

Invorderingsbeschikking. Afdeling oordeelt dat er sprake zijn van bijzondere omstandigheden die nopen tot het gedeeltelijk afzien van invordering.

ABRVs 15-01-2014, ECLI:NL:RVS:2014:32, m.nt. T.N. Sanders (sanering met asbest)

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

15 januari 2014

Magistraten

Mrs. D.A.C. Slump, P.J.J. van Buren, W. Sorgdrager

Zaaknummer

201301106/1/A1

Noot

T.N. Sanders

Roepnaam

sanering met asbest

Vakgebied(en)

Invordering / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2014:32, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-01-2014

Wetgeving

Art. 5:37 Awb

Essentie

Invorderingsbeschikking. Bijzondere omstandigheden staan volledige invordering van dwangsom in de weg.

Samenvatting

In beginsel is het enkele feit dat gedeeltelijk aan de last is voldaan onvoldoende voor het oordeel dat het college geheel dan wel gedeeltelijk van invordering dient af te zien. In dit geval bestaat evenwel, zoals de voorzieningenrechter terecht heeft overwogen, aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het van gedeeltelijke invordering van de dwangsom had behoren af te zien. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals het college ter zitting heeft toegelicht, de last is opgelegd om te voorkomen dat wederpartij, zoals hij eerder telefonisch aan het college had medegedeeld, zelf de asbesthoudende materialen zou saneren in plaats van een gecertificeerd bedrijf dat te laten doen. Uit de zich in het dossier bevindende stukken en hetgeen ter zitting van de Afdeling is verhandeld, blijkt dat een gecertificeerd bedrijf heeft verklaard de werkzaamheden overeenkomstig de daartoe gestelde eisen te hebben uitgevoerd, dat dat bedrijf de melding heeft gedaan en dat de voorschreven eindcontrole heeft plaatsgevonden. Gelet op het voorgaande zijn de asbesthoudende materialen door een gecertificeerd bedrijf gesaneerd en is in zoverre aan het doel waarvoor de last is opgelegd, voldaan. Voorts wordt in aanmerking genomen dat de last, anders dan het college betoogt, in vier onderdelen kan worden verdeeld nu de artikelen waarnaar het college in de last heeft verwezen uit verschillende gedragingen bestaan die het college grotendeels heeft overgenomen. Enkel het voorschrift dat ten minste één week voorafgaande aan de aanvang van het slopen de gemeente schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van de data en tijdstippen waarop het slopen, voor zover betrekking had op asbest, plaats zou vinden is niet nagekomen. Hierbij is niet zonder belang dat de melding wel heeft plaatsgevonden, zij het dat de daarvoor gegeven termijn is overschreden, nu deze is gedaan twee dagen vóór aanvang van de werkzaamheden in plaats van de voorgeschreven week.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Deventer, appelland, tegen de

uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Zwolle-Lelystad van 21 december 2012 in zaak nrs. 12/2497 en 12/2498 in het geding tussen:

wederpartij, te Deventer

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2012 heeft het college beslist tot invordering van de als gevolg van het besluit van 4 mei 2011, waarbij aan wederpartij een last onder dwangsom is opgelegd, verbeurde dwangsom van € 25.000.

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 december 2012 heeft de voorzieningenrechter het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 november 2012 (lees: 30 oktober 2012) vernietigd, het besluit van 4 mei 2012 herroepen en bepaald dat de hoogte van het in te vorderen bedrag op € 10.000. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Wederpartij heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2013, waar het college, vertegenwoordigd door mr. A.M.M. Hutten-Bekemeier en mr. S. Dul, beiden werkzaam bij de gemeente, en wederpartij, bijgestaan door mr. W.J. Reinders, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Bij besluit van 4 mei 2011 heeft het college wederpartij onder oplegging van een dwangsom gelast de in de woning aan de locatie te Deventer aanwezige asbesthoudende materialen te saneren overeenkomstig de in het besluit genoemde voorschriften van de Bouwverordening gemeente Deventer. Het voorgaande betekent volgens het besluit dat wederpartij de saneringswerkzaamheden dient te laten uitvoeren door een bedrijf dat in het bezit is van het SC-530 certificaat. Bovendien moet wederpartij ten minste één week voorafgaande aan de aanvang van het slopen de gemeente Deventer schriftelijk op de hoogte stellen van de data en tijdstippen waarop het slopen, voor zover dat betrekking heeft op asbest, plaats zal vinden. Na sanering van de asbesthoudende materialen is wederpartij verplicht een onafhankelijk laboratorium een eindcontrole na asbestverwijdering te laten uitvoeren om te bepalen of de gesaneerde ruimtes weer veilig kunnen worden betreden. Indien niet of niet geheel is voldaan aan deze last is een dwangsom van € 25.000 ineens verschuldigd, aldus het besluit van 4 mei 2011.

