

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2156

Datum uitspraak

27 juli 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 december 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam besloten over te gaan tot invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsom ter hoogte van € 147.000. [appellante] is eigenaar van het pand [locatie] in Amsterdam. Tijdens een casco- en funderingsonderzoek op 24 maart 2014 is door een toezichthouder van de gemeente Amsterdam geconstateerd dat het pand van [appellante] gebreken heeft en in strijd is met de bepalingen uit de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Op 26 oktober 2017 is [appellante] door middel van een brief hierover geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld de noodzakelijke voorzieningen te (laten) treffen. Daarbij is meegedeeld dat indien [appellante] niet binnen de in die brief gestelde termijn zou starten met de werkzaamheden, het college een bestuursdwangmaatregel kan opleggen in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Volledige tekst

202106151/1/R1.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 17 augustus 2021 in zaak nr. 20/5749 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2019 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsom ter hoogte van € 147.000.

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 19 januari 2021 heeft het college de invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsom verlaagd tot een bedrag van € 73.500.

Bij uitspraak van 17 augustus 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellante] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juli 2022, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S. Zuethoff en mr. D. Allick, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. N. Verkerk en F. Loef, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] is eigenaar van het pand [locatie] in Amsterdam. Tijdens een casco- en funderingsonderzoek op 24 maart 2014 is door een toezichthouder van de gemeente Amsterdam geconstateerd dat het pand van [appellante] gebreken heeft en in strijd is met de bepalingen uit de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Op 26 oktober 2017 is [appellante] door middel van een brief hierover geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld de noodzakelijke voorzieningen te (laten) treffen. Daarbij is meegedeeld dat indien [appellante] niet binnen de in die brief gestelde termijn zou starten met de werkzaamheden, het college een bestuursdwangmaatregel kan opleggen in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Daarnaast is op 28 maart 2018 aan [appellante] een brief verstuurd waarin staat dat het college voornemens is de handhavingprocedure voort te zetten. [appellante] heeft niet op die brief gereageerd. Op 4 januari 2019 heeft het college [appellante] een last onder dwangsom opgelegd om onder andere de fundering van het pand binnen zes maanden na dagtekening van het besluit te herstellen. Bij een inspectie op 22 oktober 2019 heeft de inspecteur bouwtoezicht van de gemeente Amsterdam vastgesteld dat de voorzieningen, zoals opgenomen op de in de bijlage bij de last onder dwangsom opgenomen voorzieningenlijst van 24 maart 2014, niet zijn uitgevoerd. Naar aanleiding daarvan heeft het college vastgesteld dat de dwangsom van € 147.000 is verbeurd.

2. Met het besluit van 10 december 2019 heeft het college de aan [appellante] opgelegde dwangsom ingevorderd. Met het besluit van 1 oktober 2020 heeft het college het bezwaar van [appellante] ongegrond verklaard. Met het besluit van 19 januari 2021 heeft het college de invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsom verlaagd tot een bedrag van € 73.500. De rechtbank heeft het beroep van [appellante] ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld. In deze procedure ligt het hoger beroep van [appellante] tegen de invordering van de door haar verbeurde dwangsom van € 73.500

voor.

Hoger beroepsgronden

De last onder dwangsom

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de last onder dwangsom van 4 januari 2019 nog niet in rechte vaststaat. [appellante] stelt bezwaar te hebben gemaakt tegen de met de last onder dwangsom gegeven begunstigingstermijn en wijst hierbij op een brief van 11 februari 2019. Volgens haar heeft de rechtbank de beroepsgronden die naar voren zijn gebracht tegen de last onder dwangsom daarom ten onrechte niet beoordeeld.

3.1. De Afdeling begrijpt het betoog zo, dat [appellante] stelt met de brief van 11 februari 2019 aannemelijk te hebben gemaakt dat zij binnen de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen de gegeven begunstigingstermijn van de last onder dwangsom van 4 januari 2019.

