

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2816
Datum uitspraak	25 november 2020
Inhoudsindicatie	Bij brief van 11 oktober 2018 heeft de burgemeester van Vlaardingen [appellant] een schriftelijke waarschuwing gegeven. [appellant] woont op het adres [locatie] te Vlaardingen. Naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage door de politie gebaseerd op een reeks aan meldingen bij de gemeente en de politie van overlast over de woning van [appellant] heeft de burgemeester [appellant] bij brief van 11 oktober 2018 een schriftelijke waarschuwing gegeven vanwege schending van de zorgplicht op grond van artikel 2.94 van de Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2014. In de brief staat vermeld dat de burgemeester [appellant] een last onder dwangsom kan opleggen wanneer de overlast niet wordt beëindigd. Na de waarschuwing zijn er geen klachten meer geweest over de woning.

Volledige tekst

202000584/1/A3.

Datum uitspraak: 25 november 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Vlaardingen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 18 december 2019 in zaak nr. 19/489 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Vlaardingen.

Procesverloop

Bij brief van 11 oktober 2018 heeft de burgemeester [appellant] een schriftelijke waarschuwing gegeven.

Bij besluit van 20 december 2018 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 18 december 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 september 2020, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. O.E. de Vries, advocaat te Rotterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door A.A. Uca en A. Aydin, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont op het adres [locatie] te Vlaardingen. Naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage door de politie gebaseerd op een reeks aan meldingen bij de gemeente en de politie van overlast over de woning van [appellant] heeft de burgemeester [appellant] bij brief van 11 oktober 2018 een schriftelijke waarschuwing gegeven vanwege schending van de zorgplicht op grond van artikel 2.94 van de Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2014 (hierna: APV). In de brief staat vermeld dat de burgemeester [appellant] een last onder dwangsom kan opleggen wanneer de overlast niet wordt beëindigd. Na de waarschuwing zijn er geen klachten meer geweest over de woning.

De burgemeester heeft het daartegen gemaakte bezwaar bij besluit van 20 december 2018 kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. Volgens de burgemeester is de brief van 11 oktober 2018 geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De waarschuwing voldoet volgens de burgemeester niet aan de voorwaarden die de Afdeling daaraan stelt in de uitspraak van 2 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1449](#), want zonder een voorafgaande waarschuwing zou de burgemeester bij verdere overtreding ook kunnen overgaan tot een last onder dwangsom. De waarschuwing heeft volgens de burgemeester om die reden geen rechtsgevolg.

Wetgeving

2. De relevante wetgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

Hoger beroep

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de waarschuwing moet worden gelijkgesteld met een besluit. Gelet op de wettelijke grondslag daarvan, artikel 151d van de Gemeentewet, is de waarschuwing een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van de last onder dwangsom. Uit artikel 2.94, tweede lid, van de APV en artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen, alleen uitgeoefend mag worden, als de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Met het geven van de waarschuwing heeft de burgemeester in dit geval dus voldaan aan de eis dat eerst op een andere geschikte wijze geprobeerd wordt de hinder tegen te gaan. Het ontbreken van een geldigheidstermijn leidt ertoe dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen ontsloten is voor de

gehele periode dat [appellant] nog op zijn huidige adres woont. Daarnaast is de route om de waarschuwing in rechte te laten toetsen via een opgelegde last onder dwangsom voor hem onevenredig bezwarend. Het ontbreken van een geldigheidstermijn leidt er namelijk volgens hem toe dat hij in bewijsnood komt wanneer op enig moment in de toekomst de waarschuwing in rechte getoetst kan worden via een procedure tegen de last onder dwangsom. De conclusie in de niet getoetste waarschuwing dat er sprake is van een niet beëindigde en dus voortdurende overtreding, werkt daarnaast belastend bij de afweging of er een last onder dwangsom opgelegd wordt. Gelet op het voorgaande en in overeenstemming met de door de Afdeling onderschreven conclusie van staatsraad advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, dient tegen de waarschuwing rechtsbescherming open te staan, aldus [appellant].

Beoordeling

4. Zoals ook volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, is een waarschuwing in beginsel geen besluit. Dit kan anders zijn als het gaat om een op een wettelijk voorschrift gebaseerde waarschuwing die een voorwaarde is voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid. De Gemeentewet en de APV kennen de burgemeester geen bevoegdheid toe om de in de brief van 11 oktober 2018 gegeven waarschuwing op te leggen. Deze informele waarschuwing is ook niet op een beleidsregel gebaseerd. Met partijen is de Afdeling van oordeel dat de waarschuwing geen besluit is.