1.1.

Dat besluit is in rechte onaantastbaar geworden en in het kader van de beoordeling van de invorderingsbeschikking dient van de juistheid daarvan te worden uitgegaan.

Het college heeft besloten tot invordering van een bedrag van € 25.000 over te gaan omdat wederpartij, hetgeen tussen partijen ook niet in geschil is, niet ten minste één week voorafgaande aan de aanvang van het slopen de gemeente schriftelijk op de hoogte heeft gesteld van de geplande sloop. Volgens het college kan daardoor niet worden vastgesteld of de sanering van het asbesthoudende materiaal overeenkomstig de voorschriften van de Bouwverordening heeft plaatsgevonden.

De voorzieningenrechter heeft overwogen dat het college, nu wederpartij voor het overige wel aan de last heeft voldaan, aanleiding had moeten zien om het in te vorderen bedrag te matigen. De voorzieningenrechter heeft daarbij in aanmerking genomen dat wederpartij aan twee van de vier onderdelen van de last heeft voldaan.

2.

Het college betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat het college het in te vorderen bedrag had moeten matigen. Door aldus te overwegen, heeft de voorzieningenrechter volgens het college miskend dat de beslissing van het college om tot invordering van het gehele bedrag over te gaan, terughoudend moet worden getoetst. Voorts voert het aan dat de voorzieningenrechter ten onrechte de last heeft opgesplitst in vier onderdelen omdat er maar één last is opgelegd te weten dat de sanering overeenkomstig de voorschriften van de Bouwverordening dient plaats te vinden. Ten slotte voert het aan dat, voor zover de uitleg van de voorzieningenrechter moet worden gevolgd, onduidelijk is of de sanering overeenkomstig de voorschriften van de Bouwverordening heeft plaatsgevonden. Er heeft namelijk geen controle

tijdens de sloopwerkzaamheden kunnen plaatsvinden, aldus het college. Bovendien is het gedeeltelijk voldoen aan de last geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college gedeelte van invordering had moeten afzien.

2.1.

Nu wederpartij niet volledig aan de last heeft voldaan, heeft de voorzieningenrechter terecht overwogen dat het college tot invordering van de verbeurde dwangsom over mocht gaan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 april 2013 in zaak nr. 201207413/1/A1), dient bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom 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 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.

De voorzieningenrechter heeft, anders dan het college betoogt, de juiste toetsingsmaatstaf gehanteerd. Ter beoordeling staat of het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van gehele of gedeeltelijke invordering van de dwangsom had behoren af te zien. Weliswaar dient het college in beginsel tot invordering over te gaan indien de last niet wordt nageleefd, maar bijzondere omstandigheden kunnen aan gehele of gedeeltelijke invordering in de weg staan. Het is ter beoordeling van de rechter is of die aanwezig zijn.

2.2.

