

AB 2021/12

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 juli 2020, nr. 201906011/1/A3 en
201906011/3/A3
(Mr. A.J.C. de Moor-van Vugt)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:1 Awb

ECLI:NL:RVS:2020:1618

Handhaving tegen illegale overnachting in woonwagen niet in strijd met artikel 8 ERVRM. Belangenafweging is redelijk omdat gemeente Amsterdam voldoende doet om woonwagendstandplaatsen te realiseren.

Van belang is dat uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat artikel 8 van het EVRM geen recht op woonruimte garandeert (zie Chapman/Verenigd Koninkrijk, arrest van 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD00272389 5, paragraaf 99). Met het opleggen van de last onder dwangsom is weliswaar sprake van een inmenging in het recht op respect voor privéleven, familie- en gezinsleven, en de woning, maar deze inmenging is bij wet voorzien en noodzakelijk ter voorkoming van wanordelijkheden. Het college is immers op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb, in verbinding gelezen met artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 2.20 van de APV, bevoegd om, door middel van een last onder dwangsom, handhavend op te treden tegen de hier ontstane illegale situatie. Daarnaast heeft, gelet op wat hierna wordt overwogen, een redelijke afweging plaatsgevonden tussen het belang van appellante en het algemeen belang.

Het college heeft, mede in antwoord op schriftelijke vragen van de Afdeling, toegelicht dat het bezig is geweest om meer standplaatsen te creëren voor woonwagendbewoners. Op 1 maart 2016 bleek dat het aantal locaties voor algemene woonwagendstandplaatsen is toegenomen van 16 naar 18. Ook het aantal algemene standplaatsen is toegenomen van 167 naar 190 plekken. Daarnaast heeft het college toegelicht dat er naast deze standplaatsen nog plekken zijn voor speciale doelgroepen, zoals de stadsnomaden, Sinti en Roma. Als de doelgroepen zich niet aan de afspraken houden met de gemeente, vallen die doelgroepen terug op het beleid dat geldt voor algemene woonwagendstandplaatsen. Daarbij moet men zich inschrijven op een wachtlijst om in aanmerking te kunnen komen voor die algemene woonwagendstandplaatsen. Uit de besluiten van 9 maart 2018 blijkt dat de Meerjarenaanpak woonwagendlocaties 2013-2018 is vastgesteld. De

Meerjarenaanpak voorziet in de ontwikkeling van nieuwe locaties. De werkwijze van het college is in overeenstemming met hetgeen de minister in zijn beleidskader uiteen heeft gezet. De veronderstelling van appellante dat het aantal standplaatsen in de gemeente Amsterdam juist afneemt, heeft het college weerlegd. Appellante heeft ook het verdwijnen van standplaatsen voor kermisexploitanten, die tot een bijzondere doelgroep behoren en dus bijzondere standplaatsen innemen, meegeteld. Appellante heeft dus niet aannemelijk gemaakt dat het college onvoldoende inspanningen verricht om voor huisvesting voor zigeuners in het algemeen te zorgen.

Evenmin is aannemelijk gemaakt dat het college ten aanzien van appellante in het bijzonder onvoldoende inspanningen heeft verricht. Voor standplaatsen moet men zich inschrijven. Uit het hogere beroepschrift blijkt dat zij zich pas recentelijk heeft ingeschreven als woonwagendstandplaatszoekende. Ook van belang is dat het college voor appellante een plek aan de Riekerweg had geregeld, maar dat zij heeft nagelaten de huurovereenkomst na te komen. Het vonnis inzake ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming heeft zij niet bij de burgerlijke rechter bestreden. Gezien deze feiten heeft appellante de eigen situatie bemoelijk.

Het college was dus bevoegd om handhavend op te treden tegen appellante in verband met overtreding van artikel 2.20 van de APV.

Het betoog faalt.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

1. Appellant A,
2. Appellant B,
3. Appellant C,
4. Appellant D,

(hierna gezamenlijk te noemen: appellante), te Amsterdam, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 30 juli 2019 in zaak nr. 18/5085 in het geding tussen:

Appellante,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij drie gelijklopende besluiten van 9 maart 2018 heeft het dagelijks bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel Nieuw-West appellante een

preventieve last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang opgelegd.

