

LJN: BO8494, Rechtbank Roermond , AWB 10 / 812 Print uitspraak

Datum uitspraak: 21-12-2010

Datum publicatie: 23-12-2010

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: Beroep van de stichting MERU tegen de door het college van B&W van de gemeente Roerdalen opgelegde last onder dwangsom, inhoudende herstel van het rijksmonument Sankt Ludwig, ongegrond verklaard. Artikel 11, tweede lid, onder b, van de Monumentenwet 1988 biedt naar het oordeel van de rechtbank blijkens de Memorie van Toelichting bij deze wet voldoende basis om handhavend op te treden tegen het bewust verwaarlozen van een monument waardoor dit in gevaar wordt gebracht. Beginselplicht tot handhaving. De financiële consequenties hiervan voor de stichting MERU kunnen niet worden gezien als een bijzondere omstandigheid op grond waarvan van handhaving kan worden afgezien.

---

Uitspraak

RECHTBANK ROERMOND

Sector bestuursrecht, meervoudige kamer

Procedurenummer: AWB 10 / 812

Uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 8:70 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

inzake

[eiseres: Stichting MERU/MVU ] te [woonplaats: Vlodrop], eiseres,  
gemachtigde mr. H.H.B. Lamers,

tegen

het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Roerdalen, verweerder.

## 1. Procesverloop

Het beroep richt zich tegen het besluit van verweerder van 20 mei 2010, waarbij het besluit van 21 oktober 2009 is gehandhaafd bij aanvulling van de motivering. Bij laatstgenoemd besluit heeft verweerder aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd.

De door verweerder ter uitvoering van artikel 8:42 van de Awb ingezonden stukken en het verweerschrift zijn in afschrift aan eiseres gezonden.

Het beroep is behandeld ter zitting van de rechtbank op 30 november 2010, waar eiseres, in de personen van [naam: Prof. A. van der Woud] en [naam: Dhr. G. Rieter] en bijgestaan door mr.

Lamers, is verschenen en waar verweerder zich heeft doen vertegenwoordigen door M.M.L. Heijnen en M. Graafhuis.

## 2. Overwegingen

2.1. Eiseres is sinds 1984 eigenaar van het complex Sankt Ludwig, gelegen op het perceel aan Station 24 te Vlodrop. Bij besluit van 9 oktober 1997 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen genoemd complex aangewezen als beschermd monument in de zin van de Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988). Tegen dit besluit staan geen rechtsmiddelen meer open.

Bij besluit van 22 september 1998 is op verzoek van eiseres door verweerder een sloopvergunning verleend, waarna eiseres op 12 september 2001 gestart is met de sloop van het gebouw. Nadat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij uitspraak van 2 juli 2003 had geoordeeld dat de sloopvergunning ten onrechte was verleend, heeft verweerder de sloopvergunning alsnog geweigerd. Eiseres heeft voorts een verzoek ingediend bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: de Minister) om Sankt Ludwig af te voeren van de lijst van beschermde monumenten, welk verzoek is geweigerd. Het hiertegen gemaakte bezwaar is door de Minister ongegrond verklaard. Het door eiseres ingediende beroep tegen voornoemd besluit is bij uitspraak van heden van deze rechtbank ongegrond verklaard (procedurenummer AWB 10/263).

Bij besluit van 21 oktober 2009 heeft verweerder aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd. Deze last onder dwangsom houdt in dat eiseres het Sankt Ludwig herstelt in de toestand zoals die was vóór de sloop van de voorbouw op 12 september 2001 en bovendien het treffen van passende voorzieningen, ook aan overige delen van Sankt Ludwig, teneinde te voorkomen dat schade aan het rijksmonument ontstaat als gevolg van weersinvloeden. In dit verband moet gedacht worden aan het herstellen van diverse lekkages aan daken, defecte ramen en goten en afvoeren. De begunstigingstermijn is bepaald op één jaar na het onherroepelijk worden van het besluit van de Minister inzake de weigering tot afvoering van Sankt Ludwig van de lijst van beschermde monumenten. Uiterlijk 26 weken na het onherroepelijk worden van dit besluit dient eiseres de werkzaamheden te hebben gestart. Bij niet nakoming van de last zal eiseres een dwangsom verbeuren van EUR 100.000,- per dag, met een maximum van EUR 3.000.000,-.

