

Huurder belanghebbende. Ook een ander dan de overtreder kan belanghebbende zijn.

ABRvS 13-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3808, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

13 november 2019

Magistraten

Mr. J.Th. Drop

Zaaknummer

201810332/1/A1

Noot

C.M.M. van Mil

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS203499:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Bouwrecht / Woonrecht

Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)

Staatsrecht / Grondrechten

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2019:3808, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-11-2019

Wetgeving

Art. 1:2 lid 1 Awb

Essentie

Last onder dwangsom. Omdat er een fundamenteel recht in geding is — het woonrecht — worden huurders als belanghebbende aangemerkt.

Samenvatting

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:99, is in beginsel slechts de overtreder belanghebbende bij de oplegging van een last onder dwangsom, omdat alleen hij de dwangsom kan verbeuren, maar sluit dat niet uit dat ook een ander dan de overtreder belanghebbende kan zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Appellanten hebben als huurders van de bedrijfsunits een eigen belang dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit, omdat de opgelegde last onder dwangsom tot doel heeft de bewoning van de units te beëindigen. Er is derhalve een fundamenteel recht in geding — het woonrecht — zodat appellanten als belanghebbende moeten worden aangemerkt. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Van belang is voorts dat appellanten de bewoning willen hervatten indien het hoger beroep slaagt en dat dit instemming heeft van belanghebbende, die zelf geen hoger beroep heeft ingesteld.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A en appellant B, beiden te Schagen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 15 november 2018 in zaak nrs. 18/683, 18/481 en 18/495 in het geding tussen:

1. Belanghebbende, te Schagen,
 2. Appellant A,
 3. Appellant B,
- en

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft het college belanghebbende gelast het (laten) gebruiken van de units in het bedrijfsverzamelgebouw op het perceel locatie te Schagen voor bewoning binnen één week te staken en gestaakt te houden en de voorzieningen die bewoning mogelijk maken binnen vier weken te verwijderen en verwijderd te houden onder oplegging van een dwangsom van € 30.000.

Bij besluit van 8 januari 2018 heeft het college het door belanghebbende daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd.

Bij afzonderlijke besluiten van 9 januari 2018 heeft het college de door appellant A en appellant B tegen het besluit van 17 juli 2017 daartegen gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij afzonderlijke besluiten van 9 maart 2018 heeft het college de besluiten van 9 januari 2018 ingetrokken, de bezwaren van appellant A en appellant B ongegrond verklaard en het besluit van 17 juli 2017 overeenkomstig het besluit van 8 januari 2018 gehandhaafd.

Bij uitspraak van 15 november 2018 heeft de rechtbank de door appellant A en appellant B ingestelde beroepen tegen de besluiten van 9 maart 2018 gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en de beroepen van appellant A en appellant B die zijn gericht tegen de besluiten van 9 januari 2018 niet-ontvankelijk verklaard. Bij die uitspraak heeft de rechtbank het door belanghebbende tegen het besluit van 8 januari 2018 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover belanghebbende daarbij is gelast om meubels in de units te verwijderen en verwijderd te houden, het besluit van 17 juli 2017 herroepen voor zover dat ziet op het verwijderen en verwijderd houden van meubels in de units, bepaald dat de last op dit onderdeel komt te luiden:

"te (laten) verwijderen en verwijderd houden van de voorzieningen die bewoning mogelijk maken in het bedrijfsverzamelgebouw op het perceel locatie te Schagen, kadastraal bekend als gemeente Schagen, sectie [...] nummer [...]. Dit kunt u doen door in ieder geval de slaapgelegenheden en één van de drie voorzieningen (keuken, badkamer of toilet) te (laten) verwijderen en verwijderd te houden"

, en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 17 juli 2017 voor zover dat is vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant A en appellant B hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2019, waar appellant A en appellant B, bijgestaan door mr. J.G. Schmidt, advocaat te Schagen, en het college, vertegenwoordigd door M.J.A. Ruigrok, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Op het perceel bevindt zich een bedrijfsverzamelgebouw met daarin bedrijfsunits die worden verhuurd. Belanghebbende heeft het perceel en het daarop aanwezige bedrijfsverzamelgebouw in mede-eigendom. Zowel appellant A als appellant B huren een bedrijfsunit, waarin zij op de benedenverdieping een bedrijfsruimte hebben. Ten tijde van belang woonden zij op de bovenverdieping.

