

2009, AB 2009/383, m.nt. P.J. Stolk en JB 2009/231, m.nt. G. Overkleef-Verburg). Dit is weer anders bij voorlichters die vooral intern gericht werken (ABRvS 3 februari 2010, LJN BL1844).

9. De hier opgenomen uitspraak voegt aan deze reeks toe dat ook bestuurders en de leden van de ondernemingsraad zich uit hoofde van hun functie in zekere mate in de openbaarheid begeven. Dit volgt onder meer uit de op de website van VGGM gepubliceerde (jaar)verslagen. In zoverre past deze uitspraak in de lijn van de reeds bestaande jurisprudentie.

10. Nieuw is evenwel dat ook de inhoud van de documenten waar het om gaat relevant kan zijn of de persoonlijke levenssfeer in het geding is. Dat lijkt de Afdeling immers te suggereren nu zij opmerkt dat de informatie in de verslagen van overlegvergaderingen feitelijk van aard zijn en niet de mening weergeeft van de betrokken personen. Daarmee lijkt de Afdeling een extra toets in te bouwen (die erg lijkt op het beoordelen of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen daar waar art. 11 WOB wordt ingeroepen) bij het wel of niet toepassen van art. 10 lid 2 onder e WOB. De persoonlijke levenssfeer is blijkbaar niet in het geding bij persoonsgegevens van hen die niet in de openbaarheid optreden, maar daarbij is kennelijk ook relevant dat geen persoonlijke opmerkingen worden gemaakt.

11. Dat laatste lijkt me niet zuiver. Als de vraag voorligt of openbaarmaking van persoonsgegevens stuit op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan mijns inziens niet een rol spelen of sprake is van feitelijke gegevens of persoonlijke beleidsopvattingen in de overige onderdelen van het document. Dat zijn twee aparte beoordelingen die moeilijk aan elkaar te verknopen zijn, zoals de Afdeling nu ogenschijnlijk voorstaat.

C.N. van der Sluis

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 december 2012, nr. 201200400/1/A1
(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, H. Troostwijk en W. Sorgdrager)
m.nt. C.J. Ijdema¹

(art. 5:37 lid 2, art. 5:39 lid 1 Awb)

Kluwer Omgevingsrecht 2013/17189
NJB 2013/305
LJN BY6768

Art. 5:37 lid 2 Awb. Beschikking tot weigering om tot invordering van dwangsom over te gaan. Art. 5:39 lid 1 Awb van toepassing?

Art. 5:39 lid 1 Awb voorziet in een concentratie van rechtsbescherming indien het college besluit om tot invordering over te gaan. Het ligt in de rede dat art. 5:39 lid 1 Awb ook toepassing vindt in de gevallen dat het college niet besluit om tot invordering over te gaan of dat weigert. Nu het hier een weigering betreft, verzet de rechtszekerheid zich niet tegen een zodanige uitleg van die bepaling.

Deze uitleg sluit naar het oordeel van de Afdeling aan bij de bedoelingen van de wetgever met de vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 102-104). Daaruit blijkt dat de wetgever met die wet enerzijds de positie van de derde heeft willen versterken door het bieden van rechtsmiddelen inzake de effectuering van een dwangsom, en anderzijds een opeenstapeling van procedures heeft willen voorkomen door het bewerkstelligen van concentratie van rechtsbescherming, terwijl partijen in gevallen als de onderhavige, waar het een geschil over de effectuering van een opgelegde dwangsom betreft, zijn gebaat bij het zo spoedig mogelijk verkrijgen van een finaal oordeel van de bestuursrechter.

Uitspraak op het hoger beroep van:
het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug,
appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 1 december 2011 in zaken nrs. 10/3812, 10/4341 en 10/4342 in het geding tussen:
[wederpartij]
en
het college.

Procesverloop

Bij besluiten van 4 juni 2008, 27 augustus 2008 en 11 november 2008 heeft het college, samengevat weergegeven, geweigerd handhavend op te treden tegen de manegeactiviteiten en de aanwezigheid van een zogeheten prefabloods op het bij [belanghebbende] in eigendom zijnde perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel), voor zover deze geen onderdeel uitmaken van het door het college genomen ge-
doogbesluit van 18 april 2005.

¹ Jaap Ijdema is advocaat bij Adriaanse van der Weel Advocaten te Rotterdam, Middelburg en Terneuzen en auteur van het blog www.bestuurlijkehandhaving.blogspot.com.