2.2. De rechtbank dient eerst te beoordelen of voor verweerder de bevoegdheid tot handhaving bestond en vervolgens of verweerder van die bevoegdheid, als die bestond, in redelijkheid gebruik had mogen maken.

### Wettelijk kader

2.3. Artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet (Gemw) bepaalt dat het gemeentebestuur bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang. In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang wordt uitgeoefend door het college van burgemeester en wethouders, indien de toepassing van bestuursdwang dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.

2.4. Ingevolge artikel 5:21 van de Awb, zoals dat gold ten tijde hier van belang, wordt onder bestuursdwang verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met, bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Ingevolge artikel 5:24, eerste lid, van de Awb, zoals dat gold ten tijde hier van belang, wordt

een beslissing tot toepassing van bestuursdwang op schrift gesteld. De schriftelijke beslissing is een beschikking. Ingevolge het vierde lid van dit artikel wordt in de beschikking een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbenden de tenuitvoerlegging kunnen voorkomen door zelf maatregelen te treffen. Het bestuursorgaan omschrijft de te nemen maatregelen. Op grond van artikel 5:32 van de Awb, zoals dat gold ten tijde hier van belang, kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daar niet tegen verzet.

2.5. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Mw 1988, zoals dat gold ten tijde hier van belang, is het verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Mw 1988 is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning:

a. een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen;

b. een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

Ingevolge artikel 12 van de Mw 1988, zoals dat gold ten tijde hier van belang, wordt een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 11 ingediend bij burgemeester en wethouders.

Artikel 14, eerste lid, van de Mw 1988, zoals dat gold ten tijde hier van belang, bepaalt dat burgemeester en wethouders beslissen omtrent de aanvraag, bedoeld in artikel 12, tenzij het betreft:

a. een archeologisch monument;

b. een monument dat in gebruik is bij Onze Minister van Defensie en tevens een militaire bestemming heeft.

2.6. De rechtbank overweegt allereerst dat zij geen aanleiding heeft gezien de toestand van het complex ter plekke te gaan bekijken, zoals eiseres heeft voorgesteld. Op grond van de stukken, het verhandelde ter zitting en de overgelegde foto's acht zij zich voldoende voorgelicht omtrent de feitelijke situatie van het complex, voor zover van belang voor de beoordeling van het beroep.

Reikwijdte artikel 11 Mw 1988

2.7. Eiseres stelt in beroep de reikwijdte van artikel 11 van de Mw 1988 aan de orde. Eiseres is van mening dat verweerder met het opleggen van een last onder dwangsom voor het herstellen van reeds voor de sloop - en wellicht reeds voor de aankoop van het complex door eiseres - aanwezige gebreken veel verder gaat dan op grond van artikel 11 van de Mw 1988 mogelijk is. In de Mw 1988 is geen onderhoudsverplichting opgenomen, hetgeen verweerder nu wel aan eiseres heeft opgelegd. Bovendien spreekt artikel 11, tweede lid, onder b, van gebruik, waar het complex van eiseres juist lange tijd niet in gebruik is. Artikel 11 biedt derhalve niet voldoende grondslag om een last onder dwangsom op te kunnen leggen, aldus eiseres.

2.8. Verweerder stelt zich op het standpunt dat uit de Memorie van Antwoord (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 881, nr. 6, p. 33, hierna: MvA) bij de Mw 1988 blijkt dat bij een klaarblijkelijke gevaarstelling van een monument op grond van artikel 11, tweede lid, onder b, van de Mw 1988 maatregelen kunnen worden geëist teneinde verdere gevaarstelling te voorkomen. Onder gevaarstelling dient te worden verstaan het in gevaar brengen van de monumentale eigenschappen van het pand. Ook het laten vervallen van het complex door

middel van het openlaten van daken en ramen vallen hier blijkens de MvA onder. Artikel 11 biedt derhalve voldoende grondslag om de last onder dwangsom op te leggen.