Bespreking hoger beroep

2.

Appellant A en appellant B betogen dat de rechtbank hun beroepen tegen de besluiten van 9 januari 2018 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartoe voeren zij aan dat zij als huurders en gebruikers van de units een rechtstreeks belang hebben, ondanks dat de opgelegde last niet aan hen is gericht. Zij zijn immers genoodzaakt om door het besluit de bewoning van de units te beëindigen en worden daarbij geraakt in een fundamenteel belang, te weten hun huisvesting.

2.1.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb luidt:

"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

2.2.

De last onder dwangsom is bij het besluit van 17 juli 2017 aan belanghebbende opgelegd. De rechtbank heeft overwogen dat appellants A en appellants B bij de last onder dwangsom als huurders geen belanghebbende zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De last is niet aan hen gericht en zij kunnen ook geen dwangsommen verbeuren. De rechtbank heeft overwogen dat appellants A en appellants B slechts een van belanghebbende afgeleid belang hebben, zodat het college de bezwaren van appellants A en appellants B ten onrechte ontvankelijk heeft geacht. De rechtbank heeft de beroepen van appellants A en appellants B, voor zover gericht tegen de besluiten van 9 maart 2018, daarom gegrond verklaard en die besluiten vernietigd, zodat de besluiten van 9 januari 2018 weer herleven. De rechtbank heeft overwogen dat appellants A en appellants B bij een beoordeling van de besluiten van 9 januari 2018 geen belang meer hebben, om welke reden de rechtbank de beroepen, voor zover gericht tegen die besluiten, niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.3.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:99, is in beginsel slechts de overtreder belanghebbende bij de oplegging van een last onder dwangsom, omdat alleen hij de dwangsom kan verbeuren, maar sluit dat niet uit dat ook een ander dan de overtreder belanghebbende kan zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Appellants A en appellants B hebben als huurders van de bedrijfsunits een eigen belang dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit, omdat de opgelegde last onder dwangsom tot doel heeft de bewoning van de units te beëindigen. Er is derhalve een fundamenteel recht in geding — het woonrecht — zodat appellants A en appellants B als belanghebbende moeten worden aangemerkt. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Van belang is voorts dat appellants A en appellants B de bewoning willen hervatten indien het hoger beroep slaagt en dat dit instemming heeft van belanghebbende, die zelf geen hoger beroep heeft ingesteld.

Het betoog slaagt.

3.

De Afdeling zal hierna de gronden van het beroep van appellants A en appellants B bespreken, nu de zaak geen nadere behandeling door de rechtbank behoeft.

Bespreking beroep

4.

Voor zover de beroepen van appellants A en appellants B zijn gericht tegen de afzonderlijke besluiten van 9 januari 2018, hebben appellants A en appellants B geen procesbelang bij een bespreking van die besluiten. Die besluiten zijn immers ingetrokken bij de afzonderlijke besluiten van 9 maart 2018.

5.

Vast staat dat de bedrijfsunits zonder de daartoe benodigde omgevingsvergunning geschikt zijn gemaakt voor bewoning en dat het gebruik van de units voor bewoning in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Witte Paal".

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts 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.

6.

Appellants A en appellants B betogen dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot oplegging van een last onder dwangsom ten aanzien van de door hen gehuurde bedrijfsunits. Daartoe voeren zij aan dat concreet zicht op legalisering aanwezig is. Ook voeren zij aan dat hun belangen onvoldoende bij de besluitvorming zijn betrokken en dat het college geen zorgvuldig onderzoek heeft gedaan, alvorens over te gaan tot oplegging van een last onder dwangsom. Appellants B heeft in dat verband gesteld dat hij toestemming heeft verkregen om in de unit te wonen, omdat hij is ingeschreven in de Basisregistratie Personen op het adres van de unit en omdat twee ambtenaren hebben toegezegd dat geen bezwaar bestond tegen het beoogde gebruik. Appellants A heeft gewezen op zijn gezondheidstoestand.

6.1.