Bij besluit van 9 augustus 2018 heeft het college de door appellante daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij drie gelijklopende besluiten van 4 september 2018 heeft het college de aan appellante opgelegde preventieve last onder dwangsom ingetrokken en haar een reguliere last onder dwangsom opgelegd.

Bij uitspraak van 30 juli 2019 heeft de rechtbank het door appellante tegen het besluit van 9 augustus 2018 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en haar beroep tegen de besluiten van 4 september 2018 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij drie ongedateerde en gelijklopende besluiten heeft het college een dwangsom van € 5.000 per besluit ingevorderd bij appellante. Appellante heeft schriftelijk op deze besluiten gereageerd en naar aanleiding van deze besluiten de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft nadere stukken ingediend en daarin antwoord gegeven op schriftelijke vragen van de Afdeling.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 28 mei 2020, waar appellante, bijgestaan door mr. S.J.M. Jaasma, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.H.J. Ermers en drs. P. Lappia, zijn verschenen.

Overwegingen

Onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. Appellante verblijft al geruime tijd in caravans op het grondgebied van de gemeente Amsterdam. Tot 27 februari 2017 stond zij op het terrein aan de Riekerweg, waarvoor met de gemeente een huurovereenkomst voor tien jaar was afgesloten. Omdat appellante de huur niet betaalde, is de huurovereenkomst ontbonden en is het terrein aan de Riekerweg ontruimd. Op 18 juli 2017 heeft de politie geconstateerd dat appellante op het terrein aan de Noordzeeweg ver-

bleef. Op 10 augustus 2017 heeft de politie een proces-verbaal opgemaakt tegen appellante en is haar medegedeeld dat zij niet op de Noordzeeweg mag verblijven. In de periode tussen 10 augustus 2017 en 16 februari 2018 is appellante meerdere malen medegedeeld dat zij daar niet mag verblijven. De politie heeft de bevindingen opgeschreven in een op ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal van 21 februari 2018.

Besluitvorming

3. Vervolgens heeft het dagelijks bestuur bij de drie besluiten van 9 maart 2018 aan appellante twee lasten opgelegd. De ene last, een last onder bestuursdwang, houdt in dat zij niet langer een terrein bij de Noordzeeweg te Amsterdam mag gebruiken om in een caravan te overnachten. Zij heeft daarbij tot 19 maart 2018 de tijd gehad om aan die last te voldoen. De andere last, een preventieve last onder dwangsom, hield in dat appellante vanaf 19 maart 2018 niet elders in Amsterdam mocht overnachten of slapen in een caravan, voor zover dat in strijd is met artikel 2.20 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (hierna: APV). Voor elke constatering dat die last wordt overtreden, moest appellante een dwangsom van € 2.500 betalen met een maximum van € 15.000. Het college heeft de besluiten bij het besluit op bezwaar in stand gelaten.

3.1. Bij de besluiten van 4 september 2018 heeft het college de preventieve lasten onder dwangsom ingetrokken. Vervolgens heeft het college besloten tot het opleggen van een reguliere last onder dwangsom. Het college staat niet toe dat appellante elders in Amsterdam overnacht in een caravan of de caravan als slaappleaks gebruikt op een terrein waar dat in strijd is met artikel 2.20 van de APV. Daarom heeft het college appellante gelast dat zij binnen de gemeente Amsterdam niet op of aan de weg de caravan als slaappleaks gebruikt dan wel in de caravan overnacht. Appellante had het terrein bij de Noordzeeweg weliswaar verlaten, maar overnachtte of sliep nog steeds in een caravan op plekken in Amsterdam waar dat niet is toegestaan. De politie heeft dat geconstateerd op 3 september 2018 bij een woonwagenterrein aan het Ma Braunpad te Amsterdam, waarvoor appellante een bekeuring heeft gekregen. Ondanks die bekeuring was appellante niet weggegaan van het Ma Braunpad. Eerder is ook geconstateerd dat zij overnachtte of sliep aan de Westhavenweg bij de stadsmaden en aan de Capriweg bij het ADM-terrein. Als niet voor 10 september 2018 aan de last zou zijn voldaan, zou appellante een dwangsom kunnen verbeuren. Per geconstateerde overtreding van de last en per 24 uur moet zij een bedrag betalen van € 2.500 met een maximum van € 15.000. De last

geldt niet voor het terrein bij de Noordzeeweg, omdat daar de last onder bestuursdwang van het besluit van 9 augustus 2018 geldt.

Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 9 augustus 2018 niet-ontvankelijk verklaard omdat appellante geen belang heeft bij een inhoudelijk oordeel over dat besluit.

Appellante heeft te kennen gegeven dat zij rechtstreeks beroep wilde instellen tegen de bij de besluiten van 4 september 2018 opgelegde reguliere last onder dwangsom in plaats van eerst bezwaar te maken. Het college heeft daarmee ingestemd. Het beroep tegen de besluiten van 4 september 2018 heeft de rechtbank ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank staat vast dat appellante artikel 2.20 van de APV heeft overtreden en dat het college daarom bevoegd was om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. Daarbij heeft de rechtbank geoordeeld dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van handhaving had moeten afzien. Het college hoefde geen woonwagendstandplaats te regelen voor appellante, mede omdat zij geen minderjarige kinderen heeft. Ook heeft het college niet in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Dat appellant D regelmatig het ziekenhuis te Amsterdam moet bezoeken in verband met zijn medische situatie, betekent niet dat het college van handhaving had moeten afzien. Tot slot is niet gebleken dat het college discrimineert en te weinig doet om zigeuners te huisvesten, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

5. Het hoger beroep is alleen gericht tegen de ongegrondverklaring van het beroep tegen de besluiten van 4 september 2018 en betreft dus uitsluitend de daarbij opgelegde lasten onder dwangsom.

6. Artikel 2.20 van de APV luidt:

‘1 Het is verboden de weg als slaappleaats te gebruiken of op of aan de weg of het openbaar water een voertuig, vaartuig, woonwagen, tent of ander onderkomen als slaappleaats te gebruiken, daarin te overnachten of daartoe gelegenheid te bieden.

2. Het college kan van dit verbod ont-heffing verlenen.

[...]

7. Niet in geschil is dat appellante geen ont-heffing had van het verbod zoals dat is neergelegd in artikel 2.20, eerste lid, van de APV en dat artikel dus heeft overtreden. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voor-

schrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.

Beleid van de gemeente Amsterdam

7.1. Appellante betoogt dat het college toch niet tot handhaving mocht overgaan, omdat het te weinig doet om woonwagendstandplaatsen te realiseren. Het college heeft weliswaar een behoefteonderzoek naar woonwagendstandplaatsen gestart, maar heeft geen voornemens om ook standplaatsen te realiseren voor Sinti en Roma. Dat is in strijd met het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister heeft in dat Beleidskader vastgesteld dat een woonwagen wordt beschermd onder artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Het maakt daarbij niet uit of de standplaats gehuurd wordt of illegaal wordt ingenomen. Het gaat erom of de bewoner een voldoende en voortdurende band heeft met een specifieke plaats. Het college moet voorzien in voldoende standplaatsen, ook voor Sinti en Roma, aldus appellante.

7.1.1. Artikel 8 van het EVRM luidt:

‘1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’

7.2. Van belang is dat uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat artikel 8 van het EVRM geen recht op woonruimte garandeert (zie *Chapman/Verenigd Koninkrijk*, arrest van 18 januari 2001,

ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, paragraaf 99). Met het opleggen van de last onder dwangsom is weliswaar sprake van een inmenging in het recht op respect voor privé leven, familie- en gezinsleven, en de woning, maar deze inmenging is bij wet voorzien en noodzakelijk ter voorkoming van wanordelijkheden. Het college is immers op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb, in verbinding gelezen met artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 2.20 van de APV, bevoegd om, door middel van een last onder

dwangsom, handhavend op te treden tegen de hier ontstane illegale situatie. Daarnaast heeft, gelet op wat hierna wordt overwogen, een redelijke afweging plaatsgevonden tussen het belang van appellante en het algemeen belang.

