingsplan verstaan het deel van het omgevingsplan dat bestaat uit:

a. de besluiten, bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet,

b. de kaarten, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, en de besluiten, bedoeld in artikel 3.5, derde lid, van die wet,

c. de regels waarvoor op grond van artikel 22.2, eerste lid, is bepaald dat ze tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan.

Artikel 22.2 Omgevingsplanregels van rijkswegen

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat regels die voor de inwerkingtreding van deze wet bij of krachtens de wet waren gesteld of daaraan gelijkwaardige regels al dan niet tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan.

().

Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 8.0a.

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een omgevingsplanactiviteit, wordt, als het gaat om een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning verleend

als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning.

2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bestemmingsplan "Joure Woudfennen 3 2017"

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

();

1.36 kennisintensieve bedrijven en kantoren

bedrijven, instellingen en instituten, die uitsluitend of in hoofdzaak hoogwaardig onderzoek verrichten en/of technologisch hoogwaardige producten, productiewijzen en/of processen ontwikkelen, onderzoeken, vervaardigen, testen, evalueren of anderszins bewerken of verwerken, met inbegrip van met deze activiteiten samenhangende advieswerkzaamheden;

().

Artikel 3 Bedrijventerrein

Artikel 3.1. Bestemmingsomschrijving

De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. gebouwen, ten behoeve van

1. hoogwaardige, kennisintensieve, weinig hinder veroorzakende bedrijven uit categorie 1 en 2 die zijn genoemd in Bijlage 1

(https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01/b_NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01_rb1.pdf), ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot categorie 2";

2. hoogwaardige, kennisintensieve, weinig hinder veroorzakende bedrijven uit categorie 1 tot en met 3.1 die zijn genoemd in Bijlage 1

(https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01/b_NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01_rb1.pdf), ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot categorie 3.1";

().

Artikel 3.5 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van andere functies dan:

1. hoogwaardige, kennisintensieve, weinig hinder veroorzakende bedrijven die zijn genoemd in Bijlage 1 (https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01/b_NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01_rb1.pdf);

2. instellingen voor beroepsopleidingen en bijscholing;

3. detailhandel voor zover deze is aan te merken als rechtstreeks voortvloeiend uit de activiteiten van een bedrijf als bedoeld onder 1;

().

Artikel 3.6 Afwijken van de gebruiksregels

Mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de milieusituatie, de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van:

a. het bepaalde in artikel 3.5 sub a in die zin dat tevens bedrijven worden gevestigd die naar de aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met bedrijven die zijn genoemd in Bijlage 1 (https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01/b_NL.IMRO.1940.BPJRE17WOUDFENNEN3-VA01_rb1.pdf)(hoogwaardige, kennisintensieve en weinig hinder veroorzakende bedrijven), mits het geen geluidszoneringsplichtige en risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven betreft;

().

¹ Zie artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet.

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 april 2016 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), ECLI:NL:RVS:2016:935.

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 juli 2023 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2023:3624.

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 juni 2018 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2018:2134.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 30 juli 2025 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2025:3580.

⁶ Zie de uitspraak van 2 februari 2022 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2022:285.

⁷ Zie onder meer de uitspraak van 9 februari 2022 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2022:361.

⁸ Vgl. AbRvS, 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:638.

⁹ Zie onder meer de uitspraak van 6 maart 2024 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2024:932.
