

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:133

Datum uitspraak

17 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag besloten tot invordering van een volgens hem door [appellant] verbeurde dwangsom van € 5.000,00. [appellant] woont op het [locatie] in Den Haag. Op 9 mei 2018 heeft een toezichthouder geconstateerd dat er aan de achterkant van deze woning houten balken van de aanbouw naar houten palen bij het water waren aangebracht. Daartussen waren dwarsbalken geplaatst met de intentie om daarboven transparante platen te leggen. Het college heeft dit aangeduid als overkapping. Het college heeft [appellant] op 17 mei 2018 een bouwstop opgelegd. Bij besluit van 2 mei 2019 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat deze bouwwerkzaamheden zonder omgevingsvergunning illegaal zijn en in strijd met het bestemmingsplan "Escamplaan" zijn. Het college heeft [appellant] bij dit besluit gelast om deze overtreding vóór 3 juni 2019 te beëindigen door het bouwwerk te verwijderen of de verbouwing ongedaan te maken en het bouwwerk terug te brengen naar de laatste situatie waarvoor wel een vergunning is verleend. Aan deze last was een eenmalige dwangsom van € 5.000,00 verbonden.

Volledige tekst

202206839/1/R3.

Datum uitspraak: 17 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,

appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 oktober 2022 in zaak nr. 21/1448 in
het geding tussen:

[appellant], wonend te Den Haag

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2020 heeft het college besloten tot invordering van een volgens
hem door [appellant] verbeurde dwangsom van € 5.000,00.

Bij besluit van 25 januari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte
bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 oktober 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen
ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 januari 2021 vernietigd, het besluit
van 29 januari 2020 herroepen en besloten dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit
van 25 januari 2021.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 november 2023, waar het college,
vertegenwoordigd door mr. V. Boender-Wiebenga, en [appellant], bijgestaan door mr. C.I.
Zaad, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking
getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding
heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk
dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of
dreigende overtreding, blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet
Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk
vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip
waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last
is opgeheven.

Bij besluit van 2 mei 2019 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom
opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals
die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

2. [appellant] woont op het [locatie] in Den Haag. Op 9 mei 2018 heeft een toezichthouder
geconstateerd dat er aan de achterkant van deze woning houten balken van de aanbouw naar
houten palen bij het water waren aangebracht. Daartussen waren dwarsbalken geplaatst met
de intentie om daarboven transparante platen te leggen. Het college heeft dit aangeduid als
overkapping. Het college heeft [appellant] op 17 mei 2018 een bouwstop opgelegd. Bij

besluit van 2 mei 2019 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat deze bouwwerkzaamheden zonder omgevingsvergunning illegaal zijn en in strijd met het bestemmingsplan "Escamplaan" zijn. Het college heeft [appellant] bij dit besluit gelast om deze overtreding vóór 3 juni 2019 te beëindigen door het bouwwerk te verwijderen of de verbouwing ongedaan te maken en het bouwwerk terug te brengen naar de laatste situatie waarvoor wel een vergunning is verleend. Aan deze last was een eenmalige dwangsom van € 5.000,00 verbonden.

Een toezichthouder heeft op 5 juni 2019 geconstateerd dat het bouwwerk nog aanwezig was. Het was wel verkleind, maar niet genoeg om het tot een vergunningsvrij bouwwerk te maken. Het college heeft [appellant] enkele keren uitstel van betaling van de verbeurde dwangsom verleend, en haar zo in de gelegenheid gesteld om het bouwwerk alsnog ook voor het overige terug te brengen naar een vergunningsvrije staat. Dat moest zij uiterlijk op 3 januari 2020 hebben gedaan.

Omdat een toezichthouder heeft gerapporteerd dat de overtreding op 3 januari 2020 nog altijd niet was beëindigd, heeft het college op 20 januari 2020 besloten om de dwangsom van € 5.000,00 alsnog in te vorderen. In het besluit op bezwaar van 25 januari 2021 is het college daarbij gebleven.

3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het college de dwangsom van € 5.000,00 niet had mogen invorderen. Volgens de rechtbank staat niet vast dat [appellant] de last niet heeft nageleefd. Uit het invorderingsbesluit en de eerdere besluiten waarbij uitstel van betaling is verleend, blijkt volgens de rechtbank niet in hoeverre (nog) sprake is van het niet naleven van de last, en ook niet wat [appellant] (nog) moet doen om de last na te leven. Volgens de rechtbank is onduidelijk of [appellant] de hoogte of de diepte van de overkapping moet aanpassen en in welke mate. Dit is de rechtbank ook uit de overige stukken niet gebleken.

Het college is het niet eens met deze uitspraak.

Omvang van het geding

4. [appellant] heeft op 25 november 2023 een nadere uiteenzetting ingezonden. Daarin gaat zij nader in op het hoger beroep van het college maar verzoekt zij de Afdeling ook om het hoger beroep van het college ongegrond te verklaren wegens misbruik van recht en om het college te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding.

Zoals op de zitting is besproken, zal de Afdeling deze twee nieuwe verzoeken niet inhoudelijk beoordelen, omdat deze zonder goede reden te laat zijn ingebracht.

