

Invorderingsbeschikking. De derdebelanghebbende in de last onder dwangsom procedure is tevens belanghebbende in de invorderingsprocedure, ook indien ...

ABRvS 25-09-2013, ECLI:NL:RVS:2013:1268, m.nt. T.N. Sanders

Essentie

Indien derde belang heeft bij handhavend optreden, dan ook belang bij invordering van door overtreder verbeurde dwangsom. Ook in geval derde zelf niet om invordering heeft verzocht en bestuursorgaan ambtshalve besluit tot invordering.

Samenvatting

Anders dan appellanten sub 3 stellen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat appellant sub 2 geen belanghebbende is bij de onderhavige procedure. De voorzieningenrechter heeft in dit verband terecht van belang geacht dat appellant sub 2 als belanghebbende is aangemerkt in de procedure die heeft geleid tot de last onder dwangsom en het onherroepelijk worden van die last, en dat hij daarom tevens een belanghebbende is die op grond van artikel 5:37, tweede lid van Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan kan verzoeken een beschikking te geven omtrent de invordering van de dwangsom. De voorzieningenrechter heeft voorts terecht overwogen dat de omstandigheid dat het college in dit geval ambtshalve heeft besloten tot invordering van de dwangsommen, er niet aan afdoet dat de belangen van appellant sub 2 op dezelfde wijze als in de lastgevingsprocedure parallel zijn aan de belangen van het college en tegengesteld aan die van appellanten sub 3."

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van

1. het college van burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam,
2. appellant sub 2, wonend te Alphen, gemeente Alphen-Chaam,
3. appellanten sub 3, beiden wonend te Alphen,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Breda van 6 december 2012 in zaken nrs. 12/5762 en 12/5763 in het geding tussen:

appellanten sub 3

en

Het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 1 mei 2012 heeft het college besloten tot invordering bij appellanten sub 3 van € 25.000 aan dwangsommen. Bij besluit van 17 oktober 2012 heeft het college door appellanten sub 3 daartegen gemaakte bezwaar onder aanvulling en verbetering van de motivering ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 december 2012 heeft de voorzieningenrechter het door appellanten sub 3 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 oktober 2012 vernietigd, het besluit van 1 mei 2012 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben het college, appellant sub 2 en appellanten sub 3 hoger beroep ingesteld.

Het college, appellant sub 2 en appellanten sub 3 hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 augustus 2013, waar het college, vertegenwoordigd door mr. I.P.J. Raaijmakers, werkzaam bij de gemeente, en H.J.M. Marcus, en door H.P. Gerlings, verbonden aan de Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen (hierna: de AAB), appellant sub 2, vertegenwoordigd door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en appellanten sub 3, bijgestaan door mr. V. Wösten, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

2.

Appellanten sub 3 hebben in 2005 de voormalige veehouderijwoning de Pastoriehoeve op het perceel locatie 1 te Alphen (hierna: het perceel) gekocht en als burgerwoning in gebruik genomen. Appellant sub 2, die op het naastgelegen perceel locatie 2 te Alphen een veehouderijbedrijf exploiteert, heeft het college verzocht handhavend op te treden tegen de burgerbewoning op het perceel.

Bij besluit van 24 december 2010 heeft het college appellanten sub 3 gelast de met het bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010" strijdige burgerbewoning te staken en gestaakt te houden, uiterlijk binnen zes maanden na 29 december 2010 onder oplegging van een dwangsom van € 500 per dag(deel) met een maximum van € 25.000. Dit besluit is met de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2011 in zaak nrs. 201012451/2/H1 en 201012483/1/H1 (www.raadvanstate.nl) in rechte komen vast te staan. Het college heeft de begunstigingstermijn verlengd tot 1 januari 2012.

3.

Het betoog van het college dat het hoger beroep van appellanten sub 3 niet-ontvankelijk is, omdat zij in hun hogerberoepsschrift slechts het zaaknummer van de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening hebben genoemd en niet het zaaknummer van de hoofdzaak, treft geen doel. Er bestaat geen aanleiding eraan te twijfelen dat het hoger beroep van appellanten sub 3 zich tegen de uitspraak in de hoofdzaak richt.

4.