5. De vraag is vervolgens of de waarschuwing gelijkgesteld moet worden met een besluit. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zij overweegt daartoe het volgende.

Anders dan over een op een wettelijk voorschrift gebaseerde waarschuwing is overwogen onder 4, kan een op een beleidsregel gebaseerde of informele waarschuwing, zoals overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484, geen besluit zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb, zodat daartegen in zoverre geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Er zijn situaties waarin op beleidsregels gebaseerde waarschuwingen of informele waarschuwingen voor de rechtsbescherming met een besluit moeten worden gelijkgesteld, zodat zij wel in rechte kunnen worden bestreden. Die situaties doen zich voor als de alternatieve route om een rechterlijk oordeel over die waarschuwingen te krijgen onevenredig bezwarend of afwezig is (vergelijk de conclusie van Widdershoven van 24 januari 2018, onderdeel 5.13). Geen van de in de conclusie genoemde situaties doet zich hier voor. De waarschuwing betreft geen concretisering van een wettelijke norm die alleen in rechte aan de orde kan worden gesteld door het riskeren van een bestraffende bestuurlijke sanctie. Ook gaat het hier niet om een uitsluiting van een aanbestedingsprocedure. Evenmin is volgens de Afdeling sprake van een waarschuwing met zodanig langdurige gevolgen dat [appellant] deze niet meer effectief kan bestrijden. Dit laatste licht de Afdeling als volgt toe.

Ingevolge artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet moet de burgemeester voordat hij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wegens overtreding van de in het eerste lid bedoelde zorgplicht oplegt, nagaan of de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. In de memorie van toelichting bij dit artikel (Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, blz. 6 en 8) wordt een waarschuwing genoemd als voorbeeld van een andere geschikte wijze. De waarschuwing heeft in dit geval het gewenste effect gehad. Ter zitting heeft de burgemeester namelijk meegedeeld dat daarna geen klachten meer zijn binnengekomen.

Ter zitting heeft de burgemeester aangevoerd dat de waarschuwing geen noodzakelijke voorwaarde voor het opleggen van een last onder dwangsom was, omdat al op allerlei andere manieren was geprobeerd om de hinder tegen te gaan. Los daarvan zijn eventuele negatieve gevolgen van de waarschuwing voor [appellant] in tijd beperkt. De burgemeester heeft ter zitting toegelicht dat de waarschuwing slechts in de nabije toekomst gelding heeft. In dit kader heeft hij verklaard dat het traject van de aanpak van woonoverlast ten aanzien van een woning opnieuw wordt opgestart, als pas ongeveer twee of drie jaar na de waarschuwing weer een nieuwe melding van overlast wordt gedaan. De burgemeester zal dan vanwege een schending van de zorgplicht uit artikel 2.94, eerste lid, van de APV geen last onder dwangsom opleggen, omdat de hinder dan niet herhaaldelijk heeft plaatsgevonden. Er zal opnieuw eerst een waarschuwing worden gegeven of een andere geschikte wijze worden angewend om de hinder tegen te gaan, aldus de toelichting van de burgemeester. Daarmee is naar het oordeel van de Afdeling verzekerd dat de waarschuwing geen zodanig langdurige gevolgen heeft dat [appellant] deze niet meer effectief kan bestrijden.

Gelet op het voorgaande is de conclusie dat zich geen uitzonderingssituatie voordoet waarin een informele waarschuwing gelijkgesteld moet worden met een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Het betoog faalt.

Conclusie

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2020

582-898.

BIJLAGE

Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2014

Artikel 2.94 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, draagt er zorg voor dat door gedragingen in of vanuit die woning of

dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

2. Als de burgemeester een last onder dwangsom of onder bestuursdwang oplegt naar aanleiding van een schending van deze zorgplicht kan hij daarbij aanwijzingen geven over wat de overtreder dient te doen of na te laten om verdere schending te voorkomen. De burgemeester kan beleidsregels vaststellen over het gebruik van deze bevoegdheid.

3. De last kan in ieder geval worden opgelegd bij ernstige en herhaaldelijke:

- a. geluid- of geurhinder;
- b. hinder van dieren;
- c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
- d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf;
- e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.

Gemeentewet

Artikel 151d

1 De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

2 De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

[...]