Bij besluit van 9 februari 2011 heeft het college naar aanleiding van door [wederpartij] ingediende bezwaarschriften opnieuw geweigerd handhavend op te treden tegen de op het perceel aanwezige prefabloods en het gebruik van het perceel voor manegeactiviteiten.

Bij uitspraak van 1 december 2011, voor zover thans van belang, heeft de rechtbank het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 9 februari 2011 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het college opgedragen om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op de bezwaarschriften en verzoeken van [wederpartij] te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 27 december 2011 heeft het college de door [wederpartij] gemaakte bezwaren gegrond verklaard. Bij besluit van 12 december 2011, verzonden op 28 december 2011, heeft het college [belanghebbende] onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen drie maanden na dagtekening van deze brief de loods van zijn perceel te verwijderen en verwijderd te houden en de manegeactiviteiten van paardensportvereniging De Bosruiters en derden op het perceel te (laten) beëindigen en beëindigd te houden. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 2.000,00 per week dat niet aan de aanschrijving wordt voldaan, met een maximum te verbeuren bedrag van € 20.000,00.

[wederpartij] en [belanghebbende] hebben beroep ingesteld tegen deze besluiten.

Het college heeft verweerschriften ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [wederpartij] en [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij] en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

[wederpartij] heeft bij brief van 8 mei 2012 beroep bij de rechtbank ingesteld tegen het niet tijdig beslissen door het college op zijn verzoek om bij [belanghebbende] tot invordering van dwangsommen over te gaan. De rechtbank heeft dit beroep doorgezonden aan de Afdeling.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft bij besluit van 12 juni 2012 geweigerd bij [belanghebbende] tot invordering van dwangsommen over te gaan.

[wederpartij] heeft beroep ingesteld tegen dit besluit.

Bij besluit van eveneens 12 juni 2012 heeft het college besloten de begunstigingstermijn te verlengen tot 1 september 2012.

[wederpartij] heeft beroep ingesteld tegen dit besluit.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 september 2012, waar het college, vertegenwoordigd door P. Pasveer, werkzaam bij de gemeente, en [wederpartij], bijgestaan door mr. G.J.M. Cartigny, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen. Tevens is daar [belanghebbende], vertegenwoordigd door mr. T.E. van der Bent, advocaat te Zeist, en L.J. Nederhof, gehoord.

Overwegingen

1. [belanghebbende] exploiteert een veehouderij op het perceel. Tevens vinden daar manegeactiviteiten plaats. [wederpartij] is eigenaar en bewoner van een aangrenzend perceel.
2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Lange Dreef' (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel van [belanghebbende] de bestemming 'Uit te werken woongebied 2 (UW 2)'.

Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als zodanig aangegeven gronden bestemd voor wonen en in het op de plankaart nader aangeduide gebied tevens voor maatschappelijke voorzieningen, met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, tuinen en erven, woonstraten en ontsluitingspaden, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, waterlopen en waterhuishouding.

Ingevolge artikel 4.2.1 mogen de in artikel 4.1 bedoelde gronden uitsluitend worden bebouwd in overeenstemming met een van rechtskracht verkregen hebbende uitwerking als bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Ingevolge artikel 4.2.5, aanhef en onder b, geldt voor het gebied UW 2 dat de huidige bebouwingsdichtheid van 28% moet worden gehandhaafd, tot maximaal 1600 m² bebouwd oppervlak.

Ingevolge artikel 6.1 is het verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemmingen.

Ingevolge het 'Uitwerkingsplan "Lange Dreef, UW2", Dribergen', rust op het perceel de bestemming 'Wonen (W)'.

Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften zijn de gronden die op de kaart als zodanig zijn aangewezen, bestemd voor één vrijstaande woning in een landelijke omgeving.

Ingevolge artikel 7.1 is het verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemmingen.

3. Vast staat dat de prefabloods op het perceel zonder de daartoe vereiste bouwvergunning is opgericht. Voorts is het gebruik van het perceel ten behoeve van de bedoelde manegeactiviteiten in strijd met de bestemmingsplannen, zodat het college bevoegd is daartegen handhavend op te treden.

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 een last onder bestuursdwang of 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.

