

## Uitspraken

ZAAKNUMMER	201101486/1/A2
DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 1 februari 2012
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen
PROCEDURESOORT	Hoger beroep
RECHTSGBIED	Algemene kamer - Hoger Beroep Bestuursdwang / Dwangsom



201101486/1/A2.

Datum uitspraak: 1 februari 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Maharishi European Research University/Maharishi Vedic University (hierna: Meru), gevestigd te Vlodrop, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 21 december 2010 in zaak nr. 10/812 in het geding tussen:

Meru

en

het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2009 heeft het college Meru een last onder dwangsom opgelegd.

Bij besluit van 20 mei 2010 heeft het college het door Meru daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 december 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door Meru daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Meru bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 januari 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 28 februari 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting, gevoegd met het hoger beroep in de zaak nr. [201101572/1/H2](#), behandeld op 7 juli 2011, waar Meru, vertegenwoordigd door mr. H.H.B. Lamers, advocaat te Maastricht, bijgestaan door G. Rieter en G. Lieve, en het college, vertegenwoordigd door K.J. Rouffa, M. Heijnen en G. Sanders, allen werkzaam

bij de gemeente Roerdalen, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Bij brief van 20 juli 2011 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend. Daarbij is het college in de gelegenheid gesteld om een besluit, als bedoeld in artikel 6:18 en 6:19 van de Awb, te nemen. Het college heeft dat op 26 augustus 2011 gedaan. Meru heeft bij brief van 20 september 2011 hierop een reactie gegeven.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 12 januari 2012, waar Meru, vertegenwoordigd door mr. H.H.B. Lamers, advocaat te Maastricht, en het college, vertegenwoordigd door K.J. Rouffa en G. Sanders, beiden werkzaam bij de gemeente Roerdalen, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is het verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen.

Ingevolge het tweede lid 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 wordt een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 11 ingediend bij het college.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, beslist het college omtrent de aanvraag, bedoeld in artikel 12, tenzij het betreft:

a. een archeologisch monument;

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

2.2. Meru is sinds 1984 eigenaar van het uit 1904-1909 daterende complex Sankt Ludwig in Vlodrop. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft bij besluit van 9 oktober 1997 het complex aangewezen als rijksmonument.

Meru heeft met gebruikmaking van een door het college bij besluit van 22 september 1998 verleende vergunning voor het afbreken van Sankt Ludwig de voorbouw van dat complex gesloopt. Na de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2003 in zaak nr. [200204048/1](#), waarbij de vernietiging door de rechtbank van het desbetreffende besluit op bezwaar is bevestigd, heeft het college de vergunning alsnog geweigerd. Vervolgens heeft Meru op 6 maart 2007 een verzoek ingediend bij de minister om Sankt Ludwig af te voeren van het monumentenregister. Het beroep van Meru tegen de in bezwaar gehandhaafde afwijzing van dit verzoek heeft de rechtbank ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 21 september 2011 heeft de Afdeling deze uitspraak bevestigd (zaak nr. [201101572/1/H2](#)).

Het college heeft bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 21 oktober 2009 Meru onder oplegging van een dwangsom gelast dat zij het rijksmonument Sankt Ludwig herstelt in de toestand zoals die was vóór de sloop van de voorbouw op 12 september

2001 (onderdeel 1) en dat zij passende voorzieningen treft en in stand houdt, ook aan de overige delen van het complex, teneinde te voorkomen dat schade aan het rijksmonument ontstaat als gevolg van weersinvloeden (onderdeel 2). In dit verband moet worden gedacht aan het herstellen van diverse lekkages in daken, defecte ramen, goten en afvoeren. Het college heeft de begunstigingstermijn bepaald op één jaar na het onherroepelijk worden van het besluit van de minister inzake de afwijzing van het verzoek om het Sankt Ludwig af te voeren van het monumentenregister. Voorts heeft het college bepaald dat uiterlijk 26 weken na het onherroepelijk worden van dit besluit Meru de werkzaamheden dient te hebben gestart. Indien Meru geen uitvoering geeft aan de last, zal zij een dwangsom verbeuren van € 100.000,00 per dag, met een maximum van € 3.000.000,00.

2.3. Meru betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was een last onder dwangsom op te leggen. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank is uitgegaan van een onjuiste reikwijdte van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988. Hoewel bij de totstandkoming van die wet expliciet is overwogen dat geen onderhoudsverplichting kan worden opgelegd, heeft het college die verplichting volgens Meru toch aan haar opgelegd in de dwangsomanschrijving door, pas voor het eerst in het besluit op bezwaar, te stellen dat sprake is van gevaarstelling van het monument, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988. Meru betoogt voorts dat er voor het openlaten van daken, dakramen, ramen en deuren geen bewijs voorhanden is en dat voor zover openingen in het gebouw aanwezig zijn, dit te wijten is aan slijtage en weersinvloeden.