Het hoger beroep

5. Op de zitting heeft het college bevestigd dat de overkapping inmiddels is verkleind naar vergunningsvrije afmetingen en daarom op dit moment niet (meer) illegaal is. Dat betekent echter niet dat het college geen procesbelang meer heeft bij een beoordeling van het hoger beroep en (alsnog) moet berusten in de vernietiging van het eerdere invorderingsbesluit door de rechtbank. Dat invorderingsbesluit gaat namelijk over de vraag of [appellant] in januari 2020 aan de last had voldaan.

6. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat [appellant] niet aan de last had voldaan terwijl het haar wel duidelijk was wat zij moest doen om de last na te leven, namelijk de overkapping terugbrengen naar 2,5 m. Volgens het college kon er geen misverstand over bestaan dat het hierbij ging om de diepte en niet om de hoogte.

6.1. De Afdeling stelt voorop dat bij de vraag of de last is overtreden en of het [appellant] duidelijk was wat zij moest doen om de last na te leven bepalend is de last onder dwangsom die het college bij besluit van 2 mei 2019 heeft opgelegd. Die last hield in dat de overtreding, die bestond uit het zonder omgevingsvergunning bouwen en in stand laten van de overkapping aan de achterzijde van het pand van [appellant], beëindigd moest worden en beëindigd moest blijven. Vermeld is dat [appellant] dit kon doen door het bouwwerk te verwijderen of de verbouwing ongedaan te maken en het bouwwerk terug te brengen naar de laatste situatie waarvoor wel een vergunning is verleend. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] dus kon weten op welke wijze zij aan de last kon voldoen. In haar bezwaarschrift tegen het invorderingsbesluit en bij de hoorzitting in bezwaar heeft [appellant] ook nergens gesteld dat de last voor haar niet duidelijk was. Pas als gevolg van uitlatingen van het college in besluiten waarbij het college [appellant] uitstel van betaling verleende, het invorderingsbesluit zelf en verklaringen van het college op de zitting bij de rechtbank is verwarring ontstaan, onder andere over de vraag of de hoogte of diepte van de overkapping nu moest worden aangepast om de overkapping terug te brengen tot een vergunningsvrije omvang, om op die wijze aan de last te voldoen. Dat pas later verwarring is ontstaan, wordt ook ondersteund door de uit de zittingsaantekeningen van de rechtbank blijkende verklaring van [appellant] dat zij wist dat het om de diepte ging, en niet om de hoogte. De rechtbank heeft bij zijn oordeel dat het voor [appellant] onduidelijk was wat zij moest doen om te voorkomen dat de dwangsom zou verbeuren deze latere besluiten en uitlatingen van het college dan ook ten onrechte doorslaggevend geacht. Uit de last en de uitlatingen van toezichthouders die verschillende keren ter plaatse zijn geweest en [appellant] erop hebben gewezen dat de overkapping nog verder moest worden verkleind, moet het [appellant] duidelijk zijn geweest wat zij moest doen om aan de last te voldoen. Dat heeft [appellant] niet tijdig gedaan.

De conclusie is dus dat [appellant] niet tijdig aan de last heeft voldaan, zodat de dwangsom is verbeurd. De rechtbank heeft op onjuiste gronden overwogen dat het college niet tot invordering mocht overgaan. Het betoog van het college slaagt.

7. Gelet op het voorgaande moet de uitspraak van de rechtbank worden vernietigd. De Afdeling zal in de plaats van de rechtbank de beroepsgronden die [appellant] tegen het besluit van 25 januari 2021 over de invordering naar voren heeft gebracht, beoordelen.

Beroepsgronden tegen besluit van 25 januari 2021

8. [appellant] heeft in beroep gewezen op verschillende overkappingen in de omgeving van haar woning, waar het college niet handhavend tegen optreedt. Het gaat om overkappingen aan het Arend Vijfvinkelplein 1, 19, 41 en 49.

8.1. Bij een besluit over de invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering een groot gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

8.2. Een belanghebbende kan 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 last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of

had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#).

8.3. Door te wijzen op andere overkappingen in de omgeving van haar woning, vecht [appellant] de beslissing om handhavend op te treden aan met een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Dit is een grond die zij tegen de last onder dwangsom zelf naar voren had kunnen brengen. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel tegen het invorderingsbesluit, moeten gevallen worden genoemd waarin het college heeft afgezien van invordering van een dwangsom nadat een opgelegde last niet is nageleefd. De enkele aanwezigheid van overkappingen in de omgeving van de woning van [appellant] duidt er niet op dat sprake is van zulke gevallen.

Het betoog slaagt niet.

9. Voor zover [appellant] in beroep verder naar voren heeft gebracht dat de gemeente Den Haag jegens haar in andere procedures herhaaldelijk laakbaar heeft gehandeld, ziet de Afdeling in dat betoog geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college had moeten afzien van invordering van de verbeurde dwangsom. Ook dit betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond.

11. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

12. De Afdeling zal doen wat de rechtbank zou moeten doen, door het beroep tegen het besluit van het college van 25 januari 2021 alsnog ongegrond te verklaren.

13. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 oktober 2022 in zaak nr. 21/1448;

III. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 25 januari 2021 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van Gastel

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 januari 2024

727