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is van concreet zicht op beëindiging van de overtreding, zodat het college volgens haar niet om die reden heeft mogen afzien van handhavend optreden. Daartoe voert het aan dat de rechtbank heeft miskend dat de op 22 april 2011 door [belanghebbende] aangevraagde omgevingsvergunning voor onder meer een rijhal elders op het perceel, in overeenstemming is met het ontwerpbestemmingsplan 'Paardenfokkerij Engweg 38a', dat voor die gronden is vastgesteld (hierna: het ontwerpbestemmingsplan). Volgens het college blijkt uit de aanvraag om omgevingsvergunning dat deze is ingediend ten behoeve van een paardenfokkerij en geeft de rechtbank een te beperkte uitleg van het begrip 'paardenfokkerij'. In dit verband verwijst het naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2009 in zaak nr. 200809119/1/H1, waarin de Afdeling volgens het college heeft overwogen dat een rijhal onlosmakelijk is verbonden met de bedrijfsvoering van een paardenfokkerij. De rechtbank heeft daarom miskend dat het bedrijf van [belanghebbende] op korte termijn naar de nieuwe locatie elders op het perceel verplaatst zal worden, waarmee de strijdigheden met het bestemmingsplan op de huidige locatie zullen zijn beëindigd, aldus het college.

5.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen sprake is van concreet zicht op legalisering van de met het bestemmingsplan strijdige situatie op de huidige locatie, omdat het ontwerpbestemmingsplan 'Paardenfokkerij [locatie]' (hierna: het ontwerpbestemmingsplan), waarnaar het college verwijst in het besluit van 9 februari 2011, niet voorziet in de legalisering van de prefabloods en de manegeactiviteiten. Zij heeft tevens terecht overwogen dat ook overigens geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden had mogen afzien. De door het college in het besluit van 9 februari 2011 vermelde omstandigheid dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen en dat de sloop van de prefabloods en de verplaatsing van het bedrijf van [be-

langhebbende], waaronder begrepen de paardrijactiviteiten door paardensportvereniging De Bosruiters, zijn voorzien voor 1 januari 2012, leveren onvoldoende concreet zicht op beëindiging van de illegale situatie op korte termijn op. In dit verband is van belang dat ook indien moet worden aangenomen dat de oprichting van de rijhal zal worden toegestaan, dat niet tot beëindiging van de illegale situatie op de huidige locatie op korte termijn leidt. Deze illegale situatie wordt immers pas beëindigd, indien, nadat voor de nieuwe rijhal omgevingsvergunning is verleend, de huidige prefabloods wordt gesloopt. Van definitieve duidelijkheid over het moment van die sloop was echter geen sprake. Zo was ten tijde van belang nog geen omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van de rijhal.

De rechtbank heeft voorts bij haar oordeel dat voor het college geen aanleiding bestond van handhavend optreden af te zien, mogen betrekken dat [belanghebbende] er sinds de verlening van de tijdelijke vrijstelling en bouwvergunning voor de prefabloods op 22 december 2004 mee bekend was dat hij deze uiterlijk 22 december 2009 moest verwijderen en dat hij er sinds het gedoogbesluit van 18 april 2005 mee bekend was dat de activiteiten van paardensportvereniging De Bosruiters tot uiterlijk 18 april 2010 zouden worden gedoogd, zodat de eventuele door hem als gevolg van een handhavingsbesluit te lijden schade, voorzienbaar was.

Het betoog faalt.

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

7. Bij besluit van 27 december 2011 heeft het college de door gemaakte bezwaren gegrond verklaard. Bij besluit van 12 december 2011, verzonden op 28 december 2011, heeft het [belanghebbende] met betrekking tot de prefabloods en het gebruik van het perceel een last onder dwangsom opgelegd.

8. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

9. [wederpartij] betoogt dat de begunstigingstermijn van drie maanden te lang is. Hij voert hiertoe aan dat het mogelijk is de prefabloods binnen een week af te breken, waarmee ook de illegale paardrijactiviteiten beëindigd zullen zijn. Tevens voert hij aan dat [belanghebbende] ervan op de hoogte was dat hij zich steeds tegen de overtredingen heeft verzet, en dat [belanghebbende] er daarom rekening mee moest houden dat het college handhavend zou optreden.

9.1. Het college heeft zich, onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 24 november 2009 in zaak nr. 200907117/2/M2, op het standpunt gesteld dat een begunstigingstermijn van drie maanden redelijk is, omdat het [belanghebbende] de gelegenheid wil bieden een ander onderkomen te vinden voor de gestalde paarden. De Afdeling ziet geen aanleiding dit standpunt van het college niet redelijk te achten.

