

## Invorderingsbeschikking. Afdeling oordeelt dat de concentratiebepaling van art. 5:39 lid 1 Awb ook van toepassing is op een besluit om niet in te vor...

ABRvS 19-12-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6768, m.nt. T.N. Sanders

### Essentie

De werking van art. 5:39 lid 1 Awb wordt door de Afdeling uitgebreid. De Afdeling oordeelt dat de letterlijke tekst van het artikel en de wetsgeschiedenis niet in de weg staan aan de toepassing van de bepaling op een besluit om *niet* in te vorderen.

### Samenvatting

*Art. 5:39 lid 1 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, p. 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 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.*

### Partij(en)

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.

### Uitspraak

#### 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-a te a-plaats (hierna: het perceel), voor zover deze geen onderdeel uitmaken van het door het college genomen gedoogbesluit van 18 april 2005.

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 (niet opgenomen, *red.*).

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 € 2000 per week dat niet aan de aanschrijving wordt voldaan, met een maximum te verbeuren bedrag van € 20.000.

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 m<sup>2</sup> 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", Driebergen', 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-a' (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 belanghebbende, 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 prefab loods 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 (AB 2008/376, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *red.*), 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 ontplooiden 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 (AB 2011/307, m.nt. F.R. Vermeer, *red.*), 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 handhaving 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 tot € 250.000 en bij gebruik in strijd met een bestemmingsplan van € 20.000 tot € 250.000. Gelet hierop bestaat geen grond de dwangsom van ten hoogste € 20.000 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](#), p. 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](#), 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.

De Afdeling ziet dan ook aanleiding het besluit van het college van 12 juni 2012, dat ziet op de weigering om tot invordering 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 € 1020 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 heeft verbeurd.

Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 3 oktober 2012 in zaak nr. 201202290/1/A1 (AB 2012/361, m.nt. L.M. Koenraad, *red.*)), 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](#), p. 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 samenhangen 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;  
recht doende:

- 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;
- V. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug aan wederpartij in dat verband een dwangsom is verschuldigd van € 1.020 (zegge: duizend twintig euro);
- VI. verklaart het beroep van wederpartij tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug van 12 juni 2012, zonder kenmerk, dat ziet op de weigering om bij belanghebbende tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan, gegrond;
- VII. vernietigt dat besluit;
- VIII. draagt het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 28. is overwogen een besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IX. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug aan wederpartij een dwangsom verbeurt van € 250 (zegge: honderdvijftig euro) voor elke dag dat het de onder VIII. vermelde termijn overschrijdt, met een maximum van € 22.500 (zegge: tweeëntwintig duizend vijfhonderd euro);
- X. verklaart het beroep van wederpartij tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug van 12 juni 2012, zonder kenmerk, dat ziet op de verlenging van de begunstigingstermijn, gegrond;
- XI. vernietigt dat besluit;
- XII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug tot vergoeding van bij wederpartij in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1092,50 (duizend tweeënnegentig euro en vijftig cent);
- XIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug aan wederpartij het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 232 (zegge: tweehonderdtweeëndertig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

## Noot

Auteur: T.N. Sanders 

1.

‘Het doel heiligt de middelen’, moet de Afdeling hebben gedacht terwijl zij zich positioneerde op de stoel van de wetgever om deze uitspraak te schrijven. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat de concentratiebepaling van art. 5:39 lid 1 Awb van toepassing is op de beslissing om niet in te vorderen (of de weigering in te vorderen), ondanks dat de letterlijke tekst en de wetsgeschiedenis dit ogenschijnlijk niet mogelijk maken. Deze uitspraak is dan ook een mooi voorbeeld van bestuursprocesrechtelijke rechtsvorming (‘het door interpretatie veranderen van het geldende recht’ — T. Groenewegen, *Wetsinterpretatie en rechtsvorming*, diss. UvA, 2006, p. 39). Het is enerzijds een prachtige maar anderzijds ook weer een draak van een uitspraak.

2.

De Afdeling oordeelt over een situatie waarbij een overtreder én een derdebelanghebbende in beroep zijn gegaan tegen de last onder dwangsom die aan de overtreder is opgelegd. De derdebelanghebbende richt zich tegen de begunstigingstermijn in de last, welke naar zijn inzicht te lang is. Hangende het beroep tegen de last verzoekt de derdebelanghebbende (op grond van art. 5:37 lid 2 Awb) het bestuursorgaan om over te gaan tot de invordering van de naar zijn oordeel al door de overtreder verbeurde dwangsommen (zie voor een nadere beschouwing hiervan mijn annotatie bij *AB 2013/82*). Het bestuursorgaan wijst het verzoek af. De Afdeling betreft de afwijzing van het verzoek tot invordering van de



derdebelanghebbende bij de beoordeling van het beroep tegen de last, oordeelt dat het bestuursorgaan tot invordering had moeten overgaan en vernietigt het besluit op het verzoek.