2.9. Niet in geschil is dat eiseres de voorbouw van het complex heeft gesloopt, zonder te beschikken over een onherroepelijke sloopvergunning daarvoor. De eerder verleende sloopvergunning is later alsnog ingetrokken. Het handelen van eiseres levert dan ook strijd op met artikel 11, tweede lid, onder a, van de Mw 1988. Dat artikel 11 van de Mw 1988 voor deze overtreding (in beginsel) voldoende grond biedt om handhavend op te treden staat dan ook niet ter discussie. De rechtbank is voorts van oordeel dat artikel 11, tweede lid, onder b, van de Mw 1988 ook voldoende basis biedt om (in beginsel) een last onder dwangsom op te leggen, voor zover deze ziet op het herstellen van diverse andere gebreken die los van de sloop zijn ontstaan, en zij motiveert dit oordeel als volgt. Hoewel in de Mw 1988 niet expliciet een onderhoudsverplichting is opgenomen, blijkt uit de door verweerder aangehaalde MvA dat van geval tot geval kan worden bezien of door een bepaalde handelwijze sprake is van het ‘in gevaar brengen’ van een monument, zoals in artikel 11, tweede lid, onder b, is bedoeld. Bij het gebruiken van een beschermd monument heeft de wetgever blijkens de tekst van de MvA ook gedacht aan het “langdurig openlaten van daken, dakramen, ramen en deuren waardoor hemelwater ongehinderd naar binnen kan”. Deze handelingen zien niet zozeer op het actief maar op het passief verwaarlozen van een monument. Dat betekent dat een nalatige houding ook kan vallen onder het begrip gebruik van artikel 11 van de Mw 1988. De rechtbank kan het standpunt van eiseres, dat zij het monument niet in gebruik heeft en dat daarom artikel 11, tweede lid, onder b, niet van toepassing is, dan ook niet volgen. Uit de MvA kan de rechtbank niet anders afleiden dan dat de wetgever met artikel 11 heeft beoogd een dusdanig gebruik, inhoudende het bewust verwaarlozen van een monument waardoor de monumentale waarden in gevaar worden gebracht, te verbieden. Dat betekent concreet dat eiseres naar het oordeel van de rechtbank door voormelde handelwijze, namelijk het open laten van kapotte ramen en daken, heeft gehandeld in strijd met artikel 11, tweede lid, onder b, van de Mw 1988. Verweerder was op grond van het bepaalde in artikel 125 Gemw, in samenhang met artikel 5:32 Awb en de artikelen 11, 12 en 14 van de Mw 1988, in beginsel bevoegd in dit kader een last onder dwangsom op te leggen juist om de gevolgen van die handelwijze ongedaan te maken.

2.10. De rechtbank zal vervolgens de vraag beantwoorden of verweerder van deze bevoegdheid tot handhaving in redelijkheid gebruik had mogen maken.

#### Bijzondere omstandigheden

2.11. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan daarvan afzien. Dit geldt te meer indien door een belanghebbende derde uitdrukkelijk is verzocht om tegen een illegale situatie op te treden. Bijzondere omstandigheden kunnen zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie 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 (zie onder meer de uitspraken van de Afdeling van 4 mei 2010, LJN BM4160 en 27 oktober 2004, LJN AR4609).

2.12. Van concreet uitzicht op legalisatie is de rechtbank niet gebleken. De in eerste instantie verleende sloopvergunning is na een tweetal procedures bij twee gerechtelijke instanties

alsnog geweigerd en vooralsnog is geen nieuwe aanvraag gedaan. Zoals hiervoor onder 2.11 is overwogen kunnen bijzondere omstandigheden om niet tot handhavend optreden over te gaan voorts zijn gelegen in de onevenredigheid van de gevolgen van de handhaving voor de eigenaren van het perceel, in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. De Afdeling heeft op 24 oktober 2007 (LJN BB6330) overwogen dat bijzondere omstandigheden slechts kunnen leiden tot het oordeel dat handhaving onevenredig is, indien sprake is van incidentele overtredingen en/of overtredingen van geringe ernst.

2.13. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat de bijzondere omstandigheden om van handhaving af te zien, zijn gelegen in het (financieel) belang van eiseres in verhouding tot het algemeen belang van de handhaving. De kosten voor het herstel staan volgens eiseres in geen verhouding tot de waarde van het complex. Dit geldt des te meer nu eiseres het complex niet in gebruik heeft en ook niet in gebruik wil nemen en er bovendien geen alternatieve bestemming is voor het complex. Daar komt bij dat eiseres geen middelen heeft om aan de last te voldoen, dan wel om verbeurde dwangsommen te voldoen.