Het betoog faalt.

10. [belanghebbende] betoogt dat het gebruik van het perceel door derden, waaronder paardensportvereniging De Bosruiters, hem niet kan worden tegengeworpen, omdat in artikel 6.1 van de planvoorschriften alleen de term 'gebruiken' is opgenomen en niet de term 'laten gebruiken'. In dit verband voert hij aan dat het bestemmingsplan onder de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) tot stand is gekomen, zodat het in artikel 7.10 van de Wet ruimtelijke ordening opgenomen algemene gebruiksverbod niet op het geschil van toepassing is. Verder bevat de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht volgens [belanghebbende] geen aanwijzing dat de wetgever heeft willen breken met hetgeen de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 26 november 2008 in zaak nr. 200708557/1, namelijk dat op een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór 1 juli 2008 ter inzage is gelegd, de WRO van toepassing blijft.

10.1. [belanghebbende] is eigenaar van het perceel en de zich daarop bevindende opstallen en faciliteert in die hoedanigheid de manegeactiviteiten op het perceel door onder meer De Bosruiters. Voor het oordeel dat [belanghebbende] in zoverre niet in strijd met artikel 6.1 van de planvoorschriften heeft gehandeld, bestaat daarom geen aanleiding.

Het betoog faalt.

11. De overige betogen van [belanghebbende] die verband houden met zijn stelling dat hij wat betreft de door derden ontplooidde manegeactiviteiten op het perceel niet als overtreder kan worden aangemerkt, falen, gelet op hetgeen onder 10.1 is overwogen, evenzeer.

12. [belanghebbende] betoogt verder dat het college hem ten onrechte, in afwijking van het handhavingsbeleid dat is neergelegd in het door het college vastgestelde Handhavingsprogramma 2011 (hierna: het handhavingsbeleid), geen vooraankondiging heeft gestuurd voordat het tot handhaving overging. Hij verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2011 in zaak nr. 201010199/1/M2, waarin is overwogen dat in gevallen waarin het bestuursorgaan redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, het zich in beginsel aan dit beleid dient te houden.

12.1. Volgens het handhavingsbeleid wordt aan de overtreder een vooraankondiging gestuurd met een termijn van meestal vier weken, waarbinnen de overtreding beëindigd moet zijn. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het [belanghebbende] geen vooraankondiging heeft gestuurd, omdat de rechtbank hem slechts vier weken heeft gegund voor het nemen van een nieuw besluit. Daarom heeft het [belanghebbende] op 16 december 2011 de gelegenheid geboden zijn visie naar voren te brengen op het voornemen om tot handhavend optreden over te gaan. De Afdeling ziet in deze handelwijze van het college geen aanleiding voor het oordeel dat het niet zonder vooraankondiging tot hand-

having mocht besluiten. Daarbij wordt onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 5.1. is overwogen, in aanmerking genomen dat [belanghebbende] er reeds geruime tijd van op de hoogte was dat hij de bedoelde overtredingen van het bestemmingsplan diende te beëindigen.

Het betoog faalt.

13. Het betoog van [belanghebbende] dat concreet zicht op legalisering bestaat, omdat een ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage is gelegd, faalt evenzeer, nu dit ontwerp ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom nog niet ter inzage was gelegd en dit ontwerp voorts niet ziet op de locatie waar de overtredingen plaatsvinden.

14. [belanghebbende] heeft zijn betoog dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, niet nader onderbouwd, zodat dit betoog reeds daarom faalt.

15. Het betoog van [belanghebbende] dat de begunstigingstermijn, met name gezien de omstandigheid dat het college de overtredingen van het bestemmingsplan gedurende lange tijd heeft gedoogd, te kort is, faalt. Gelet op hetgeen hiervoor onder 9.1. is overwogen, acht de Afdeling de door het college gehanteerde begunstigingstermijn niet onredelijk.

16. [belanghebbende] betoogt verder dat de dwangsommen te hoog zijn, omdat deze niet in verhouding staan tot de zwaarte van de geschonden belangen en de beoogde werking van de last onder dwangsom.

