

ECLI:NL:RVS:2018:309

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-01-2018
Datum publicatie	31-01-2018
Zaaknummer	201605702/1/A1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 november 2014 heeft het college van de Stichting een dwangsom van 21.000,00 ingevorderd wegens het niet nakomen van een bij besluit van 3 december 2013 aan haar opgelegde last onder dwangsom.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2018/53 JOM 2018/895

Uitspraak

201605702/1/A1.

Datum uitspraak: 31 januari 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Stichting voor het Eindhovens Studenten Corps, gevestigd te Eindhoven,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 21 juni 2016 in zaak nr. 15/676 in het geding
tussen:

de Stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven.

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2014 heeft het college van de Stichting een dwangsom van 21.000,00
ingevorderd wegens het niet nakomen van een bij besluit van 3 december 2013 aan haar opgelegde last
onder dwangsom.

Bij besluit van 27 januari 2015 heeft het college het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar
ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juni 2016 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep
ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting heeft op 23 september 2016 een aanvulling op het hoger beroep ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2017, waar de Stichting, vertegenwoordigd
door H. Wijffels en M.M. Polak, bijgestaan door mr. T.J.J. Slegers, advocaat te Den Haag, en het college,
vertegenwoordigd door mr. J.N.H. Kepers, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 3 december 2013 heeft het college de Stichting onder oplegging van een dwangsom
van 2.100,00 per week met een maximum van 21.000,00 gelast het gebruiken en/of laten gebruiken van
het pand August Sniederslaan 10 te Eindhoven (hierna: het pand) ten behoeve van kamerbewoning in
strijd met het bestemmingsplan "Gestel binnen de ring 2007" (hierna: het bestemmingsplan) voor 1
september 2014 te beëindigen en beëindigd te houden. Het door de Stichting tegen dit besluit gemaakte
bezwaar is bij besluit van 13 mei 2014 ongegrond verklaard. Hiertegen is geen beroep ingesteld, zodat het
besluit tot oplegging van de last onder dwangsom in rechte onaantastbaar is. Op 13 oktober 2014 en 12

november 2014 is geconstateerd dat het pand nog steeds wordt bewoond door studenten. Met het besluit van 26 november 2014 heeft het college een invorderingsbeschikking genomen.

2. De rechtbank heeft overwogen dat de Stichting binnen de gestelde termijn geen, althans onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de last. Met het laten bewonen van het pand door meerdere studenten om kraken te voorkomen is sprake van de huisvesting van meerdere huishoudens in de woning en dus van illegale bewoning in strijd met het bestemmingsplan. Dat de Stichting niet wist dat kamerbewoning als antikraak evenzeer in strijd is met het bestemmingsplan acht de rechtbank niet aannemelijk. De rechtbank heeft voorts overwogen dat geen sprake is van omstandigheden op grond waarvan van invordering van de verbeurde dwangsommen had moeten worden afgezien. Zij heeft daartoe overwogen dat de Stichting het ten tijde van de oplegging van de last en gedurende de begunstigingstermijn in haar macht had om de overtreding te beëindigen. De juridische eigendom van het pand was op 11 augustus 2014 weliswaar van rechtswege teruggekeerd bij de verkopers van het pand, maar tot het moment van het passeren van de akte bij de notaris op 2 maart 2015 en inschrijving in het kadaster had de Stichting volledige zeggenschap over het gebruik van het pand. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de Stichting het besluit heeft genomen om de huurovereenkomst met de studenten te beëindigen en twee studenten in het pand te huisvesten om kraken te voorkomen. De eigendomssituatie van het pand op 1 september 2014 is dus niet van invloed geweest op de mogelijkheid van de Stichting om aan de last te voldoen.

Beoordeling van het hoger beroep

3. De Stichting heeft eerst in hoger beroep betoogd dat het college met de door hem overgelegde controlerapporten van 13 oktober 2014 en 12 november 2014 niet deugdelijk en controleerbaar heeft onderbouwd dat het pand door twee studenten werd bewoond en dat er dus dwangsommen zijn verbeurd.

3.1. De Afdeling laat deze grond buiten beschouwing. Zij overweegt daartoe dat het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom deze grond niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd en de Stichting dit uit een oogpunt van zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de zekerheid van andere partijen omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen. Dat de controlerapporten, naar de Stichting betoogt, eerst in de procedure bij de rechtbank zijn overgelegd, maakt het voorgaande niet anders. De rechtbank heeft de controlerapporten op 2 april 2015, ruim acht maanden voor de zitting bij de rechtbank, naar de Stichting gestuurd.

4. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college terecht heeft gesteld dat niet binnen de begunstigingstermijn aan de last is voldaan. Volgens de Stichting is naar aanleiding van de last onder dwangsom de verhuur van het pand aan zes studenten via de studentenstichting VESTA per 1 september 2014 beëindigd. Vervolgens is per 1 september 2014 aan twee studenten de gelegenheid geboden om tijdelijk als anti-kraakwacht in het pand te verblijven. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de bewoning van het pand door de twee studenten om kraken te voorkomen is aan te merken als kamerverhuur. Het beheer van het pand door anti-kraakwachten kan niet gelijk worden gesteld met kamerverhuur, aldus de Stichting. Zij wijst in dit verband op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:566) waarin is geoordeeld dat het gebruik van een pand door anti-kraakwachten niet betekent dat sprake is van een huurovereenkomst. Volgens de Stichting is tijdig voldaan aan de strekking van de last, namelijk het beëindigen van de kamerverhuur aan studenten. De Stichting betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat de opgelegde last in strijd is met de rechtszekerheid omdat zij uit de last niet heeft kunnen afleiden dat het beheer van het pand door anti-kraakwachten een overtreding ervan zou zijn.

4.1. Met betrekking tot het betoog dat de opgelegde last in strijd is met de rechtszekerheid, geldt dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6356), bezwaren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom, zoals in dit geval het betoog dat de opgelegde last onvoldoende duidelijk is, niet meer aan de orde kunnen komen in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking.

Het betoog faalt in zoverre.

4.2. De opgelegde last betreft het gebruik van het pand ten behoeve van kamerbewoning in strijd met het bestemmingsplan (besluit van 3 december 2013, blz. 5). Daarom moet het voor de Stichting duidelijk zijn geweest dat de last niet alleen zag op verhuur. Uit de controlerapporten van 13 oktober 2014 en 12 november 2014 blijkt dat het pand op dat moment werd bewoond door in ieder geval twee studenten die individueel beschikten over een kamer, maar niet over een eigen keuken, douche of toilet. De studenten maakten gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen. De wijze waarop het pand na 1 september 2014 werd gebruikt, is, gelet hierop, aan te merken als kamerbewoning. Dat, naar gesteld, het doel van de bewoning door de twee studenten was het kraken van het pand te voorkomen, maakt de wijze waarop het pand werd bewoond niet anders. Dat, zoals de Stichting onweersproken heeft gesteld, per die datum geen sprake meer is van een huurovereenkomst maakt dit evenmin anders. Het al dan niet bestaan van een huurovereenkomst is niet bepalend voor de vraag of sprake is van kamerbewoning.

Op grond van artikel 3.4.1, gelezen in samenhang met artikel 3.1, aanhef en onder a, en artikel 1, onder 45 en 46, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan is het niet toegestaan om meerdere huishoudens in het pand te huisvesten. Voor de beantwoording van de vraag of het samenlevingsverband van de twee studenten die als anti-kraakwacht in het pand woonden als één huishouden kan worden aangemerkt, is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:160), van belang of het samenwonen zich kenmerkt door een tevoren vaststaande tijdelijkheid van de samenwoning. Bij het samenwonen als anti-kraakwacht is in dit geval sprake van een tevoren vaststaande tijdelijkheid van de samenwoning. De Stichting heeft niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat de studenten wel de intentie hadden om bestendig, voor onbepaalde tijd, een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband met elkaar aan te gaan.

De rechtbank heeft, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de bewoning van het pand door twee studenten als anti-kraakwacht is aan te merken als kamerbewoning in strijd met het bestemmingsplan. De Afdeling volgt de Stichting ook niet in haar betoog dat wel is voldaan aan de strekking van de last nu de huurovereenkomst met de studenten is beëindigd. De strekking van de last is namelijk dat de met het bestemmingsplan strijdige kamerbewoning wordt beëindigd. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat per 1 september 2014 niet aan de last is voldaan. Dit betekent dat het college bevoegd was om tot invordering van de verbeurde dwangsommen over te gaan.

Het betoog faalt.

5. De Stichting heeft eerst in hoger beroep betoogd dat de maximale dwangsom van 21.000,00 ten tijde van het nemen van de invorderingsbeschikking nog niet was verbeurd.

5.1. Deze grond laat de Afdeling buiten beschouwing. Zij overweegt daartoe dat het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom deze grond niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd en de Stichting dit uit een oogpunt van zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de zekerheid van andere partijen omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen.

6. Bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (de genoemde uitspraak van 30 april 2014), aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan 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 Awb (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. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij het op 1 september 2014 niet meer in haar macht had om de bewoning van het pand door de twee studenten te beëindigen. Door het van rechtswege intreden van de in de akte van levering opgenomen ontbindende voorwaarde was zij per 11 augustus 2014 niet meer de eigenaar van het pand. Per 31 augustus 2014 heeft de Stichting, volgens haar, de overeenkomst met VESTA opgezegd en was zij ook niet meer de verhuurder van het pand. Dat de Stichting, zoals uit het verslag van de vergadering van de Stichting van 11 augustus 2014 blijkt, wel op de hoogte was van de voortzetting van de huisvesting van de anti-kraakwachten en dat zij daar geen bezwaar tegen heeft gemaakt, betekent volgens haar niet dat zij eigenmachtig de overtreding van de last had kunnen voorkomen of terugdraaien. De voortzetting van de bewoning van het pand is volgens de Stichting een keuze van de oorspronkelijke eigenaren geweest, waarin zij geen formele zeggenschap had.

7.1. Op 15 oktober 2009 hebben Wijffels en zijn echtgenote, de oorspronkelijke eigenaren van het pand, het pand onder ontbindende voorwaarde geleverd aan de Stichting. Niet in geschil is dat de ontbindende voorwaarde, het definitief niet verkrijgen van een vergunning van de gemeente Eindhoven ten behoeve van studentenhuisvesting, op 11 augustus 2014 in vervulling is gegaan en dat de volledige eigendom van het pand per die datum van rechtswege is teruggekeerd bij Wijffels en zijn echtgenote. Op 2 maart 2015 is een notariële akte opgemaakt waarin het in vervulling gaan van de ontbindende voorwaarde en de terugkeer van de eigendom is geconstateerd.

7.2. Voor zover de Stichting heeft willen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college het feit dat zij het per 1 september 2014 niet meer in haar macht had om aan de last te voldoen, had moeten aanmerken als een bijzondere omstandigheid om van invordering af te zien, ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of de rechtbank terecht heeft overwogen dat de eigendomsovergang per 11 augustus 2014 niet betekent dat de Stichting het vanaf dat moment niet meer in haar macht had om aan de last te voldoen.

Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit het verslag van de vergadering van het bestuur van de Stichting van 11 augustus 2014 dat het (mede) heeft besloten om, hangende de procedure bij de notaris, twee studenten toestemming te geven om het pand als anti-kraakwacht te bewonen. Dat de vergadering ook werd bijgewoond door Wijffels, die voorzitter is van de Stichting, betekent niet dat het niet (mede) het besluit van het stichtingsbestuur is geweest om twee studenten als anti-kraakwacht in het pand te huisvesten. De Afdeling betreft hierbij dat de Stichting in het inleidende hoger beroepschrift van 27 juli 2016 zelf heeft gesteld dat zij in de periode tot 2 maart 2015 verantwoordelijk bleef voor het beheer van het pand en dat zij correcte teruglevering zeker heeft willen stellen door twee anti-kraakwachten in het pand te laten verblijven. De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat het aannemelijk is dat de Stichting het ook na 11 augustus 2014 in haar feitelijke macht had om, zo nodig met de medewerking van Wijffels en zijn echtgenote, de bewoning door de anti-kraakwachten te beëindigen. Er is overigens ook niet gesteld of gebleken dat de Stichting een poging daartoe heeft ondernomen, terwijl dit onder de gegeven omstandigheden wel van haar had mogen worden verwacht. De Afdeling stelt verder vast dat de Stichting ook niet heeft verzocht om opheffing van de last als bedoeld in artikel 5:34, eerste lid, van de Awb. Met een dergelijk verzoek had de Stichting het college kunnen attenderen op de eigendomsovergang, waarna het college er voor had kunnen kiezen om de last alsnog aan Wijffels en zijn echtgenote op te leggen. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat het college in hetgeen de Stichting over de eigendomssituatie heeft aangevoerd geen aanleiding heeft behoren te zien om vanwege bijzondere omstandigheden af te zien van invordering van de verbeurde dwangsommen. Dat het college er niet voor heeft gekozen om met toepassing van artikel 5.18 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zakelijke werking aan de last toe te kennen, is evenmin aan te merken als een bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college had moeten afzien van invordering.

Het betoog faalt.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. Schueler, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Schueler w.g. Montagne
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 januari 2018

374-845.