2.14. Verweerder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Het belang van handhaving weegt het zwaarst, mede gelet op ongewenste precedentwerking en de monumentale status van het complex, die ook onlangs door de Minister nog in stand is gelaten. De financiële situatie van eiseres, voor zover deze bij gebreke van een deugdelijke onderbouwing al duidelijk is geworden, speelt geen rol in deze belangenafweging.

2.15. De rechtbank overweegt als volgt. Zoals hiervoor is aangegeven kan gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling sprake zijn van bijzondere omstandigheden indien het gaat om incidentele overtredingen en/of overtredingen van geringe ernst. De rechtbank is van oordeel dat daarvan in onderhavig geval geen sprake is. Ook de financiële consequentie van de last onder dwangsom voor eiseres kan niet worden gezien als bijzondere omstandigheid op grond waarvan van handhaving kan worden afgezien. De Afdeling heeft zich daarover al eerder uitgesproken (zie de uitspraak van 18 oktober 2006, LJN AZ0347). Hetzelfde geldt voor de door eiseres aangevoerde kapitaalvernietiging (zie de uitspraak van 4 mei 2005, LJN AT5119). Niet kan worden geoordeeld dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat aan de financiële belangen van eiseres geen doorslaggevend gewicht behoeft te worden toegekend. Daarbij is tevens van belang, voor wat betreft de te herstellen voorbouw, dat slopen zonder een onherroepelijke sloopvergunning op eigen risico geschiedt. De rechtbank overweegt ten aanzien van dit punt tot slot dat de door eiseres overgelegde offerte van PRC Kostenmanagement - waarmee zij heeft willen aantonen dat de met herstel gemoeide kosten onevenredig hoog zijn - niet slechts ziet op herstel van de voorbouw en het nemen van consoliderende maatregelen, maar op het volledig aanpassen van het complex aan de normen van het Bouwbesluit. Dit gaat veel verder dan verweerder met de last onder dwangsom beoogt en kan reeds hierom niet als reële vergelijking dienen ten aanzien van de met de uitvoering van de last gemoeide kosten.

2.16. Voor zover eiseres heeft willen betogen dat verweerder na eerder langdurig stil te hebben gezeten niet tot handhaving heeft kunnen overgaan, overweegt de rechtbank als volgt. Zoals de ABRvS eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 11 februari 2004, LJN AO3407), betekent de omstandigheid dat een overtreding lange tijd door het bestuursorgaan ongemoeid is gelaten niet zonder meer dat het bestuursorgaan daartegen niet meer handhavend mag optreden. Slechts onder bijzondere omstandigheden moet het bestuursorgaan afzien van handhavend optreden. Hiervoor is reeds geconcludeerd dat van bijzondere

omstandigheden geen sprake is, zodat deze beroepsgrond niet kan slagen. De rechtbank overweegt overigens dat verweerder ook eerder al (tot tweemaal toe) een last onder dwangsom heeft opgelegd, zij het in minder vergaande mate dan nu het geval is. Van geheel stilzitten aan de zijde van verweerder is derhalve geen sprake geweest. Mede gelet op deze omstandigheid komt aan de lange periode waarin verweerder wist van de illegale situatie maar daartegen niet (in deze mate) handhavend is opgetreden, geen doorslaggevende betekenis toe. Ook de omstandigheid dat verweerder eerst lange tijd heeft willen meewerken aan de sloop van het complex maakt het voorgaande niet anders. Verweerder heeft gemotiveerd aangegeven dat de eis tot herstel van de voorbouw mede is ingegeven door het besluit van de Minister van 10 oktober 2008, inhoudende dat de monumentale status van het complex niet komt te vervallen, waar hij er eerder vanuit ging dat deze status mogelijk zou komen te vervallen.

2.17. Nu geen sprake is van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan verweerder van handhaving af had moeten zien, is hij terecht tot handhaving overgegaan.

De last onder dwangsom

2.18. Eiseres heeft voorts aangevoerd dat de last onvoldoende duidelijk is. Dat is in strijd met de rechtszekerheid, nu eiseres niet weet welke maatregelen moeten worden getroffen om aan de last te voldoen.