16.1. Het college heeft te kennen gegeven dat de hoogte van de dwangsommen is gebaseerd op het handhavingsbeleid. Volgens dit beleid wordt bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom rekening gehouden met het voordeel dat de overtreder heeft bij het laten voortbestaan van de overtreding, het nadeel dat de samenleving daarvan ondervindt, en het bestuurlijk belang bij handhaving. Volgens dit beleid varieert een dwangsom bij illegale bedrijfsgebouwen van € 50.000,00 tot € 250.000,00 en bij gebruik in strijd met een bestemmingsplan van € 20.000,00 tot € 250.000,00. Gelet hierop bestaat geen grond de dwangsom van ten hoogste € 20.000,00 euro onredelijk te achten.

Het betoog faalt.

17. De beroepen van [wederpartij] en [belanghebbende] zijn ongegrond.

18. Ingevolge artikel 4:13, derde lid, van de Awb, voor zover thans van belang, dient een beschikking te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn.

Ingevolge artikel 4:14, eerste lid, deelt, indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Ingevolge artikel 4:17, eerste lid, verbeurt het bestuursorgaan, indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De Algemene termijnenwet is op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

Ingevolge het derde lid is de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

Ingevolge artikel 4:18 stelt het bestuursorgaan de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was.

Ingevolge artikel 5:37, eerste lid, beslist het bestuursorgaan alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.

Ingevolge het tweede lid geeft het bestuursorgaan voorts een beschikking omtrent de invordering van de dwangsom, indien een belanghebbende daarom verzoekt.

Ingevolge het derde lid beslist het bestuursorgaan binnen vier weken op het verzoek.

Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijkgesteld het niet tijdig nemen van een besluit.

Ingevolge artikel 6:12, derde lid, kan, indien tegen het niet tijdig nemen van een besluit beroep openstaat met toepassing van afdeling 8.2.4a, het beroepschrift worden ingediend zodra:

- a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen, en
- b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

Ingevolge artikel 8:55a, eerste lid, aanhef en onder a, is afdeling 8.2.4a van toepassing indien de wettelijke beslistermijn is overschreden en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid.

19. Bij brief van 21 maart 2012 heeft [wederpartij] het college verzocht om krachtens artikel 5:37, tweede lid, van

de Awb te besluiten dat door [belanghebbende] verbeurde en nog te verbeuren dwangsommen worden ingevorderd.

Bij brief van 23 april 2012 heeft [wederpartij] het college in gebreke gesteld, omdat het, in strijd met artikel 5:37, derde lid, van de Awb niet binnen vier weken op het verzoek van 21 maart 2012 heeft beslist.

Bij brief van 8 mei 2012 heeft [wederpartij] beroep ingesteld bij de rechtbank wegens het door het college niet tijdig beslissen op het verzoek van 21 maart 2012. De rechtbank heeft het beroepschrift krachtens artikel 6:20, vierde lid, van de Awb terecht doorgezonden naar de Afdeling.

20. Bij besluit van 12 juni 2012 heeft het college [wederpartij] meegedeeld dat het niet tot invordering van dwangsommen overgaat. Het college vermeldt in dat verband dat de begunstigingstermijn niet op 12 maart 2012 is verstreken, zoals [wederpartij] stelt, maar op 28 maart 2012, zodat de brief van 21 maart 2012 een prematuur verzoek is.

21. Ingevolge artikel 6:20, derde lid, van de Awb heeft het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit mede betrekking op het alsnog genomen besluit, tenzij dit geheel aan het beroep tegemoet komt.

22. Artikel 5:39, eerste lid, van de Awb voorziet in een concentratie van rechtsbescherming indien het college besluit om tot invordering over te gaan. Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 111 en 116*) heeft de wetgever ervan afgezien om een regeling te treffen voor gevallen waarin het college niet besluit om tot invordering over te gaan of dat weigert te doen, vanwege de geringe frequentie waarin dergelijke gevallen zich volgens de wetgever voordoen. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de wetgever concentratie van rechtsbescherming in dergelijke gevallen heeft willen uitsluiten. Het ligt in de rede dat artikel 5:39, eerste lid, van de Awb ook toepassing vindt in de gevallen dat het college niet besluit om tot invordering over te gaan of dat weigert. Nu het hier een weigering betreft, verzet de rechtszekerheid zich niet tegen een zodanige uitleg van die bepaling.