Het college heeft, mede in antwoord op schriftelijke vragen van de Afdeling, toegelicht dat het bezig is geweest om meer standplaatsen te creëren voor woonwageneigenaren. Op 1 maart 2016 bleek dat het aantal locaties voor algemene woonwageneigenaren is toegenomen van 16 naar 18. Ook het aantal algemene standplaatsen is toegenomen van 167 naar 190 plekken. Daarnaast heeft het college toegelicht dat er naast deze standplaatsen nog plekken zijn voor speciale doelgroepen, zoals de stadsnomaden, Sinti en Roma. Als de doelgroepen zich niet aan de afspraken houden met de gemeente, vallen die doelgroepen terug op het beleid dat geldt voor algemene woonwageneigenaren. Daarbij moet men zich inschrijven op een wachtlijst om in aanmerking te kunnen komen voor die algemene woonwageneigenaren. Uit de besluiten van 9 maart 2018 blijkt dat de Meerjarenaanpak woonwageneigenaren 2013-2018 is vastgesteld. De Meerjarenaanpak voorziet in de ontwikkeling van nieuwe locaties. De werkwijze van het college is in overeenstemming met hetgeen de minister in zijn beleidskader uiteen heeft gezet. De veronderstelling van appellante dat het aantal standplaatsen in de gemeente Amsterdam juist afneemt, heeft het college weerlegd. Appellante heeft ook het verdwijnen van standplaatsen voor kermisexploitanten, die tot een bijzondere doelgroep behoren en dus bijzondere standplaatsen innemen, meegeteld. Appellante heeft dus niet aannemelijk gemaakt dat het college onvoldoende inspanningen verricht om voor huisvesting voor zigeuners in het algemeen te zorgen.

Evenmin is aannemelijk gemaakt dat het college ten aanzien van appellante in het bijzonder onvoldoende inspanningen heeft verricht. Voor standplaatsen moet men zich inschrijven. Uit het hogerberoepschrift blijkt dat zij zich pas recentelijk heeft ingeschreven als woonwageneigenarenplaatszoekende. Ook van belang is dat het college voor appellante een plek aan de Riekerweg had geregeld, maar dat zij heeft nagelaten de huurovereenkomst na te komen. Het vonnis inzake ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming heeft zij niet bij de burgerlijke rechter bestreden. Gezien deze feiten heeft appellante de eigen situatie bemoeilijkt.

Het college was dus bevoegd om handhavend op te treden tegen appellante in verband met overtreding van artikel 2.20 van de APV.

Het betoog faalt.

Bijzondere omstandigheden

8. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd geen gebruik te maken van de bevoegdheid om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

9. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet van handhaving had hoeven afzien vanwege het ontbreken van bijzondere omstandigheden.

– *Vertrouwen*

9.1. Appellante betoogt dat zij zeven maanden aan de Noordzeeweg verbleef en dat zij daaraan het vertrouwen mocht ontnemen dat zij daar legaal mocht staan. Eerder is zij op andere locaties in Amsterdam gedoogd, zoals aan de Riekerweg. Op het college rust de verplichting om een andere locatie aan te wijzen waar zij kan wonen, aldus appellante.

9.1.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Van de zijde van het college zijn geen toezeggingen of andere uitlatingen gedaan of gedragingen verricht waaruit appellante kon afleiden dat het college haar situatie zou legaliseren of anderszins niet handhavend tegen haar zou optreden. Uit het proces-verbaal van 21 februari 2018 blijkt dat de politie vaker op het terrein bij de Noordzeeweg is geweest. Daarbij heeft de politie een proces-verbaal opgemaakt en haar aangezegd dat zij niet op de Noordzeeweg mag verblijven. De standplaats op de Riekerweg werd op grond van een huurovereenkomst met de gemeente ingenomen. Appellante mocht er daarom niet op vertrouwen dat het college een standplaats zou regelen als zij geen huur meer zou betalen. Bij ontbinding van die huurovereenkomst is bovendien aan haar medegedeeld dat zij zelf moet voorzien in een legale woon- of verblijfplaats.