In beginsel is het enkele feit dat gedeeltelijk aan de last is voldaan onvoldoende voor het oordeel dat het college geheel dan wel gedeeltelijk van invordering dient af te zien. In dit geval bestaat evenwel, zoals de voorzieningenrechter terecht heeft overwogen, aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het van gedeeltelijke invordering van de dwangsom had behoren af te zien. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals het college ter zitting heeft toegelicht, de last is opgelegd om te voorkomen dat wederpartij, zoals hij eerder telefonisch aan het college had medegedeeld, zelf de asbesthoudende materialen zou saneren in plaats van een gecertificeerd bedrijf dat te laten doen. Uit de zich in het dossier bevindende stukken en hetgeen ter zitting van de Afdeling is verhandeld, blijkt dat een gecertificeerd bedrijf heeft verklaard de werkzaamheden overeenkomstig de daartoe gestelde eisen te hebben uitgevoerd, dat dat bedrijf de melding heeft gedaan en dat de voorschreven eindcontrole heeft plaatsgevonden. Gelet op het voorgaande zijn de asbesthoudende materialen door een gecertificeerd bedrijf gesaneerd en is in zoverre aan het doel waarvoor de last is opgelegd, voldaan. Voorts wordt in aanmerking genomen dat de last, anders dan het college betoogt, in vier onderdelen kan worden verdeeld nu de artikelen waarnaar het college in de last heeft verwezen uit verschillende gedragingen bestaan die het college grotendeels heeft overgenomen. Enkel het voorschrift dat ten minste één week voorafgaande aan de aanvang van het slopen de gemeente schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van de data en tijdstippen waarop het slopen, voor zover betrekking had op asbest, plaats zou vinden is niet nagekomen. Hierbij is niet zonder belang dat de melding wel heeft plaatsgevonden, zij het dat de daarvoor gegeven termijn is overschreden, nu deze is gedaan twee dagen vóór aanvang van de werkzaamheden in plaats van de voorschreven week.

De enkele verwijzing van het college naar de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2013 in zaak nr. 201206016/1/A1, leidt niet tot het oordeel dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat het college ten onrechte tot invordering van het gehele bedrag is overgaan reeds omdat die situatie verschilt van de onderhavige. De uitspraak waarnaar het college verwijst, had betrekking op een last onder dwangsom waarbij was gelast om een dakopbouw te verwijderen. Een dergelijke last kan niet, zoals de onderhavige last, in verschillende gedragingen worden verdeeld.

2.3.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de voorzieningenrechter het bedrag van de in te vorderen dwangsom niet op € 10.000 mocht vaststellen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het college gesteld noch aannemelijk heeft gemaakt dat € 10.000 niet redelijk is.

Het betoog faalt.

3.

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

4.


Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

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

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Deventer tot vergoeding van bij wederpartij in verband met de behandeling van het hoger beroep van het college opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 994,33 (zegge: negenhonderdvierennegentig euro en drieëndertig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Deventer een griffierecht van € 466 (zegge: vierhonderdzesenzestig euro) wordt geheven.

Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1.

Indien een belanghebbende een aan hem door een bestuursorgaan opgelegde last onder dwangsom overtreedt, dan verbeurt hij de opgelegde dwangsom van rechtswege. Is de dwangsom verbeurd, dan dient het bestuursorgaan deze in beginsel ook in te vorderen (de zogenaamde *beginselplicht tot invordering*), behalve als er sprake is van 'bijzondere omstandigheden' die nopen tot het geheel of gedeeltelijk afzien van de ordering van de dwangsom. Deze bijzondere omstandigheden zijn spreekwoordelijke witte raven. Er wordt vaak gememoreerd dat ze bestaan, maar ze worden zelden in het wild waargenomen. In deze uitspraak ziet de Afdeling wél een witte raaf. De Afdeling oordeelt dat er sprake is van bijzondere omstandigheden en dat de voorzieningenrechter dan ook terecht de dwangsom van € 25.000 naar € 10.000 heeft bijgesteld.

2.