Deze uitleg sluit naar het oordeel van de Afdeling aan bij de bedoelingen van de wetgever met de Vierde tranche Awb (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 102-104*). Daaruit blijkt dat de wetgever met die wet enerzijds de positie van de derde heeft willen versterken door het bieden van rechtsmiddelen inzake de effectuering van een dwangsom, en anderzijds een opeenstapeling van procedures heeft willen voorkomen door het bewerkstelligen van concentratie van rechtsbescherming, terwijl partijen in gevallen als de onderhavige, waar het een geschil over de effectuering van een opgelegde dwangsom betreft, zijn gebaat bij het zo spoedig mogelijk verkrijgen van een finaal oordeel van de bestuursrechter.

De Afdeling ziet dan ook aanleiding het besluit van het college van 12 juni 2012, dat ziet op de weigering om tot in-

vordering van dwangsommen over te gaan, bij de behandeling van het beroep tegen de last onder dwangsom te betrekken, alsmede het door de rechtbank doorgezonden beroep van [wederpartij] van 8 mei 2012 wegens het door het college niet tijdig beslissen op het verzoek van 21 maart 2012.

23. Het college heeft ter zitting verklaard dat in de datumregel van het besluit van 28 december 2011 weliswaar de datum 12 december 2011 is vermeld, maar dat dit niet de voor het bepalen van de begunstigingstermijn relevante datum kan zijn, omdat [belanghebbende] op 16 december 2012 nog in de gelegenheid is gesteld zijn visie naar voren te brengen op het voornemen om tot handhaving over te gaan en het besluit niet eerder dan op 28 december 2011 is bekendgemaakt. Gelet hierop overweegt de Afdeling dat 28 december 2011 als datum van het besluit moet worden beschouwd. Het verzoek van [wederpartij] van 21 maart 2012 is daarom in beginsel prematuur.

Het college heeft ter zitting desgevraagd verklaard dat de datum 12 december 2012 ten onrechte in het besluit is geplaatst. Nu het college deze vergissing niet voor de bekendmaking van het besluit heeft hersteld, dan wel na de bekendmaking aan [wederpartij] mededeling van deze vergissing heeft gedaan, wordt overwogen dat het [wederpartij] niet kan worden tegengeworpen dat hij voor de in het dictum van het besluit opgenomen term 'dagtekening' is uitgegaan van de in de datumregel van het besluit vermelde datum 12 december 2011. [wederpartij] heeft de in het besluit opgenomen begunstigingstermijn daarom op 12 maart 2012 te zijn verstreken mogen achten, zodat, anders dan het college heeft gesteld, het verzoek van [wederpartij] van 21 maart 2011 niet prematuur was.

24. Het college heeft, in strijd met artikel 5:37, derde lid, van de Awb, niet binnen vier weken op het verzoek van [wederpartij] beslist. Derhalve heeft [wederpartij] het college op 23 april 2012 op goede gronden in gebreke gesteld als bedoeld in artikel 6:12, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb. Nu tevens is voldaan aan het bepaalde in artikel 6:12, aanhef en onder b, van de Awb, is het beroep van [wederpartij] tegen het niet tijdig beslissen op zijn verzoek van 21 maart 2011 gegrond.

25. Met betrekking tot het verschuldigd zijn van een dwangsom ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. In dit verband wordt het volgende overwogen.

26. De Afdeling gaat ervan uit dat het college de ingebrekestelling van [wederpartij] van 23 april 2012 op 24 april 2012 heeft ontvangen. Ingevolge artikel 4:17, derde lid, van de Awb, gelezen in verbinding met het eerste lid, is de eerste dag waarop het college in gebreke is en waarover het een dwangsom is verschuldigd 9 mei 2012. De laatste dag waarover de dwangsom is verschuldigd, is de dag waarop de beslissing is verzonden, te weten 13 juni 2012. Gelet op het tweede lid van artikel 4:17 van de Awb, is het college [wederpartij] een dwangsom van in totaal € 1.020,00 verschuldigd, waarbij wordt overwogen dat het college in het besluit van 12 juni 2012 ten onrechte geen

beschikking omtrent de verschuldigdheid van dwangsommen als bedoeld in artikel 4:18 van de Awb heeft opgenomen.