### 3.

In art. 5:39 lid 1 Awb is geregeld dat indien er bezwaar, beroep of hoger beroep tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom aanhangig is, dit mede betrekking heeft op 'een beschikking *die strekt tot invordering* van de dwangsom, voor zover *de belanghebbende* deze beschikking betwist.' Over deze bepaling zegt de wetgever: 'Indien een beschikking tot invordering (dat wil zeggen een beschikking die inhoudt *dat wel wordt ingevorderd*) wordt gegeven, terwijl nog een bezwaar of beroep tegen de last onder dwangsom aanhangig is, kan *de overtreder* door betwisting van de invorderingsbeschikking bewerkstelligen dat deze in het kader van het reeds aanhangige bezwaar of beroep tevens de dwangsombeschikking wordt getoetst.' (*Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3*, p. 116). De wetgever verwijst voor een aanvullende toelichting *mutatis mutandis* naar de toelichting onder art. 5:31c lid 1 Awb waarin een soortgelijke bepaling is opgenomen ten aanzien van de last onder bestuursdwang. Bij de toelichting op dit artikel staat dat de bepaling niet van toepassing is op de beslissing tot niet-toepassing. De wetgever sluit niet uit dat er gevallen zijn waarbij het denkbaar zou zijn dat deze toch bij het beroep kan worden betrokken, maar merkt op dat deze gevallen 'in de praktijk zo weinig [voorkomen], dat van een *afzonderlijke regeling voor dat geval is afgezien*.' (*Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3*, p. 111). Kortom, de wetgever heeft bewust gekozen om geen regeling te treffen voor een geval zoals in deze uitspraak aan de orde is. Volgens de letter van de wet zou het besluit om niet in te vorderen dus niet bij het beroep moeten worden betrokken. Daartegen staat dan een aparte rechtsingang open. De Afdeling kiest er in deze uitspraak echter voor om dit besluit toch bij het beroep tegen de last te betrekken. De Afdeling motiveert in rechtsoverweging 22 dat uit de keuze van de wetgever om bewust geen regeling te treffen niet kan 'worden afgeleid dat de wetgever concentratie van rechtsbescherming in dergelijke gevallen heeft willen uitsluiten'. De wetgever heeft met de vierde tranche voorts bedoeld om de derde een sterkere positie te geven bij de invordering en om de rechtsbescherming zo veel mogelijk te concentreren. Daarom ligt een toepassing van artikel 5:39, lid 1, Awb in de rede ten aanzien van de weigering om in te vorderen, aldus de Afdeling. Tot slot merkt de Afdeling op dat de rechtszekerheid zich niet tegen deze uitleg verzet en dat de partijen gebaat zijn bij een spoedig finaal oordeel van de bestuursrechter.

### 4.

Om volledig te begrijpen waarom de Afdeling met dit oordeel ver gaat, moet men het oordeel in een breder perspectief plaatsen. Volgens Wiarda zijn er drie typen rechtsvinding door de rechter te onderscheiden (G.J. Wiarda, *3 typen van rechtsvinding*, 1999, vierde druk, p.13-15). Soms is de rechter niets meer dan de spreekbuis van de wet ('*la bouche de la loi*' – de republiek van Montesquieu in zijn '*L'esprit des lois*'), soms geeft de rechter een meer of minder vrije vertolking van de wet ('*là ou elle est, précise le juge la suit* [van de wet; TS]; *là où elle ne l'est pas, il en cherche l'esprit*' – de monarchie) en soms is de rechter bij gebrek aan een wet op zijn eigen gevoel voor recht aangewezen ('*le juge est lui-même sa règle*' – het despotisme). Tussen deze extremen van heteronomie: de rechter als spreekbuis van de wet, en autonomie: de rechter als schrijver van de wet, bestaat een glijdende schaal. Hoe moet het oordeel van de Afdeling worden gekwalificeerd? De wet is in deze uitspraak helder. Zoals Wiarda betoogt zal de rechter in dat geval 'door een eenvoudige syllogisme tot zijn beslissing kunnen komen. Wat de rechtsvinding betreft is zijn taak in die gevallen dus volledig heteronoom bepaald' (p. 20). Onduidelijk is daarom ook of de Afdeling in een geval zoals dit wel *bevoegd* is om desondanks de wet autonoom te interpreteren (zie: Groenewegen, p. 71). Toch doet de Afdeling het in dit geval en daarom gaat de Afdeling in deze uitspraak (te?) ver.