Het college heeft zich in de besluitvorming op het standpunt gesteld dat het niet bereid is om een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruik van de units voor bewoning, omdat het college het niet wenselijk acht om op deze locatie (bedrijfs)woningen toe te staan. Daarnaast heeft het college gesteld dat de units niet voldoen aan de brandveiligheidseisen en overige voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 die gelden voor woningen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling

(bijvoorbeeld de uitspraak van 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2568) volstaat in beginsel het enkele feit dat het college niet bereid is een omgevingsvergunning te verlenen voor afwijking van het bestemmingsplan voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering aanwezig is. In hetgeen appellants A en appellants B hebben aangevoerd, ziet de Afdeling op voorhand geen aanknopingspunten voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het door het college ingenomen standpunt rechtens onjuist is en de vereiste vergunningen niet kunnen worden geweigerd.

6.2.

Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de omstandigheid dat appellants A en appellants B ten tijde van de besluitvorming in de Basisregistratie Personen (hierna: de Brp) op de adressen van de units stonden ingeschreven, niet maakt dat aan hen daarmee toestemming is verleend om ter plaatse te wonen aangezien de inschrijving in de Brp niet kan worden geweigerd. Voor zover appellants A en appellants B in dat verband een beroep doen op het vertrouwensbeginsel, slaagt dat betoog niet. Appellants A en appellants B hebben niet aannemelijk gemaakt dat door ambtenaren een concrete toezegging is gedaan, nog daargelaten of daarbij sprake was van een welbewuste standpuntbepaling dat in afwijking van de regels van het bestemmingsplan ter plaatse mocht worden gewoond.

Ten aanzien van appellants A heeft het college gesteld dat het de bewoning van de unit tijdelijk heeft gedoogd in verband met zijn gezondheidstoestand en dat het appellants A heeft geadviseerd om vervangende woonruimte te zoeken omdat het gedogen slechts van tijdelijke aard was en geen omgevingsvergunning inhield. Het tijdelijk gedogen van de bewoning door appellants A levert evenmin een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel op.

De Afdeling ziet in hetgeen in beroep is aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het college de belangen van appellants A en appellants B onvoldoende bij zijn besluitvorming heeft betrokken.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

7.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank de beroepen van appellants A en appellants B tegen de besluiten van 9 maart 2018 gegrond heeft verklaard en die besluiten heeft vernietigd. De Afdeling zal de beroepen tegen de afzonderlijke besluiten van 9 maart 2018 ongegrond verklaren.

8.

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:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 15 november 2018 in zaak nrs. 18/683, 18/481 en 18/495, voor zover de rechtbank de beroepen van appellants A en appellants B tegen de besluiten van 9 maart 2018 gegrond heeft verklaard en die besluiten heeft vernietigd;
- III. verklaart die beroepen tegen de afzonderlijke besluiten van 9 maart 2018 ongegrond;
- IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Schagen tot vergoeding van bij appellants A en appellants B in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Schagen aan appellants A en appellants B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 253 (zegge: tweehonderddrieënvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

De hier opgenomen uitspraak is reeds in dit tijdschrift opgenomen onder *ABkort* 2019/540. Omdat over deze uitspraak meer te zeggen valt, wordt deze alsnog voorzien van een annotatie. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling (anders dan de

rechtbank) ten aanzien van de kring van belanghebbenden bij een last onder dwangsom, dat de huurders een eigen belang hebben dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit, omdat de opgelegde last onder dwangsom tot doel heeft de bewoning te beëindigen. Hiermee is het woonrecht in geding. Het woonrecht is een fundamenteel recht. Omdat er een fundamenteel recht in geding is, moeten appellanten als belanghebbende worden aangemerkt.

2.

De Afdeling herhaalt in deze uitspraak (r.o. 2.3.) de standaardoverweging:

“(…) is in beginsel slechts de overtreder belanghebbende bij de oplegging van een last onder dwangsom, omdat alleen hij de dwangsom kan verbeuren, maar sluit dat niet uit dat ook een ander dan de overtreder belanghebbende kan zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.”

(zie ook ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5269; ABRvS 25 november 2009, ECLI:NL:2009:BK4300, *ABkort* 2009/500 en ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:99). Deze overweging is terug te voeren op ABRvS 2 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8265, waarin is geoordeeld (r.o. 2.4.):

“Het betoog van appellant dat artikel 5:24, derde lid, van de Awb impliceert dat bij een last onder dwangsom ook de rechthebbende op de zaak als belanghebbende moet worden aangemerkt kan niet worden gevolgd. Anders dan een besluit tot toepassing van bestuursdwang, betreft de last onder dwangsom alleen de — vermeende — overtreder. Omdat alleen deze een dwangsom kan verbeuren is in beginsel slechts hij aan te merken als belanghebbende bij de last als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Appellant is niet als de overtreder aan te merken.”