27. Zoals hiervoor onder 17. is overwogen, zijn de beroepen tegen de bij besluit van 28 december 2011 aan [belanghebbende] opgelegde last onder dwangsom ongegrond. Voorts staat vast dat [belanghebbende] bij het verstrijken van de in dat besluit vermelde begunstigingstermijn niet aan de last had voldaan. Hieruit volgt dat [belanghebbende] de maximale dwangsom van € 20.000,00 heeft verbeurd.

Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 3 oktober 2012 in zaak nr. 201202290/1/A1), wordt overwogen dat aan het belang van de invordering van een verbeurde dwangsom een zwaarwegend gewicht dient te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de 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. Het college heeft geen gronden aangevoerd die als bijzondere omstandigheden als hiervoor bedoeld kunnen worden aangemerkt.

28. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 12 juni 2012 dat ziet op de weigering van het college tot invordering over te gaan, gegrond. Dit besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Het college dient een besluit te nemen, waarin het bepaalt dat het tot invordering van de door [belanghebbende] verbeurde dwangsom overgaat. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Voorts bestaat aanleiding om, met toepassing van artikel 8:72, zevende lid, van de Awb, daaraan een dwangsom te verbinden.

29. Bij besluit van eveneens 12 juni 2012 heeft het college, op verzoek van [belanghebbende], besloten de begunstigingstermijn te verlengen tot 1 september 2012. Dit besluit zal krachtens de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, eveneens bij de onderhavige procedure worden betrokken.

30. In dit besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de raad van de gemeente Utrechtse Heuvelrug op 2 juli 2012 beslist over het bestemmingsplan 'Paardenfokkerij [locatie]' en de door [belanghebbende] aangevraagde omgevingsvergunning voor onder meer een rijhal op de gronden waarop dit bestemmingsplan ziet. Volgens het college kan [belanghebbende] zijn bedrijf dan verplaatsen naar elders op het perceel, zodat concreet zicht bestaat op beëindiging van de overtreding op de huidige locatie.

31. [wederpartij] betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 30 juli 2008 in zaak nr. 200707260/1, dat de begunstigingstermijn moet samenhan-

gen met de voor herstel benodigde periode en niet mag worden gekoppeld aan de termijn die nodig is voor legalisering van de situatie. Voorts is het volgens [wederpartij] in strijd met het systeem van de wet en met de rechtszekerheid, een aan een last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn te verlengen ruimschoots nadat de oorspronkelijke begunstigingstermijn is verstreken.

31.1. Dit betoog slaagt. Zoals hiervoor onder 9.1. is overwogen, acht de Afdeling de in het besluit van 28 december 2011 opgenomen begunstigingstermijn van drie maanden niet onredelijk. Voorts betoogt [wederpartij] terecht dat, zoals de Afdeling in de voormelde uitspraak heeft overwogen, geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat een begunstigingstermijn moet worden gekoppeld aan de termijn die nodig is om de overtreding die aan de dwangsombeschikking ten grondslag ligt, te legaliseren. Het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 12 juni 2012 dat ziet op de verlenging van de begunstigingstermijn, is gegrond. Dat besluit komt eveneens voor vernietiging in aanmerking.

32. 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 ongegrond;
- II. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug van 28 december 2011, kenmerk U11.21918, ongegrond;
- III. verklaart het beroep van [belanghebbende] tegen dat besluit ongegrond;
- IV. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond;

(Enz., enz., red.)

Naschrift

Op 20 december jl. verscheen mijn artikel 'De beslissing omtrent invordering van verbeurde dwangsommen' in dit blad (*Gst.* 2012/119). Uit deze uitspraak blijkt dat het artikel daags vóór de publicatie alweer gedateerd was. De nachtmerrrie van iedere schrijver. Ik voelde mij dan ook geroepen om deze annotatie te schrijven.

Ik schets eerst de casus. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrechtse Heuvelrug besluit om een handhavingsverzoek van een derde af te wijzen. Het college verklaart het bezwaar tegen deze weigering ongegrond. In beroep vernietigt de Rechtbank Utrecht deze beslissing. Het college stelt hoger beroep in en besluit hangende dat hoger beroep, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, het bezwaar alsnog gegrond te verklaren en een last onder dwangsom op te leggen aan de overtreder. Tegen deze nieuwe beslissing op bezwaar stellen de overtreder en de derde beroep in (de derde vindt dat er een te ruime begunstigingstermijn is geboden). De Afdeling oordeelt dat het door het college ingestelde hoger beroep zich op grond van art. 6:18 en 6:19 Awb ook richt tot de nieuwe beslissing op bezwaar. Hangende het hoger beroep wijst het

college een door de derde ingediend verzoek om tot invordering van de zijn inziens verbeurde dwangsom over te gaan af.