Anders dan appellanten sub 3 stellen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat appellant sub 2 geen belanghebbende is bij de onderhavige procedure. De voorzieningenrechter heeft in dit verband terecht van belang geacht dat appellant sub 2 als belanghebbende is aangemerkt in de procedure die heeft geleid tot de last onder dwangsom en het onherroepelijk worden van die last, en dat hij daarom tevens een belanghebbende is die op grond van artikel 5:37, tweede lid van Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan kan verzoeken een beschikking te geven omtrent de invordering van de dwangsom. De voorzieningenrechter heeft voorts terecht overwogen dat de omstandigheid dat het college in dit geval ambtshalve heeft besloten tot invordering van de dwangsommen, er niet aan afdoet dat de belangen van appellant sub 2 op dezelfde wijze als in de lastgevingsprocedure parallel zijn aan de belangen van het college en tegengesteld aan die van appellanten sub 3.

Het betoog faalt.

5.

Het college betoogt dat de voorzieningenrechter zich ten onrechte uitsluitend heeft uitgelaten over de rechtsvraag of appellanten sub 3 al dan niet over een agrarisch bedrijf beschikken en, in strijd met het beginsel van finale geschilbeslechting, niet over de rechtsvraag of de met het bestemmingsplan strijdige bewoning van de Pastoriehoeve is gecontinueerd.

5.1.

De voorzieningenrechter is tot de conclusie gekomen dat het gebruik van de woning vanaf het begin van de periode waarin het college, na afloop van de begunstigingstermijn, controles heeft uitgevoerd, niet meer in strijd was met het bestemmingsplan doordat appellanten sub 3 een agrarisch bedrijf hadden opgericht. Appellanten sub 3 hebben naar zijn oordeel reeds daarom geen dwangsommen verbeurd. Om die reden bestond er geen aanleiding de beroepsgrond te behandelen waarnaar het college verwijst.

Het betoog faalt.

6.

Het college betoogt voorts dat de voorzieningenrechter in de aangevallen uitspraak ten onrechte geen uitspraak heeft gedaan in de zaak nummer 12/4734. De voorzieningenrechter had dit, ondanks het intrekken door appellanten sub 3 van hun beroep in die zaak, behoren te doen, omdat het om een proceskostenvergoeding wegens kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht door appellanten sub 3 heeft verzocht, aldus het college.

6.1.

Nu appellanten sub 3 het beroep in genoemde zaak hebben ingetrokken, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de voorzieningenrechter zich in de aangevallen uitspraak over dit beroep, daaronder begrepen het in dat kader door het college gedane verzoek, diende uit te spreken.

Het betoog faalt.

7.

Het college en appellant sub 2 betogen dat de voorzieningenrechter ten onrechte de brief van de Dienst Regelingen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 31 maart 2012, waaruit volgens de voorzieningenrechter blijkt dat het bedrijf van appellanten sub 3 bij de Dienst Regelingen is geregistreerd en dat 0,3 ha grond in gebruik is voor boomkwekerijgewassen en vaste planten, bij zijn oordeel heeft betrokken. Het college voert daartoe aan dat de voorzieningenrechter daarmee in strijd met de goede procesorde heeft gehandeld, nu deze brief eerst ter zitting door appellanten sub 3 is overgelegd en het daarvan geen kennis heeft kunnen nemen noch daarop heeft kunnen reageren.

7.1.

Artikel 8:58, eerste lid, van de Awb bepaalt dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. Deze bepaling beoogt, blijkens de daarop gegeven toelichting, een behoorlijk verloop van de procedure te waarborgen. De bepaling staat er niet aan in de weg dat de rechter stukken die binnen tien dagen voor de zitting of eerst ter zitting worden overgelegd toch in de procedure betreft, als daardoor de goede procesorde niet wordt geschaad.

7.2.

Ter zitting is komen vast te staan dat de datum 31 maart 2012 een kennelijke verschrijving van de rechtbank is, en is door het college bevestigd dat met de brief bedoeld wordt de gecombineerde opgave gewaspercelen 2012 van 3 juni 2012 die door de Pastoriehoeve bij de Dienst Regelingen is ingediend. Het door het college en appellant sub 2 aangevoerde maakt niet dat de voorzieningenrechter deze opgave niet bij de behandeling van het beroep heeft mogen betrekken. Hiertoe wordt overwogen dat dit document niet zo omvangrijk is dat de andere partijen daarop ter zitting niet konden reageren, en dat het voortbouwt op een discussie, die al enige tijd liep.