2.3.1. Niet is in geschil dat Meru de verbouw van het complex heeft gesloopt zonder een onherroepelijke sloopvergunning. Immers, nadien heeft het college de sloopvergunning alsnog geweigerd en die weigering is rechtens onaantastbaar geworden. Hiermee heeft zij gehandeld in strijd met artikel 11, tweede lid, aanhef en onder a, van de Monumentenwet 1988. Op grond daarvan was het college bevoegd handhavend op te treden tegen de sloop.

Anders dan Meru betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college ook op grond van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, bevoegd was handhavend op te treden tegen de gebreken die los van de sloop zijn ontstaan. Uit de memorie van antwoord bij de Monumentenwet 1988 (Kamerstukken II 1987-1988, 19 881, nr. 6, blz. 33) kan worden afgeleid dat van geval tot geval moet worden bezien of ten gevolge van een bepaalde handelwijze een monument in gevaar wordt gebracht als bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b. Blijkens de memorie van antwoord kan het langdurig openlaten van daken, dakramen, ramen en deuren, waardoor hemelwater ongehinderd naar binnen gaat, strafbare verwaarlozing van het monument opleveren. Verder is vermeld dat hetzelfde geldt voor het niet goed laten functioneren van goten en afvoeren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat deze handelingen niet zozeer betreffen een actief, maar een passief verwaarlozen van een monument. Gelet op het voorgaande valt onder het in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, opgenomen verbod ook het verrichten van handelingen, een nalaten daaronder begrepen, waardoor het voortbestaan van een beschermd monument gevaar loopt. Anders dan Meru betoogt, kan dan ook niet worden geoordeeld dat de rechtbank is uitgegaan van een onjuiste reikwijdte van die bepaling. Ter zitting is naar voren gekomen dat niet in geschil is dat het complex de volgende gebreken heeft: gebroken beglazing, ramen en deuren die niet sluiten, gaten in de met keramische dakpannen gedekte daken alsmede gaten in dakgoten en hemelwaterafvoeren. Ten gevolge van deze gebreken kan hemelwater het complex binnendringen waardoor het voortbestaan van dit monument in gevaar komt. Gelet hierop heeft Meru gehandeld in strijd met artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988, zodat het college ook in zoverre bevoegd was handhavend op te treden.

Voor zover Meru betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college pas in het

besluit op bezwaar van 20 mei 2010 gevaarstelling van het monument aan de dwangsomaanschrijving ten grondslag heeft gelegd, wordt overwogen dat in het primaire besluit van 21 oktober 2009 expliciet is verwezen naar artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, en dat bij de vermelding van de geconstateerde activiteiten is gewezen op het belang de weersinvloeden te beperken om verdere beschadiging van het monument te voorkomen. Van een wijziging van de grondslag van de aanschrijving in het besluit op bezwaar is dan ook geen sprake.

De betogen falen.

2.4. 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 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 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.

2.5. Meru betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn om van handhaving af te zien. Volgens Meru is in dit geval handhavend optreden onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Zij voert aan dat geen sprake is van een algemeen belang tot handhaving, aangezien het college tweemaal een vergunning heeft verleend voor het afbreken van het Sankt Ludwig en zij thans in overleg is met ambtenaren van de gemeente over een nieuwe sloopvergunning. Voorts voert Meru aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college in de financiële omstandigheden van Meru en de gestelde kapitaalvernietiging een bijzondere omstandigheid had moeten zien om van handhavend optreden af te zien.

2.5.1. Anders dan Meru betoogt, is er wel degelijk een algemeen belang bij handhavend optreden. Dit belang is met de overtreding van artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 gegeven. Dat het college eerder tweemaal een sloopvergunning heeft verleend, leidt niet tot een ander oordeel, nu die vergunningen niet in stand zijn gebleven. Voorts bestond geen zicht op een nieuwe sloopvergunning. Ten tijde van het besluit van 20 mei 2010 was ook nog geen aanvraag om een sloopvergunning ingediend.

Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraken van 27 april 2011 en 24 december 2008 in zaken nrs. [201008317/1/H1](#) en [200801113/1](#)) biedt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. Voorts biedt de door Meru aangevoerde omstandigheid dat handhavend optreden zal leiden tot kapitaalvernietiging volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraken van 4 augustus 2010 en 7 oktober 2009 in zaken nrs. [200909705/1/H1](#) en [200809453/1/H1](#)) evenmin grond voor dat oordeel. De door Meru aangevoerde financiële omstandigheden aan haar zijde en de gestelde kapitaalvernietiging zijn door de rechtbank dan ook terecht niet aangemerkt als bijzondere omstandigheden.