### 5.

Interessant is voorts de keuze van de Afdeling om de concentratiebepaling uit te leggen naar het doel van de vierde tranche (een teleologische interpretatie) in plaats van op basis van de letterlijke tekst van het artikel (een grammaticale interpretatie) of op basis van de wetsgeschiedenis (een wetshistorische interpretatie). Heeft de Afdeling vrijheid in de keuze van een interpretatiemethode? Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (ABRvS 9 juni 2010, nr. 200902473/1/H3) bestaan er meerdere mogelijke methoden om een wettelijk voorschrift te interpreteren. Zo oordeelde de Afdeling in de aangehaalde uitspraak van 9 juni 2010 via de teleologische methode, terwijl de rechtbank in eerste aanleg oordeelde middels de grammaticale. Het staat de Afdeling dus in principe vrij om de teleologische methode te verkiezen. Onduidelijk is of er situaties zijn waarbij de ene methode voorrang *moet* krijgen. Groenewegen concludeert in zijn dissertatie (p. 190) dat er weliswaar geen absolute rangorde is tussen de methoden maar dat er wel gronden zijn om een relatieve rangorde aan te nemen. In deze relatieve rangorde hebben de grammaticale en wetshistorische methoden de meeste kracht. Geheel vanzelfsprekend is de keuze van de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak voor de teleologische methode dus niet.

### 6.

Hoe past het oordeel van de Afdeling binnen het kader van haar eerdere jurisprudentie? Schlössels analyseert de

rechtsvinding ten aanzien van het bestuursprocesrecht door de bestuursrechter in zijn bijdrage aan L.E. de Groot-van Leeuwen en J.D.A. den Tonkelaar (red.), *'Rechtsvinding op veertien terreinen'*, 2012 p. 83-103. Daarin concludeert hij dat 'wat de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak betreft nog iets opvalt. Er lijkt op bepaalde punten een uitgesproken (deels functioneel bepaalde) visie over het bestuursprocesrecht aan ten grondslag te liggen. Deze visie, die niet altijd overtuigend steun vindt in de parlementaire geschiedenis van het bestuursprocesrecht, kleurt het proces van rechtsvinding. [...] Ook lijkt de Afdeling een geprofileerd verlangen te hebben de geschilbeslechtende doelstelling van het uniforme bestuursprocesrecht stevig aan te zetten.' De hier geannoteerde uitspraak past duidelijk in de lijn die Schlössels trekt op basis van zijn analyse van de rechtspraak. De Afdeling kiest in deze uitspraak voor een richting die weliswaar niet overtuigend steun vindt in de wetsgeschiedenis, maar die de Afdeling vanuit het oogpunt van de finale geschilbeslechting en de proceseconomie te rechtvaardigen acht. De motivering van de Afdeling dat de door haar gekozen oplossing ook in het belang van de partijen is gelet op hun belang bij 'het zo spoedig mogelijk verkrijgen van een finaal oordeel', maakt deze uitspraak zelfs een schoolvoorbeeld van Schlössels conclusie.

## 7.

Waarom is dit een prachtige uitspraak? Deze uitspraak is voor de betrokkenen de bestuursrechter op zijn best. Voor de hand had gelegen om de afwijzing niet bij de procedure te betrekken. Voor alle betrokkenen was dit een herhaling van zetten geweest: nodeloos tijdrovend en kostbaar. Een direct oordeel van de hoogste bestuursrechter ten aanzien van het weigeringsbesluit is dan ook proceseconomisch toe te juichen. De keuze van de Afdeling om zich niets aan te trekken van de 'luiheid' van de wetgever in het niet treffen van een regeling, maar eerder om naar de vierde tranche als geheel te kijken en in het bijzonder aandacht te schenken aan het belang van een snelle finale geschilbeslechting, is daarom vooruitstrevend en lovenswaardig.

## 8.

Waarom is dit een draak van een uitspraak? In deze uitspraak gaat de Afdeling tot aan de rand, zo niet erover, van de grenzen die aan de rechtsvinding door de rechter worden gesteld. Er is niet zozeer meer sprake van wetsinterpretatie als er sprake is van *wetgeving*. De Afdeling schuift de tekst van de bepaling en de overweging van de wetgever vrij gemakkelijk aan de kant met het argument dat de wetgever de oplossing van de Afdeling niet heeft willen uitsluiten. Hiermee begeeft de Afdeling zich op glad ijs. Als het argument dat 'niet blijkt dat de wetgever iets heeft willen uitsluiten als oplossing' voor de Afdeling genoeg is om vrijelijk in te grijpen in de wetgeving, dan houd ik mijn hart vast. De enige beperking op de mogelijkheid van de Afdeling om recht te schrijven is in dat geval slechts de (niet te onderschatten) creativiteit van de staatsraden. Kortom, in de woorden van Montesquieu: *le juge est lui-même sa règle*.

Voetnoten



Mr. T.N. Sanders is advocaat bij Stibbe.