Het betoog faalt.

8.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf".

Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder a en b, van de planregels zijn, voor zover thans van belang, de voor "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor grondgebonden agrarische bedrijven en bedrijfswoningen.

Ingevolge artikel 4.2.1, onder d, mogen uitsluitend bouwwerken ten behoeve van reële agrarische bedrijven worden gebouwd.

Ingevolge artikel 1, voor zover thans van belang, is een agrarisch bedrijf een bedrijf dat uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen.

Een bedrijfswoning/dienstwoning is een woning in of bij een gebouw of op een terrein, slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein, noodzakelijk is.

Een reëel agrarisch bedrijf is een agrarisch bedrijf met een omvang, passend bij ten minste een halve arbeidskracht, met aannemelijk perspectief op volwaardigheid.

Een volwaardig agrarisch bedrijf is een agrarisch bedrijf dat jaarrond een arbeidsbehoefte of -omvang heeft van ten minste één volledige arbeidskracht, met een daarbij passend jaarinkomen, en waarvan het behoud ook op langere termijn in voldoende mate en op duurzame wijze is verzekerd, dat wil zeggen in zowel bedrijfseconomisch opzicht als op milieutechnisch verantwoorde wijze.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover thans van belang, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

9.

Niet in geschil is dat wanneer wordt vastgesteld dat appellanten sub 3 ten tijde van belang op het perceel een agrarisch bedrijf exploiteerden als bedoeld in de planregels en hun huisvesting in de woning in dat verband noodzakelijk was, zij voldeden aan de in het besluit van 24 december 2010 aan hen opgelegde last.

10.

Het college en appellant sub 2 betogen dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat in ieder geval sinds 1 februari 2012 door appellanten sub 3 een agrarisch bedrijf als bedoeld in de planvoorschriften op het perceel wordt geëxploiteerd. Samengevat weergegeven voeren zij daartoe aan dat appellanten sub 3 de indruk willen wekken dat zij een agrarisch bedrijf hebben opgericht om geen dwangsommen te verbeuren en dat zij niet werkelijk de intentie hebben een zodanig bedrijf te exploiteren. Zij stellen in dat verband onder meer dat appellanten sub 3 van hun oorspronkelijke bedoeling

zijn afgeweken door niet zelf buxusplanten te kweken, maar kant-en-klare buxusplanten over te nemen, waardoor volgens het college en appellants sub 2 niet meer aan de definitie van 'agrarisch bedrijf' als bedoeld in artikel 1 van de planregels wordt voldaan. Tevens eindigt de overeenkomst die appellants sub 3 hebben gesloten voor de huur van circa 1 ha grond, per 31 december 2017 en is deze overeenkomst niet door de grondkamer goedgekeurd, zodat pachtbescherming niet aan de orde is en de voor een agrarisch bedrijf vereiste continuïteit niet is gewaarborgd.

Appellant sub 2 voert verder aan dat, anders dan de voorzieningenrechter heeft overwogen, de omvang van de door appellants sub 3 ontplooidde activiteiten minder bedraagt dan 20 Nederlandse grootte eenheden als gehanteerd door het Landbouw Economisch Instituut (hierna: nge, onderscheidenlijk LEI) en dat de nge-normering zich er bovendien niet voor leent om vast te stellen of bepaalde activiteiten als een agrarisch bedrijf kunnen worden beschouwd. Ook voert hij aan dat de voorzieningenrechter ten onrechte slechts is ingegaan op de opmerking van de AAB in haar advies van 20 november 2012 dat een registratie van de gepachte grond bij de Dienst Regelingen ontbreekt, en niet op de andere kritiekpunten die de AAB in het advies heeft neergelegd. Ook is de voorzieningenrechter ten onrechte niet ingegaan op de kritiek die Bergs Advies B.V. heeft geuit in haar in opdracht van appellant sub 2 opgestelde rapport van 31 mei 2012.

10.1.