Het betoog faalt.

2.6. Meru betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom na een periode van stilzitten thans een in vergelijking met twee eerdere dwangsomaanschrijvingen verder gaande last tot reparatie is opgelegd. Het college heeft in zijn besluit van 21 oktober 2009 aangegeven dat na het alsnog geweigerd zijn van de sloopvergunning handhavend is opgetreden en dat eind

2007 is geconstateerd dat de consoliderende maatregelen die bij de eerdere dwangsomaanschrijving zijn opgelegd, te niet waren gegaan dan wel ontbraken, hetgeen heeft geleid tot een tweede dwangsomaanschrijving in 2008 tot herstel van die maatregelen. De thans opgelegde last gaat verder, nu die mede is gebaseerd op het besluit van de minister van 10 oktober 2008 waarbij het verzoek van Meru om het complex af te voeren van het monumentenregister is afgewezen, aldus het college in voormeld besluit. Van een motiveringsgebrek is derhalve geen sprake.

2.7. Meru betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de last voldoende duidelijk is. Volgens Meru zijn zowel onderdeel 1 als onderdeel 2 van de lastgeving in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

2.7.1. Anders dan Meru betoogt, is voldoende duidelijk wat dient te gebeuren om te voldoen aan onderdeel 1 van de lastgeving. Vaststaat dat Meru de voorbouw van het complex heeft gesloopt. De lastgeving is erop gericht het complex te herstellen in de toestand van vóór de sloop van de voorbouw op 12 september 2001. Voor de originele staat en detaillering van de voorbouw heeft het college verwezen naar bestaande bouwtekeningen en bouwvergunningen met betrekking tot het complex. Hiermee is voldoende duidelijk wat Meru op grond van de lastgeving dient te doen. Dat niet vaststaat wat de onderhoudsstaat van het gesloopte gedeelte was vóór 12 september 2001, zoals Meru stelt, leidt niet tot een ander oordeel, nu de lastgeving uitsluitend is gericht op het herstel van het illegaal gesloopte gedeelte. Het betoog faalt in zoverre.

In het besluit van 21 oktober 2009 is bij onderdeel 2 van de lastgeving voor de te nemen maatregelen verwezen naar het advies van H.C.B. Bouwadvies van 10 juni 2009. Het college stelt met deze last te beogen dat maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat het complex in gevaar wordt gebracht als bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988. De last spreekt evenwel van het treffen van maatregelen teneinde schade aan het complex te voorkomen. Voor een zodanig ruim geformuleerde last biedt die bepaling evenwel geen grondslag. Voorts is in het advies van H.C.B. niet voldoende duidelijk en concreet vermeld welke maatregelen Meru dient te treffen om te kunnen voldoen aan de last in onderdeel 2. Het besluit van 20 mei 2010 is in zoverre dan ook in strijd met de rechtszekerheid. Het betoog over onderdeel 2 van de lastgeving slaagt derhalve.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover daarbij de handhaving in het besluit van 20 mei 2010 van onderdeel 2 van de lastgeving in stand is gelaten, te worden vernietigd. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep tegen het besluit van 20 mei 2010 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen, voor zover daarbij onderdeel 2 van de lastgeving is gehandhaafd.

2.9. Bij besluit van 26 augustus 2011 heeft het college onderdeel 2 van de lastgeving aangepast. Dit besluit wordt ingevolge de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, geacht eveneens onderwerp te zijn van het geding in hoger beroep.

2.10. Het college heeft in het besluit van 26 augustus 2011 aangegeven dat de last in onderdeel 2 is gericht op het beëindigen van het in gevaar brengen van het complex en dat daartoe de buitenschil van het complex weer wind- en waterdicht dient te worden. Het college heeft concreet vermeld welke maatregelen Meru daarvoor dient te treffen, te weten: het dichten van sparingen en gebroken beglazing, het dichten van gaten in de met keramische pannen gedekte dakvlakken, het herstellen van lekkende goten die zijn gelegen op de buitengevels, alsmede van lekkende, aan de gevels bevestigde goten waardoor water in de gevel dringt en het herstellen van lekkages in hemelwaterafvoeren. Het college heeft zich daarbij gebaseerd op het advies van H.C.B. van 22 augustus 2011.