3.2. In de brief van 11 februari 2019 staat: "Cliënte, [appellante]. (sic), heeft mij verzocht u te berichten dat zij verwacht halverwege 2019/eind 2019 te beginnen met de werkzaamheden conform de voorzieningenlijst. Cliënte is in dat kader doende de noodzakelijke offertes op te vragen en aansluitend een planning te maken.

Het pand is verhuurd. De uitvoering van de werkzaamheden is mede afhankelijk van de opstelling van de huurder. Cliënte zal nadat bovenstaande gegevens bekend zijn contact opnemen met de huurder over de renovatiewerkzaamheden en over een uitbreiding van de gehuurde oppervlakte. Over de uitkomst hiervan zal ik u tijdig berichten."

3.3. Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat uit de brief van 11 februari 2019 niet volgt dat [appellante] het met de in de last onder dwangsom gegeven begunstigingstermijn oneens is. De brief bevat een mededeling wanneer met de werkzaamheden wordt begonnen en dat de uitvoering van de werkzaamheden mede afhankelijk is van de opstelling van de huurder. De brief kan niet worden aangemerkt als bezwaarschrift gericht tegen de met de last onder dwangsom van 4 januari 2019 gegeven begunstigingstermijn.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij binnen de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen de last onder dwangsom. De last onder dwangsom staat dus in rechte vast.

Het betoog slaagt niet.

Invordering van de dwangsom: toetsing algemeen

4. Zoals hiervoor is overwogen, staat het besluit van 4 januari 2019 in rechte vast. Het opleggen van de last onder dwangsom is daarom in deze procedure niet aan de orde. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#)), kan een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

Uitzonderlijk geval?

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zich bij haar een dergelijk

uitzonderlijk geval voordoet. Zij stelt er niet van op de hoogte te zijn geweest dat de begunstigingstermijn voor het voldoen aan de last op 1 september 2019 zou aflopen. Volgens [appellante] mocht zij er gerechtvaardigd op vertrouwen dat de begunstigingstermijn per 4 juli 2019 was opgeschort tot nader order, omdat het college heeft nagelaten te reageren op het verzoek van 1 juli 2019 om verlenging van de begunstigingstermijn. Het gevolg hiervan is dat de dwangsom niet is verbeurd, aldus [appellante].

5.1. [appellante] heeft verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn.

Daarop heeft het college de termijn bij ongedateerd besluit verlengd tot 1 september 2019, maar volgens [appellante] heeft dit besluit haar nooit bereikt. Zij is er daarom van uitgegaan dat nog een besluit op het verzoek zou volgen en dat de termijn tot het bekend maken van dat besluit was verlengd.

Het college heeft een ongedateerd besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn overgelegd. Daarover heeft het college tijdens de zitting bij de rechtbank toegelicht dat er geen verzonden exemplaar is aangetroffen vanwege problemen in de verzendregistratie bij de gemeente in deze periode. [appellante] heeft in een e-mail van 20 september 2019 opnieuw verzocht om de begunstigingstermijn te verlengen. Dit verzoek is echter na 1 september 2019 gedaan, zodat dit verzoek volgens het college te laat is ingediend. Het college heeft op de zitting verder toegelicht dat de verleende begunstigingstermijn tot 1 september 2019 volgens hem voldoende was om de herstelwerkzaamheden uit te voeren. [appellante] heeft er volgens het college geen blijk van gegeven dat een begin zou worden gemaakt met de feitelijke werkzaamheden. Ook om die reden heeft het college de begunstigingstermijn niet nogmaals willen verlengen.