Uit de planregels volgt dat op het perceel uitsluitend bouwwerken ten behoeve van reële agrarische bedrijven zijn toegestaan. Gelet op de in de planregels opgenomen definitie van 'reëel agrarisch bedrijf', stelt het bestemmingsplan aan een agrarisch bedrijf de eis van een aannemelijk perspectief op volwaardigheid. Door te overwegen dat alleen hoeft te worden voldaan aan de eis dat niet slechts sprake mag zijn van hobbymatige, pseudoagrarische activiteiten, heeft de voorzieningenrechter dit niet onderkend. Derhalve dient te worden beoordeeld of ten tijde van het aflopen van de begunstigingstermijn op 1 januari 2012, aan de eis van een aannemelijk perspectief op volwaardigheid werd voldaan.

10.2.

Het college heeft zijn standpunt dat appellants sub 3 ten tijde van belang niet over een agrarisch bedrijf als bedoeld in de planregels beschikten, in eerste instantie gebaseerd op een advies van de AAB van 22 december 2011. De AAB geeft in dit advies onder meer aan dat het bedrijfsplan van 21 november 2011 dat door appellante sub 3 B is opgesteld, de indruk wekt in korte tijd te zijn vormgegeven, en dat de beschreven bedrijfsopzet niet het resultaat is van een meer langdurige inbedding waarbij de betrokkenen zich uitvoerig hebben georiënteerd, alternatieven hebben overwogen en zijn toegegroeid naar de thans voorgelegde bedrijfsopzet. De AAB concludeert voorts dat, rekening houdend met onder meer plantenaantallen, de maatvoering van het gewas, de teeltresultaten en de prijsvorming, de economische omvang beduidend beperkter zal zijn dan uit de opgegeven nge-berekening blijkt. Tevens duidt de aankoop van 2.300 buxusplanten in de maat 60 tot 110 cm en de aankondiging van een website voor de verkoop van buxusplanten op korte termijn erop dat een geheel andere opzet wordt gekozen dan als vermeld in het bedrijfsplan, namelijk niet de opkweek vanuit stek, maar de verdere afkweek van reeds verkoopbare grotere buxusplanten, aldus de AAB. In het advies wordt verder onder meer opgemerkt dat de pachtovereenkomst voor de gronden waar de buxuskwekerij is voorzien, een kortdurende overeenkomst is, waarbij geen recht op verlenging bestaat.

Er is geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich op grond van het voormelde advies niet op het standpunt kon stellen dat appellants sub 3 ten tijde van belang niet beschikten over een agrarisch bedrijf als bedoeld in de planregels. Hiertoe wordt overwogen dat appellants sub 3, daargelaten het antwoord op de vraag of de door hen ten tijde van belang ontplooidde activiteiten kunnen worden beschouwd als meer dan hobbymatig, niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij toen voldeden aan de eis dat er een aannemelijk perspectief op volwaardigheid is. Het bedrijfsplan van 21 november 2011 bevat, voor zover thans van belang, een korte beschrijving van het opstarten van een buxuskwekerij, maar bevat geen onderbouwde toekomstvisie. Het invullen van gegevens in de rekenmodule van het LEI, waarvan een weergave in het bedrijfsplan is opgenomen, geeft geen inzicht in de verwachte rentabiliteit van de te ontplooiën activiteiten. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat appellants sub 3 ten tijde van het opstellen van het bedrijfsplan voornemens waren 2.300 buxusplanten van een tuincentrum over te nemen.

Appellants sub 3 hebben ook overigens geen concrete en objectieve gegevens overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat zij ten tijde van belang aan de vereisten uit het bestemmingsplan voldeden. Het zogeheten businessplan van 8 mei 2012 dat in opdracht van hen door Management-consultant Kernsupport is opgesteld is daartoe niet voldoende. In dat plan is weliswaar een visie op de toekomst opgenomen, maar het daarin gestelde, waaronder de geraamde omzetcijfers voor de komende jaren en het uitgangspunt dat er een ruime vraag is naar buxusplanten, wordt niet met concrete en objectieve gegevens onderbouwd. Zo zijn geen offerteaanvragen, orderbevestigingen of verkoopfacturen overgelegd, dan wel andere documenten uit de bedrijfsadministratie, waaruit blijkt dat er een afzetmarkt is voor de buxusplanten. De stelling van appellants sub 3 dat zij zodanige documenten niet overleggen, omdat zij er geen prijs op stellen dat appellant sub 2 daarvan kennis neemt, kan hun niet baten, nu het op hun weg ligt aannemelijk te maken dat zij ten tijde van belang aan het bestemmingsplan voldeden. Ook de door hen in het geding gebrachte adviezen van DLV Bouw, Milieu en Techniek B.V. (hierna: DLV) van 22 mei 2012 onderscheidenlijk 13 juli 2012 leiden niet tot het door hen beoogde doel, nu DLV ervan uitgaat dat de eis van een aannemelijk perspectief op volwaardigheid niet uit het bestemmingsplan volgt en uit deze