2.11. Het betoog van Meru dat de in het besluit van 26 augustus 2011 opgesomde maatregelen disproportioneel zijn, nu zij over onvoldoende financiële middelen beschikt om die uit te voeren, faalt. Zoals hiervoor onder 2.5.1 is overwogen, is de financiële situatie van de aangeschrevene geen reden voor het oordeel dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan om die reden daarvan behoort af te zien.

2.12. Meru betoogt dat de maatregel tot het dichteren van sparingen en gebroken beglazing disproportioneel is, omdat aangetast hout dient te worden vervangen om nieuw glas te kunnen plaatsen. Zij betoogt voorts dat onduidelijk is hoe de maatregel tot het dichteren van gaten in dakvlakken moet worden uitgevoerd en dat, indien dat dient te gebeuren met dakpannen, ook die maatregel disproportioneel is. Voor het plaatsen van de ontbrekende dakpannen dienen ook spanten te worden vernieuwd. Volgens Meru had het college net als in de eerdere dwangsomaanschrijving van 1 november 2001 kunnen volstaan met een goedkopere voorziening, te weten het afdekken van openingen in het complex door een zeildoek of bouwplastic dan wel het aanbrengen van planken aan de buitenzijde. Destijds is volstaan met deze consoliderende maatregelen in verband met de mogelijke sloop van het gebouw. Die mogelijkheid doet zich volgens Meru thans ook voor.

2.12.1. Anders dan Meru betoogt, volgt uit de dwangsomaanschrijving dat de gaten in de met keramische pannen gedekte dakvlakken dienen te worden gedicht door het terugplaatsen van pannen. Het college heeft ter zitting aangegeven dat die pannen nog steeds verkrijgbaar zijn. Voorts heeft het college ter zitting aangegeven dat met provisorische maatregelen kan worden volstaan waar het betreft het ondervangen van de gevolgen van in slechte staat verkerende dakspanten. Ook heeft het college ter zitting opgemerkt dat het dichteren van gebroken beglazing kan worden uitgevoerd door middel van bijvoorbeeld daarvoor aanbrengen van een doorzichtige kunststof beplating. Aangezien de maatregelen tot het dichteren van sparingen en gebroken beglazing en het dichteren van gaten in daken niet verder strekken dan tot het wind- en waterdicht maken van het complex teneinde te voorkomen dat het complex in gevaar wordt gebracht als bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988, heeft het college deze maatregelen in redelijkheid kunnen opnemen in de lastgeving. Het college had geen aanleiding hoeven zien voor het opleggen van de door Meru voorgestelde maatregelen, die het complex slechts tijdelijk beschermen tegen weersinvloeden, nu ook ten tijde van het besluit van 26 augustus 2011 geen concreet zicht op de verlening van een sloopvergunning bestond.

De betogen falen.

2.13. Meru betoogt dat het opleggen van een last tot het herstellen van lekkende goten en het herstellen van hemelwaterafvoeren niet kan worden gebaseerd op artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988. Volgens Meru zijn goten en afvoeren uitsluitend in de huidige staat komen te verkeren door de tand des tijds en niet door het langdurige openlaten van daken, dakramen, ramen en deuren waardoor hemelwater ongehinderd naar binnen kan dringen.

2.13.1. In het besluit van 26 augustus 2011 heeft het college aangegeven dat de maatregelen tot het dichteren van goten op de buitengevels en hemelwaterafvoeren langs de buitengevels zijn gericht op het voorkomen van indringing van water in de gevels. Anders dan Meru betoogt, vallen deze maatregelen ter uitvoering van de last, binnen de reikwijdte van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988. Uit hetgeen hiervoor onder 2.3.1 is overwogen volgt immers dat het verbod in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, ook betrekking heeft op het in stand laten van lekkende goten en afvoeren waardoor het voortbestaan van een beschermd monument gevaar

loopt.

Het betoog faalt.

2.14. Het beroep tegen het besluit van 26 augustus 2011 is ongegrond.

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

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Roermond van 21 december 2010 in zaak nr. 10/812, voor zover daarbij de handhaving in het besluit van 20 mei 2010 van onderdeel 2 van de lastgeving in stand is gelaten;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen van 20 mei 2010, zonder kenmerk, voor zover daarbij onderdeel 2 van de lastgeving is gehandhaafd;

V. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen van 26 augustus 2011 ongegrond;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen tot vergoeding van bij de stichting Stichting Maharishi European Research University/Maharishi Vedic University in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.110,02 (zegge: tweeduizend honderdtien euro en twee cent), waarvan € 1.966,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen aan de stichting Stichting Maharishi European Research University/Maharishi Vedic University het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 746,00 (zegge: zevenhonderdzesenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.H. Roelfsema, ambtenaar van staat.

w.g. Van Dijk w.g. Roelfsema  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2012

58-609.