– *Gelijkheid*

9.2. Appellante betoogt dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Bij de ontruiming van de Riekerweg hebben twee bewoners een alternatieve locatie toegewezen gekregen. Ook krijgen de stadsnomaden elk

jaar een nieuwe plek aangeboden van de gemeente. Tot slot heeft de gemeente Amsterdam recentelijk tientallen ex-bewoners van het voormalige ADM-terrein toestemming verleend om op verschillende plekken in Amsterdam, waaronder het terrein aan de Riekerweg, standplaatsen met caravans in te nemen. De gemeente treedt daar niet tegen op ondanks dat er strijd is met het bestemmingsplan en de APV. Het college meet met twee maten en dat is niet toegestaan, aldus appellante.

9.2.1. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel vormt ook geen aanleiding om een bijzondere omstandigheid aan te nemen. Dat twee voormalige bewoners van de Riekerweg wel een alternatieve locatie aangeboden hebben gekregen, is omdat zij minderjarige kinderen hebben. Dat is niet het geval bij appellante. Verder heeft het college in antwoord op vragen van de Afdeling uiteengezet dat met de stadsnomaden afspraken gelden die zij nakomen, terwijl appellante de afspraken met betrekking tot de huurovereenkomst niet is nagekomen. De bewoners van het ADM-terrein hebben een locatie op de voormalige Slibvelden toegewezen gekregen. Zij verblijven daar op grond van een gedoogbeschikking. Het college heeft toegelicht dat het daartoe is overgegaan vanuit zijn zorgplicht, omdat de bewoners van het ADM-terrein, dat op grond van een uitspraak van de bestuursrechter ontruimd moest worden, anders na daar bijna twintig jaar gewoond te hebben, dakloos zouden worden. Als ook de bewoners van het ADM-terrein zich niet aan de afspraken houden, kunnen zij niet langer rekenen op medewerking van het college. Deze situatie is dus ook niet vergelijkbaar met die van appellante.

– *De gezondheid van appellant D*

9.3. Appellante voert aan dat appellant D Multiple Sclerose heeft en met regelmaat naar het VUMC moet voor onderzoeken en behandelingen. De laatste maanden is zijn situatie verslechterd. Appellante moet daarom in Amsterdam verblijven en kan de stad niet verlaten. Lange reistijden zijn niet goed voor hem. Bij acute problemen moet hij snel naar zijn arts kunnen, aldus appellante.

9.3.1. Hoewel de voorzieningenrechter begrip heeft voor het gegeven dat appellant D vanwege medische aandoeningen het ziekenhuis moet bezoeken, is de voorzieningenrechter van oordeel dat deze omstandigheid niet dusdanig bijzonder is dat het college van handhaving had moeten afzien. Voor ziekenhuisbezoek is hij niet afhankelijk van een woonwagenstandplaats. De behandeling van zijn ziekte wordt niet onmogelijk gemaakt door de oplegging van de last onder dwangsom. Appellante kan vanaf een legale plek

binnen of buiten Amsterdam naar het ziekenhuis reizen.

9.4. Het voorgaande betekent dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college had moeten afzien van handhavend optreden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Conclusie over het hoger beroep

10. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd voor zover aangevallen.

De invorderingsbesluiten

11. Omdat volgens het college bij controles op 9 december 2019 en 19 februari 2020 is gebleken dat appellante zich niet aan de lasten heeft gehouden, moeten het echtpaar appellant A en appellant B, appellant C en appellant D elk per overtreding een dwangsom van € 2.500 betalen. Daarom heeft het college bij drie ongedateerde en gelijkkluidende besluiten bij appellante een dwangsom van € 5.000 per besluit ingevorderd. Deze besluiten maken, gelet op artikel 5:39 van de Awb, deel uit van dit gedrag.