adviezen niet kan worden afgeleid dat ten tijde van belang aan die eis was voldaan. Voorts heeft H.P. Gerlings, verbonden aan de AAB, ter zitting verklaard dat enige hectares grond benodigd zijn om van een volwaardig bedrijf te kunnen spreken, en is niet gebleken dat appellanten sub 3 er ten tijde van belang naar streefden op termijn meer grond in gebruik te nemen dan het perceel van circa 1 ha dat zij voor de duur van vijf jaar hebben gehuurd.

Gelet op het voorgaande is de voorzieningenrechter ten onrechte tot het oordeel gekomen dat in ieder geval sinds 1 februari 2012 een agrarisch bedrijf op het perceel is gevestigd. Hetgeen het college en appellant sub 2 in dit verband verder nog hebben aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Het betoog slaagt.

11.

Het betoog van appellanten sub 3 dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft nagelaten te oordelen dat zij in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten die zij hebben gemaakt in verband met het door DLV opstellen van twee deskundigenrapporten, behoeft evenmin bespreking, nu, zoals hieronder wordt overwogen, de aangevallen uitspraak wordt vernietigd.

12.

De hoger beroepen van het college en appellant sub 2 zijn gegrond. Het hoger beroep van appellanten sub 3 is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling thans de door appellanten sub 3 bij de rechtbank aangevoerde beroepsgrond behandelen, waaraan de rechtbank niet is toegekomen.

13.

Appellanten sub 3 hebben betoogd dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij na afloop van de begunstigingstermijn de met het bestemmingsplan strijdige burgerbewoning van de woning op het perceel niet hebben gestaakt. Zij voeren hiertoe aan dat dit niet blijkt uit de controles die het college heeft uitgevoerd bij het perceel. Weliswaar zijn, afgezien van het bezorgen van een krant, de waarnemingen van het college juist, maar de waargenomen activiteiten tonen niet aan dat zij daar woonden. Slechts wordt daarmee bevestigd dat zij 's morgens vroeg bij het perceel arriveerden, waarna appellant sub 3 A, onder medeneming van zijn werkmaterieel dat op het perceel aanwezig was, naar de locatie vertrok waar hij als zelfstandige op het gebied van betonboren werkzaam was, en appellante sub 3 B van start ging met haar werk in de buxuskwekerij. In de bewuste periode hebben zij niet in de woning overnacht, aldus appellanten sub 3. In dat verband wijzen zij erop dat zij hun inschrijving in de Gemeentelijke basisadministratie (hierna: de gba) op het perceel hebben beëindigd.

13.1.

Het college heeft in de periode 1 februari 2012 tot en met 26 april 2012, op 21 dagen controles verricht bij het perceel, waarvan de bevindingen zijn neergelegd in evenzovele door M.C.J. Leautaud onderscheidenlijk H.G.C. van Heesch, beëdigd toezichthouders van de gemeente Alphen-Chaam, ondertekende processen-verbaal. De controles zijn op verschillende tijdstippen van de dag uitgevoerd, variërend van ongeveer half zes 's ochtends tot acht uur in de avond. Uit de processen-verbaal blijkt onder meer dat veertien keer een geparkeerde auto of geparkeerde auto's is of zijn waargenomen, tien keer het bezorgen van een krant, vijf keer dat buiten was te drogen hing en een keer dat grijze vuilcontainers aan de weg stonden. Tien keer is waargenomen dat vroeg in de ochtend licht aanging in de woning, waarna een van de auto's van het perceel vertrok. Ook is zeven keer waargenomen dat stoom of rook uit een pijp op het dak kwam.

13.2.

Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling op grond van de voormelde processen-verbaal aannemelijk gemaakt dat appellanten sub 3 het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning ten tijde van belang niet hebben gestaakt. Het betoog van appellanten sub 3 dat zij toen niet aan de locatie 1 stonden ingeschreven, maar op een adres in Goirle, maakt dat niet anders. Daartoe wordt overwogen dat op het adres Sporenring 2 in Goirle waar appellanten sub 3 volgens de gba van 22 december 2011 tot 1 juni 2012 ingeschreven zijn geweest, familieleden van hen woonachtig zijn en niet aannemelijk is geworden dat appellanten sub 3 daar over zelfstandige woonruimte beschikten. Daarbij wordt van belang geacht dat zij, naar zij in de stukken hebben aangegeven, in de periode dat zij aan de Sporenring 2 waren ingeschreven niet steeds op dat adres hebben overnacht, maar tevens regelmatig de nacht hebben doorgebracht bij familie aan de Nieuwkerksedijk 8 in Goirle en in een caravan op het Parc de Kievit in Baarle Nassau. Daargelaten het antwoord op de vraag hoeveel nachten appellanten sub 3 ten tijde van belang bij familieleden of op Parc de Kievit hebben overnacht, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat appellanten sub 3 de burgerbewoning van de bedrijfswoning hebben prijsgegeven. Hun stelling dat zij de bezorging van hun krant hadden laten stopzetten, wat daarvan zij, leidt evenmin tot het door hen daarmee beoogde doel, omdat het college ook los van deze omstandigheid aannemelijk heeft kunnen achten dat zij het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning niet hadden gestaakt. Hetzelfde geldt voor de betogen dat het college ten onrechte niet op

de adressen in Goirle heeft gecontroleerd, en dat de was die buiten te drogen hing, werkkleding betrof. Het betoog faalt.

14.

Het beroep van appellanten sub 3 is ongegrond.

15.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

16.


In deze situatie is er geen aanleiding om te bepalen dat het door appellant sub 2 betaalde griffierecht door het college moet worden vergoed. Een redelijke toepassing van artikel 54, eerste lid, van de Wet op de Raad van State brengt met zich dat - naar analogie van artikel 52, vijfde lid, van die wet - het griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan appellant sub 2 wordt terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van appellant sub 2 gegrond;
- III. verklaart het hoger beroep van appellanten sub 3 ongegrond;
- IV. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Breda van 6 december 2012 in zaken nrs. 12/5762 en 12/5763;
- V. verklaart het door appellanten sub 3 bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- VI. bepaalt dat de secretaris van de Raad van State aan appellant sub 2 het door hem voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 232 (zegge: tweehonderdtweeëndertig euro) vergoedt.

Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat indien een derde een belang heeft bij handhavend optreden, deze ook belang heeft bij de invordering van een door de overtreder verbeurde dwangsom — ook in het geval de derde zelf niet om de invordering heeft verzocht en het bestuursorgaan ambtshalve besluit tot invordering. Naar mijn weten is dit de eerste keer dat de Afdeling dit bevestigt.

2.

Wat was er aan de hand? Een dienstwoning van een agrarisch bedrijf te Alphen-Chaam wordt gebruikt als burgerwoning. Dit is ingevolge het bestemmingsplan niet toegestaan. Op verzoek van de buurman (een agrarisch bedrijf dat beperkt wordt in zijn mogelijkheden door het gebruik van de dienstwoning als burgerwoning) treedt het College van B&W van Alphen-Chaam handhavend op en legt een last onder dwangsom op aan de bewoner. De last houdt in het staken van de burgerbewoning van de dienstwoning. Na tevergeefs tot en met de Afdeling te hebben geprocedeerd tegen de last onder dwangsom (zie ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BS8865), besluit de bewoner om (onder andere) 2300 buxusplanten te planten op een door hem voor dat doel gepacht naburig perceel in de hoop gekwalificeerd te worden als 'agrarisch bedrijf' zodat hij gerechtigd is in zijn dienstwoning te wonen. De noodgreep naar de buxusplanten loopt voor de bewoner bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Breda nog goed af (zie Rb.Breda (Vzr.) 6 december 2012, ECLI:NL:RBBE:2012:BY5330), maar met de hierboven opgenomen uitspraak van de Afdeling gaat het alsnog mis. In tegenstelling tot de voorzieningenrechter is de Afdeling namelijk van oordeel dat er geen sprake is van een 'agrarisch bedrijf'. Er is namelijk geen sprake van het ingevolge het bestemmingsplan vereiste 'aannemelijk perspectief op volwaardigheid' van het agrarisch bedrijf. Kortom: de bewoner heeft nu een dienstwoning waar hij niet in mag wonen, een tot 2017 gepacht veld gevuld met 2300 buxusplanten en een rekening van € 25.000 aan dwangsommen. Een beslist onwenselijk eindresultaat voor de bewoner.