De Afdeling acht de door [appellante] aangevoerde omstandigheden niet van dien aard dat op grond daarvan een uitzondering moet worden aangenomen op de hoofdregel dat zij geen beroepsgronden meer kan aanvoeren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van in de last onder dwangsom opgenomen begunstigingstermijn. Dat [appellante] stelt niet op de hoogte te zijn geweest van een nieuwe begunstigingstermijn zou, wat daar ook van zij, alleen maar meebrengen dat zij nog van de oorspronkelijke termijn zou moeten uitgaan. Als zij, zoals zij stelt geen beslissing op haar verzoek om verlenging van die termijn had ontvangen, had zij daarover contact kunnen opnemen met het college en tegen het uitblijven van een dergelijke beslissing kunnen opkomen. Voor de veronderstelling dat de begunstigingstermijn zou zijn verlengd totdat op haar verzoek was beslist, ziet de Afdeling geen grond. De gestelde omstandigheden vormen voor de Afdeling ook geen aanleiding voor het in het kader van de invorderingsbeschikking ter discussie stellen van de begunstigingstermijn.

Deze beroepsgrond kan daarom niet meer in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking aan de orde komen. De rechtbank heeft hierin dan ook terecht geen grond gevonden voor vernietiging van het besluit.

Het betoog slaagt niet.

Is de last uitgevoerd?

6. [appellante] heeft binnen de aan haar geboden begunstigingstermijn niet tijdig aan de last voldaan. Daarom heeft het college zich bij het invorderingsbesluit van 10 december 2019, zoals gehandhaafd bij het besluit van 1 oktober 2020, terecht op het standpunt gesteld dat de last niet is uitgevoerd en de opgelegde dwangsom is verbeurd.

Bijzondere omstandigheden om af te zien van invordering?

7. [appellante] betoogt tot slot dat er sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien. Zij verwijst hierbij naar de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1152](#). Ten eerste is er volgens [appellante] sprake van overmacht in verband met de huurders die nog een huurovereenkomst hadden voor het pand. Ten tweede stelt [appellante] dat het college een zekere mate van verwijtbaarheid treft, omdat het besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn tot 1 september 2019 haar nooit heeft bereikt. Ten derde stelt zij dat de schending van het vertrouwensbeginsel een bijzondere omstandigheid oplevert waardoor het college van invordering had moeten afzien. Hiervoor is volgens [appellante] van belang dat het college niet heeft gereageerd op de e-mails van 11 februari 2019 en 1 juli 2019. Ten vierde stelt [appellante] dat het college wist dat uitvoering zou worden gegeven aan de last onder dwangsom.

7.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 13 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1968](#), moet bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat moet uitgaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

7.2. De Afdeling overweegt dat wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat het college geheel of gedeeltelijk had moeten afzien van invordering van de verbeurde dwangsom. Het beroep van [appellante] op overmacht slaagt niet, omdat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij vanwege de huurovereenkomsten met de huurders van het pand niet tijdig, dat wil zeggen voor afloop van de nieuwe termijn van 1 september 2019, uitvoering kon geven aan de last. Wat betreft het betoog van [appellante] dat het college een zekere mate van verwijtbaarheid treft omdat het besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn tot 1 september 2019 haar nooit heeft bereikt, verwijst de Afdeling naar wat in overweging 5.1 is overwogen. Over het betoog van [appellante] dat het college niet heeft gereageerd op de e-mails van 11 februari 2019 en 1 juli 2019, heeft de rechtbank terecht opgemerkt dat het niet reageren op e-mails niet betekent dat daaraan een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de termijn voor een onbepaalde periode is verlengd. De rechtbank heeft tot slot terecht geoordeeld dat de enkele bereidheid van [appellante] om op enig, zelf gekozen moment de last uit te voeren, geen bijzondere omstandigheid oplevert om van invordering af te zien. Zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:802](#), onder 4.2.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college op goede gronden heeft besloten tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan. Verder acht de Afdeling hierbij van belang dat het college met het besluit van 19 januari 2021 de invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsom heeft verlaagd tot een bedrag van € 73.500. Hierbij heeft het college in aanmerking genomen dat de herstelwerkzaamheden inmiddels zijn uitgevoerd, dat [appellante] volgens het college heeft aangetoond dat geen sprake was van onwil om de last uit te voeren en dat sprake is geweest van miscommunicatie aan de zijde van [appellante].

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Zwemstra
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

91-928