2.19. De rechtbank is van oordeel dat de last voldoende duidelijk is en wel om de volgende reden. Uit de stukken en uit hetgeen verweerder heeft gesteld blijkt dat bij het besluit van 20 mei 2010 tot oplegging van de last onder dwangsom, als bijlage een advies van [naam bedrijf] is gevoegd, waarin de te nemen maatregelen nader zijn gespecificeerd. Dit advies met de bijbehorende specificatie maakt naar het oordeel van de rechtbank voldoende duidelijk wat de door eiseres te nemen maatregelen inhouden. Daarnaast heeft verweerder verwezen naar bestaande bouwtekeningen en bouwvergunningen, waaruit blijkt wat de situatie van het complex was vóór 12 september 2001. De beroepsgrond kan niet slagen. De rechtbank overweegt overigens dat verweerder ter zitting duidelijk heeft gemaakt dat voor zover de last ziet op het herstel van de aanwezige gebreken die los van de sloop van de voorbouw zijn ontstaan, het enkel gaat om consoliderende maatregelen. Deze maatregelen verschillen niet van de eerder door verweerder opgelegde lasten inzake de voorbouw van het complex en zien derhalve niet zozeer op herstel in oude staat, maar op het voorkomen van verdere schade aan het complex door weersinvloeden. Verweerder heeft hiermee uitdrukkelijk te kennen gegeven dat eiseres in het herstel van deze gebreken niet zo ver moet gaan dat het gehele complex volledig in de oude staat wordt teruggebracht of moet worden gerenoveerd.

2.20. Eiseres heeft tevens aangevoerd dat de begunstigingstermijn van één jaar door verweerder onvoldoende is gemotiveerd. Reeds hierom kan het besluit geen stand houden. Niet gebleken is immers of de werkzaamheden binnen de gestelde termijn kunnen worden uitgevoerd.

2.21. De rechtbank overweegt als volgt. De door het bestuursorgaan te stellen begunstigingstermijn dient, gelet op de omstandigheden van het geval, redelijk te zijn. De termijn mag niet zo lang zijn dat er in feite sprake is van een gedogen voor een bepaalde periode en niet meer van een redelijke termijn om de vereiste maatregelen zelf uit te voeren. Het is de rechtbank niet gebleken dat de begunstigingstermijn van één jaar onredelijk kort zou zijn. Daarbij neemt de rechtbank ook in aanmerking dat de termijn pas ingaat op het moment

dat het besluit van de Minister, inhoudende de weigering tot afvoering van het complex van de lijst met beschermde monumenten, onherroepelijk wordt. Dat biedt eiseres de mogelijkheid om zich reeds vooraf te (laten) informeren over de te treffen maatregelen, hetgeen eiseres blijkens de overgelegde offertes overigens ook al heeft gedaan. Ook deze beroepsgrond kan niet slagen.

2.22. Eiseres heeft voorts gesteld alle in de zienswijzen en in bezwaar aangevoerde gronden, voor zover deze niet expliciet in het beroepschrift worden vermeld, te handhaven in beroep. De rechtbank overweegt hieromtrent als volgt. De door eiseres gehandhaafde gronden zijn door verweerder in het bestreden besluit uitdrukkelijk besproken en gemotiveerd weerlegd. Nu eiseres niet gemotiveerd heeft aangegeven waarom hetgeen verweerder heeft overwogen niet juist zou zijn, is de rechtbank van oordeel dat het beroep in dit kader niet kan slagen. De enkele herhaling van de gronden maakt immers niet dat het bestreden besluit op dit punt onjuist is.

2.23. Gelet op het vorenstaande is het beroep ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De rechtbank:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gedaan door mrs. P.J. Voncken (voorzitter), E.J. Govaers en P.M.S. Dijks, in tegenwoordigheid van mr. J.C. Sluymer als griffier en in het openbaar uitgesproken op 21 december 2010.

w.g. mr. J.C. Sluymer,  
griffier w.g. mr. P.J. Voncken,  
voorzitter

Voor eensluidend afschrift:  
de wnd. griffier:

verzonden op: 21 december 2010.

Een belanghebbende en het bestuursorgaan kunnen tegen deze uitspraak binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Ingevolge artikel 6:5 van de Awb bevat het beroepschrift een of meer gronden tegen de uitspraak en moet een afschrift van de uitspraak bij het beroepschrift worden overgelegd.