12. Appellante betoogt dat het college ten onrechte tot invordering van de dwangsom is overgegaan. Zij betwist dat zij op de weg stond. Voor zover zij wel op de weg stond, betoogt zij dat uit het controlerapport van 9 december 2019 niet blijkt dat zij op de weg heeft geslapen. De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat zij geen kant op kan. Er was geen plaats om caravans te plaatsen en campings waren dicht. De campings zouden pas op 1 juli 2020 weer opengaan. Ook moest appellant D regelmatig naar het ziekenhuis voor controle. Daarnaast heeft hij ook hartproblemen gekregen. Om die reden is een daklozenopvang ook geen optie. Ook mag een ander familielid tot 1 augustus 2020 wel in strijd met de APV in Amsterdam staan, aldus appellante. Ter zitting heeft zij aan dit betoog toegevoegd dat zij de dwangsommen niet kan betalen.

12.1. Artikel 1.1 van de APV luidt:

'In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

9. weg:

a. de voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden, met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten, alsmede de -al dan niet met enige beperking- voor publiek toegankelijke parkeerterreinen en parkeergebouwen;

[...]

12.2. Toezichthouders van de gemeente Amsterdam hebben op 9 december 2019 en 19 fe-

bruari 2020 geconstateerd dat er op het Ma Braunpad te Amsterdam ter hoogte van nummer [...] op de parkeerplaats drie caravans geparkeerd stonden. Ter zitting is gebleken dat de derde caravan niet betrokken is in de besluitvorming van het college. De andere twee caravans behoren toe aan appellante. Uit het rapport van bevindingen dat is opgesteld naar aanleiding van de controle van 9 december 2019, blijkt dat de controle heeft plaatsgevonden om 15:00 uur. In de eerste caravan waren geen personen aanwezig. In de tweede caravan waren appellant B en appellant C aanwezig. Zij hebben verklaard dat zij in de caravan wonen. Uit het rapport van bevindingen dat is opgesteld naar aanleiding van de controle van 19 februari 2020, blijkt dat de controle om 09:15 uur heeft plaatsgevonden. Appellant D verklaarde dat hij net wakker was en in de eerste caravan heeft geslapen. In de tweede caravan bevonden zich appellant A, appellant B en appellant C. Appellant B en appellant C lagen in bed en verklaarden net wakker te zijn. Bij beide rapporten van bevindingen zijn foto's van de situatie ter plekke gevoegd.

12.3. De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit de rapporten van bevindingen blijkt dat de caravans zich op de weg als bedoeld in artikel 1.1, aanhef en onder 9 en a, van de APV bevonden. Het betoog ter zitting dat het Ma Braunpad op die plaats geen openbare weg is omdat geen doorgaand verkeer mogelijk is, volgt de voorzieningenrechter niet. De caravans stonden op parkeerplaatsen die voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn.

12.4. Evenwel is de voorzieningenrechter van oordeel dat uit het rapport van bevindingen van 9 december 2019 niet blijkt dat appellante de lasten heeft overtreden. Uit het rapport blijkt wel dat appellante in de caravan verbleef, maar nergens blijkt uit dat zij ook in de caravan heeft geslapen of overnacht. Dat hebben de toezichthouders niet vastgesteld. Dit betekent dat appellante naar aanleiding van deze controle geen dwangsommen hoeft te betalen.

12.5. Uit het rapport van bevindingen van 19 februari 2020 blijkt wel dat appellante in de caravans heeft geslapen. Dit heeft appellante verklaard aan de toezichthouders. Daarmee staat vast dat appellante de lasten van 4 september 2018 heeft overtreden en voor deze overtreding driemaal een dwangsom van € 2.500 heeft verbeurd.

12.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:333, moet bij een besluit omtrent 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

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. Een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking kan 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 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 (zie de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466).