3.

Hoewel ogenschijnlijk het minst interessantste onderdeel van deze uitspraak (het lot van de 2300 buxusplanten fascineert immers), is de rol van de buurman de reden waarom deze uitspraak het annoteren waard is. De buurman is de instigator van het handhavingstraject. Zijn handhavingsverzoek was de aanleiding voor het College om een last onder dwangsom aan de bewoner op te leggen. De buurman heeft echter geen verzoek tot invordering van de verbeurde dwangsommen op grond van artikel 5:37, lid 2, Awb gedaan. Dat was ook niet nodig, nu het College ambtshalve heeft besloten om over te gaan tot invordering op grond van artikel 5:37, lid 1, Awb. De buurman mengt zich evenwel in de invorderingsprocedure, waarop de bewoner betoogt dat de buurman geen belang heeft bij de invordering. De vraag doet zich dus voor of een derde die belang heeft bij handhaving, ook belang heeft bij de invordering van dwangsommen en, zo ja, of dat ook het geval is indien de invorderingsbeschikking ambtshalve is genomen door het bestuursorgaan. De Afdeling bevestigt in deze uitspraak dat de derde in beide gevallen belanghebbend is.

4.

De vraag wie er belanghebbend is bij de invorderingsbeschikking lijkt gekoppeld te zijn aan de vraag wie er belanghebbend is bij de procedure die heeft geleid tot de oplegging van de last onder dwangsom (zie mijn annotatie bij *AB* 2013/82). Deze uitspraak lijkt dit te ondersteunen. De Afdeling bepaalt in deze uitspraak dat aangezien de buurman belanghebbende was bij de procedure die heeft geleid tot de oplegging van de last onder dwangsom, hij ook gerechtigd was tot het indienen van een invorderingsverzoek op grond van artikel 5:37, lid 2, Awb. Hieruit volgt dat de buurman belang heeft bij de procedure tot invordering van de dwangsom. Het feit dat de invorderingsbeschikking ambtshalve is genomen door het bestuursorgaan doet daar niet aan af aldus de Afdeling. Een helder en logisch oordeel lijkt mij.

5.

Een vraag die niet aan de orde komt in deze uitspraak, maar wel interessant is om te signaleren is de volgende. Wanneer vervalt het belang van de derde bij de invordering van dwangsommen? Dat lijkt wederom gekoppeld te zijn aan de vraag of er nog een actueel belang is voor de derde bij handhaving. De wetgever heeft in de toelichting op de vierde tranche reeds opgemerkt dat het belang van de derde bij invordering kan vervallen indien de feitelijke situatie verandert (bijvoorbeeld indien de belanghebbende is verhuisd – [Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3](#), p. 103). Voorts oordeelde de rechtbank Den Haag in een interessante uitspraak dat het belang van een derde bij de procedure tot invordering van de dwangsom vervalt op het moment dat de daadwerkelijke overtreding is beëindigd (Rb. Den Haag, 3 april 2012, *Gst.* 2013/68, met mijn annotatie). Een eerste voorzichtige conclusie mijnerzijds is dus dat het belang bij invordering vervalt indien de belanghebbende geen belang meer heeft bij handhaving. Is de overtreding beëindigd, of heeft de derde anderszins voor of tijdens de invorderingsprocedure geen belang meer bij handhaving, dan heeft deze eveneens geen belang meer bij invordering lijkt mij. De Afdeling heeft zich echter tot nu toe nog niet uitgelaten over dit onderwerp, dus ik houd nog een slag om de arm.

Voetnoten



Mr. T.N. Sanders is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en promovendus aan de Universiteit Leiden.