De hamvraag is of het hoger beroep op grond van art. 5:39 lid 1 Awb mede betrekking heeft op het besluit om niet tot invordering over te gaan.

Art. 5:39 lid 1 Awb bepaalt:

“Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze betwist.”

Bij lezing van deze bepaling kan het antwoord op de hierboven gestelde vraag mijns inziens niet anders zijn dan dat art. 5:39 lid 1 Awb niet van toepassing is. Art. 5:39 lid 1 Awb heeft alleen betrekking op de situatie dat hangende het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een last onder dwangsom een beschikking wordt genomen die wel strekt tot invordering van de dwangsom. De Afdeling komt echter tot een ander oordeel. De Afdeling oordeelt dat een redelijke uitleg van art. 5:39 lid 1 Awb met zich meebrengt dat de bepaling ook van toepassing is op de situatie waarin hangende het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een last onder dwangsom een beschikking wordt genomen die niet strekt tot invordering.

De Afdeling baseert deze uitleg op de parlementaire geschiedenis. Daaruit zou volgen dat de wetgever ervan afgezien heeft om een regeling te treffen voor dit soort gevallen omdat die gevallen zich volgens de wetgever weinig frequent zouden voordoen. De meest logische reactie lijkt mij te zijn dat als de wetgever er bewust van afgezien heeft om een regeling te treffen, de wetgever maar op de blaren moet gaan zitten. Dat is niet de reactie van de Afdeling. De Afdeling overweegt dat uit de parlementaire geschiedenis niet afgeleid kan worden dat de wetgever concentratie van rechtsbescherming in deze gevallen heeft willen uitsluiten. De Afdeling vindt het ook in de rede liggen dat art. 5:39 lid 1 Awb mede betrekking heeft op een beschikking die niet strekt om tot invordering over te gaan, zonder overigens uit te leggen waarom zij dat vindt. De rechtszekerheid verzet zich niet tegen deze uitleg, volgens de Afdeling, en deze uitleg sluit ook aan bij de bedoeling van de wetgever om een opeenstapeling van procedures te voorkomen.

Naar mijn mening gaat de Afdeling, hoe begrijpelijk deze uitspraak materieel gezien wellicht ook is, te ver. De tekst van de wet is niet voor meerdere uitleg vatbaar, zodat de Afdeling ook niet kan toekomen aan een uitleg van de wet.

Bovendien geeft de Afdeling een onvolledige samenvatting van de parlementaire geschiedenis. De Afdeling verwijst naar de pagina's 111 en 116 van de memorie van toelichting. Op pagina 116 wordt voor de toelichting op art. 5:39 Awb verwezen naar de toelichting op art. 5:31c Awb (dat bepaalt

dat het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een last onder bestuursdwang mede betrekking heeft op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van bestuursdwang). Uit de toelichting op art. 5:31c Awb (p. 111) volgt dat de wetgever deze bepaling bewust niet van toepassing heeft verklaard op beschikkingen die strekken tot het niet toepassen van bestuursdwang en het niet invorderen van de kosten van bestuursdwang omdat het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang doorgaans door de overtreder wordt gemaakt c.q. ingesteld en de wetgever het niet wenselijk vindt dat een derde gratis kan meeliften op het bezwaar, beroep of hoger beroep van de overtreder.

Alleen als de derde zelf ook bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang heeft gemaakt c.q. ingesteld kan dat anders zijn, maar die gevallen doen zich naar de mening van de wetgever zo weinig voor dat zij het niet nodig vond om hiervoor een regeling te treffen.

De Afdeling brengt deze nuancering niet aan. Zij oordeelt dat het in de rede ligt dat art. 5:39 lid 1 Awb ook toepassing vindt in *alle* gevallen dat het college besluit om niet tot invordering over te gaan.

Ik vat samen. De Afdeling heeft een uitleg gegeven van een wetsbepaling die niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Deze uitleg staat haaks op de tekst van de wet en (gedeeltelijk) haaks op de bedoeling van de wetgever. Een duidelijker voorbeeld van een rechter die op de stoel van de wetgever is gaan zitten, ben ik nog niet tegengekomen.

C.J. Ijdema