Wat was er aan de hand? Aan appellant is (bij onherroepelijk besluit) een last onder dwangsom opgelegd inhoudende dat appellant verplicht is om de asbest in een woning te saneren overeenkomstig de gemeentelijke bouwverordening. De asbestsaneringswerkzaamheden moet appellant uit laten voeren door een gecertificeerd bedrijf. Daarnaast moeten de werkzaamheden uiterlijk één week van te voren schriftelijk bij het bestuursorgaan worden gemeld. Na afronding moet een onafhankelijk laboratorium een eindcontrole uitvoeren. Appellant schakelt vervolgens een gecertificeerd bedrijf in om de asbestsaneringswerkzaamheden uit te voeren. Het bedrijf verricht een melding voor aanvang van de werkzaamheden. Voorts laat appellant een eindcontrole uitvoeren, conform de last. De melding is echter niet tijdig (lees: één week van te voren) gedaan, maar slechts twee dagen van te voren. Daarmee is de last niet tijdig uitgevoerd en is de dwangsom van € 25.000 door appellant verbeurd. Een hard gelag voor appellant, vinden ook de voorzieningenrechter en aansluitend de Afdeling. De Afdeling oordeelt in hoger beroep dat hoewel het gedeeltelijk voldoen aan de last in beginsel geen reden is voor het bestuursorgaan om geheel of gedeeltelijk af te zien van invordering, er in dit geval wel aanleiding is om te spreken van bijzondere omstandigheden die nopen tot het gedeeltelijk afzien van invordering. De Afdeling overweegt daartoe dat aan het doel van de last (dat de asbest door een gecertificeerd bedrijf gesaneerd zou worden) wel is voldaan. Voorts is de last deelbaar in vier delen waarbij slechts aan één deel van de last (de melding) niet tijdig is voldaan. Daarbij is van belang dat de melding wel is gedaan (voor de saneringswerkzaamheden), alleen niet tijdig. De Afdeling laat gelet op deze bijzondere omstandigheden de matiging van de dwangsom door de voorzieningenrechter (tot € 10.000) in stand. De verwijzing van het bestuursorgaan naar de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2013 (*JM 2013/62*) mag overigens niet baten. Bij die uitspraak overwoog de Afdeling dat '[...] *het college het in te vorderen bedrag niet behoefde te matigen omdat deels aan de last is voldaan. De last strekte tot het verwijderen van de gehele dakopbouw. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het college hiertoe geen beleid heeft vastgesteld.*' Daarbij was namelijk sprake van één ondeelbare last ('verwijder de dakopbouw') terwijl in de hier geannoteerde uitspraak vier delen van de last te onderscheiden zijn.

3.

De 'bijzondere omstandigheid' waarbij (al dan niet gedeeltelijk) moet worden afgezien van invordering komt vrijwel nooit voor. Als deze al voorkomt, dan is het tot dusver naar mijn weten alleen een lagere rechter geweest die deze aannam (zie: Rb. Almelo, 22 februari 2012, ECLI:NL:RBALM:BV7750 en Rb. Utrecht 25 mei 2010 *AB 2010/174*, m.nt. F.C.M.A. Michiels). Voor de praktijk is het dus interessant dat er nu ook een geval is waarbij de Afdeling heeft bevestigd dat er inderdaad een bijzondere omstandigheid is (en dus dat de witte raaf toch écht bestaat). Betekent deze uitspraak dat de Afdeling nu meer zwarte raven wit gaat verven (lees: een minder strikte lijn zal hanteren ten aanzien van de 'bijzondere omstandigheid')? Ik denk het niet. De Afdeling houdt namelijk vrij stevig vast aan de beginselplicht tot invordering (zie bijvoorbeeld *AB 2013/397*,

m.nt. L.J. Damen). Ik lees in deze uitspraak ook niet dat de Afdeling nu opeens een andere lijn zal gaan hanteren. Het lijkt er dus op dat er in dit geval sprake is van een overtreder die zich voldoende heeft ingespannen om middels documentatie en verklaringen te bewijzen dat er inderdaad sprake is van bijzondere omstandigheden, terwijl € 25.000 voor een melding die vier dagen te laat is ook als *evident* onredelijk heeft te gelden. Ik denk dus niet dat de Afdeling voornemens is om minder hoge eisen te stellen, maar dat er in dit geval eindelijk een keer wel aan de hoge eisen van de Afdeling is voldaan door een overtreder. De witte raaf bestaat dus echt, maar zal volgens mij niet opeens veel vaker worden gesignaleerd dan nu het geval is.

Voetnoten



Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.