Het bestuursorgaan hoeft bij een besluit omtrent invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase volledig worden gewogen en, als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen volledig te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

12.7. De ter zitting ingenomen stelling van appellante dat zij de dwangsommen niet kan betalen, is onvoldoende om de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben, vast te stellen. Het alleen noemen van het inkomen van appellante is onvoldoende om een betrouwbaar en volledig inzicht te krijgen in haar financiële situatie. Verder heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat zij nergens heen kon, waaronder eventueel een reguliere woning. Ook kon appellante zich inschrijven voor een legale woonwagendstandplaats. Zij heeft ruim de tijd gehad om, na de besluiten van 4 september 2018, een alternatief te vinden. Bovendien zijn de vaststellingen van 9 december 2019 en 19 februa-

ri 2020 van voordat de coronacrisis uitbrak, zodat dat geen reden kan zijn dat appellante geen andere kant op kon. Overigens heeft het college toegelicht dat het, vanwege de coronacrisis in ieder geval tot 15 mei 2020 geen nieuwe controles zou uitvoeren. Dat een ander familielid in strijd met de APV in Amsterdam verblijft, laat onverlet dat appellante een last onder dwangsom opgelegd heeft gekregen en dat zij die last heeft overtreden. Daarnaast heeft het college toegelicht dat de positie van dit familielid ook anders is omdat hij minderjarige kinderen heeft. De gezondheid van appellant D is al bij de beoordeling van de last onder dwangsom aan de orde gekomen en kan niet nogmaals in het kader van de invordering van de dwangsom worden betrokken. Het voorgaande betekent dat het college niet van invordering had hoeven afzien.

Conclusie over de invorderingsbesluiten

13. Het voorgaande betekent dat het van rechtswege ontstane beroep tegen de invorderingsbesluiten gegrond is, voor zover het gaat om de constatering van 9 december 2019. Appellante heeft wel driemaal een dwangsom van € 2.500 verbeurd voor de op 19 februari 2020 geconstateerde overtredingen. Er zijn geen bijzondere redenen om van de invordering van die dwangsom af te zien. Dit betekent dat de drie ongedateerde invorderingsbesluiten moeten worden vernietigd voor zover het college de te betalen dwangsommen op € 5.000 heeft vastgesteld. De voorzieningenrechter zal bepalen dat de dwangsommen op elk € 2.500 worden gesteld. Gelet hierop en op de ongegrondheid van het hoger beroep bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

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

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen de drie ongedateerde besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot invordering van dwangsommen bij het echtpaar appellant A en appellant B, appellant C en appellant D naar aanleiding van controles op 9 december 2019 en 19 februari 2020 gegrond;

III. vernietigt de drie ongedateerde besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam voor zover het de hoogte van het ingevorderde bedrag betreft;

IV. stelt het ingevorderde bedrag per besluit op € 2.500 (zegge: tweeduizend vijfhonderd euro);

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de ongedateerde besluiten voor zover vernietigd;

VI. wijst het verzoek om voorlopige voorziening af;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij appellant A, appellant B, appellant C en appellant D in verband met de behandeling van het beroep tegen de drie ongedateerde besluiten opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 787,50 (zegge: zevenhonderdzeventachtig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

1. *Ter signalering.* De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat het college van Amsterdam bevoegd was om handhavend op te treden tegen een woonwagendwoner die in zijn caravan aan de openbare weg sliep — in strijd met de APV. De bewoner beroept zich op artikel 8 EVRM (het huisrecht) en stelt dat hij weinig andere keus heeft. Er zijn namelijk onvoldoende woonwagendplaatsen in de gemeente Amsterdam. Hij moet dus wel in strijd met de APV in zijn caravan slapen.

2. De Afdeling toetst dit betoog in het kader van de vraag of het college bevoegd is om te handhaven en concludeert dat (i) het huisrecht geen recht geeft op een woning of staplaats, (ii) er een wettelijke grondslag is voor de inmenging in het huisrecht in dit geval (de APV) en (iii) dat het college bij de inmenging in dat huisrecht een redelijke belangenafweging heeft verricht. Bij dat derde punt kijkt de Afdeling naar de inspanningen van het college in algemene zin om meer standplaatsen te creëren en de inspanningen ten opzichte van de appellant in het bijzonder. Die inspanningen acht de Afdeling toereikend, dus mag het college hier handhaven.

T.N. Sanders