3.

Aangezien niet is uitgesloten dat ook een ander dan de overtreder in geval van een last onder dwangsom belanghebbende kan zijn, komt de Afdeling in de hierboven opgenomen uitspraak vervolgens tot het oordeel dat een fundamenteel recht in geding is, op grond waarvan huurders als belanghebbende moeten worden aangemerkt. In de conclusie van Raadsheer Advocaat-Generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven (CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474) wordt onder vuistregel 1 (r.o. 8.7 e.v.) uitvoerig ingegaan op de mogelijkheid dat het eigen belang van een derde de reële mogelijkheid van aantasting van een fundamenteel recht betreft, op grond waarvan de derde als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb wordt aangemerkt. Die aantasting hoeft niet vast te staan (r.o. 8.10):

“Om vanwege de reële mogelijkheid van schending van een fundamenteel recht een eigen belang te hebben, moet de derde natuurlijk wel worden beschermd door het fundamentele recht in kwestie en zal het besluit het fundamentele recht van de derde op een of andere wijze moeten raken. De standaard die in verband met dat ‘raken’ door de bestuursrechters zou moeten worden gehanteerd is, zoals hiervoor al blijkt, ‘de reële mogelijkheid dat de derde in het fundamentele recht wordt geschaad’. Die schending hoeft dus niet 100% vast te staan.”

4.

Fundamentele rechten ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter de derde niet onthouden zou mogen zijn onder meer het recht op leven, werk of woning (zoals door de Afdeling opgesomd in ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7724). In laatstgenoemde zaak was echter niet gebleken van aantasting van een dergelijk fundamenteel recht met de weigering om subsidie te verstrekken. In ABRvS 2 november 2007, *AB* 2008/9, was een ander fundamenteel recht in geding: het recht op vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 EVRM (zie ook: ABRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2254). De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde hier dat er feitelijk een reële mogelijkheid bestond dat T-Mobile door de weigering om bouwvergunning te verlenen in haar aan dat fundamenteel recht ontleend belang zou worden geschaad, zodat hierin een voldoende eigen belang was gelegen om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb. Een andere zaak waar een beroep op een fundamenteel recht werd gedaan is ABRvS 23 februari 2011, *AB* 2011/117. De huurder van een woning had beroep ingesteld tegen de aanwijzing van de gehuurde woning als gemeentelijk monument. De Afdeling gaat niet mee met het beroep van de huurder op het recht op respect voor de woning als bedoeld in artikel 8 EVRM en oordeelt dat de huurder niet-ontvankelijk is.

5.

Een ander fundamenteel recht dat kan maken dat een derde als belanghebbende wordt aangemerkt is het recht op arbeid. Anders dan de hiervoor genoemde fundamentele rechten betreft dit een sociaal grondrecht, dat niet is opgenomen in het EVRM (zie hierover ook CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, r.o. 8.10). In de conclusie van A-G Widdershoven (r.o. 6.22) wordt erop gewezen dat tot dat moment het recht op arbeid (ABRvS 5 oktober 2016, *AB* 2017/22), de vrijheid van meningsuiting (ABRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2254) en de eer en goede naam (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2341; ABRvS 20 juli 2011, *AB* 2012/7) de enige fundamentele rechten zijn, waarvan de Afdeling in positieve zin heeft bepaald dat de mogelijkheid van aantasting ervan een eigen belang oplevert. Daarnaast is

erop gewezen dat de Afdeling in beginsel ook heeft erkend de reële mogelijkheid van aantasting van het recht op leven (artikel 2 EVRM) of het recht op een woning (artikel 8 EVRM). Met de hierboven opgenomen uitspraak is deze erkenning ten aanzien van het woonrecht bevestigd: ook huurders kunnen een eigen belang hebben dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit. In dit geval omdat de opgelegde last onder dwangsom tot doel heeft de bewoning van de units te beëindigen. Daarmee is het woonrecht als fundamenteel recht in geding en moeten de huurders als belanghebbende worden aangemerkt.