

redengevend dat de managers, de beheerders noch de directie van Wegra zelf adequaat hebben gereageerd op signalen van mensenhandel door bijvoorbeeld hiervan melding te maken bij de gemeente en/of bij de politie. Steun voor dit standpunt vindt de Afdeling in het feit dat de bedrijfsvoering van Wegra hier überhaupt niet op was gericht. Volgens de Afdeling heeft Wegra ondanks haar plannen om gedwongen prostitutie nog beter te bestrijden resulterend in onder meer het ontslag van haar managers, het invoeren van een database voor verhuurregistraties alsmede een geavanceerd tijdsregistratiesysteem om de daadwerkelijke werktijden van prostituees inzichtelijk te kunnen maken, niet aannemelijk gemaakt dat zij daadwerkelijk beoogde haar wijze van bedrijfsvoering te wijzigen. De Afdeling komt om die reden tot de conclusie dat het college goede gronden had voor zijn besluit.

3. In essentie is de kern van deze uitspraak een waardering van de feiten en omstandigheden. Verschillende bestuurlijke rapportages maken duidelijk dat zich in de seksinrichtingen van Wegra zaken voordeden die het daglicht niet konden verdragen. Uit verklaringen van (voormalige) prostituees blijkt dat zij in weerwil van verwondingen, ziekte en zwangerschap werden gedwongen om gedurende een groot aantal dagen per week (soms zeven) en gedurende een groot aantal uren per dag (soms twaalf) te werken. Regelmatig waren ze slachtoffer van mishandeling, konden ze niet zelfstandig beschikken over hun identiteitspapieren, werden ze tegen hun zin naar hun werkplek gebracht en moesten ze zich laten tatoeëren met de naam of initialen van hun 'beschermheer'. Veel van deze misstanden waren bekend bij managers in dienst van Wegra of werden door hen zelfs gefaciliteerd. Bij Wegra bekende signalen van mensenhandel werden door haar niet gedeeld met de gemeente en/of de politie. Sterker nog, binnen Wegra gold de afspraak dat er in het algemeen geen verklaringen bij de politie zouden worden afgelegd.

4. Het besluit van het college heeft verstrekkende gevolgen gehad. Wegra was in Utrecht lange tijd veruit de grootste raamprostitutie-exploitant, ten tijde van het collegebesluit bezat zij zelfs een monopoliepositie. Intrekken van haar vergunning maakte in één klap een einde aan de raamprostitutie in Utrecht. Ook aan het bestaan van de raamprostituees die welbewust, onafhankelijk en weloverwogen de keuze voor dit vak hadden gemaakt, werd abrupt een einde gemaakt. Bekend is echter dat de vraag naar prostitutie betrekkelijk constant is, ook wanneer het aanbod ervan minder zichtbaar is (zie hierover onder andere: F.A. Stemvers, *Meisjes van plezier. De geschiedenis van prostitutie in Ne-*

*derland*, Weesp: Fibula-Van Dishoeck 1985). Het zou derhalve naïef zijn om te veronderstellen dat het collegebesluit een einde zou maken aan de prostitutie. Een deel van de vrouwen verplaatste de activiteiten naar elders, een ander deel zocht haar toevlucht in de illegale prostitutie (*Trouw*, de Verdieping, 31 juli 2013, 'Veel dames van het Zandpad zijn zoek', Iris Pronk). Tot een verbetering van hun positie leidde dit niet, te meer daar het gemeentelijk toezicht nu volledig wegviel (zie hierover: D. Siegel, *Het Zandpad – closing brothels or closing eyes. Utrechtse sekswerkers na de sluiting van het Zandpad*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2015). Dat heeft de gemeenteraad van Utrecht inmiddels ook ingezien. In de APV staat al weer enige tijd een nieuw prostitutiehoofdstuk. Art. 3:6 lid 4 regelt dat een exploitant voor maximaal één vijfde van het aantal beschikbare werkruimten voor raamprostitutie in Utrecht vergunning kan krijgen. Dit moet ervoor zorgen dat er in Utrecht nooit minder dan vijf aanbieders van werkruimten voor raamprostitutie zijn.

J.G. Brouwer en C. Post

## AB 2016/209

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 januari 2016, nr. 201407597/1/A1

(Mrs. P.B.M.J. van Beek-Gillessen, W. Sorgdrager, F.C.M.A. Michiels)  
m.nt. T.N. Sanders\*

Art. 4:112, 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2016:114

**Invorderingsbeschikking niet tevens een aanmaning nu dit niet in de onderwerpregel is vermeld, niet onder het kopje 'Besluit' expliciet is vermeld en geen kosten in de aanmaning zijn opgenomen.**

*Daargelaten of, zoals appellant ter zitting van de Afdeling heeft betoogd, artikel 5:37, eerste lid, van de Awb het niet mogelijk maakt dat in eenzelfde geschrift zowel een invorderingsbeschikking als een aanmaning is opgenomen, geldt in dit geval dat uit het besluit van 13 januari 2015 niet uitdrukkelijk blijkt dat dit tevens een aanmaning bevat, als bedoeld in artikel 4:112, eerste lid, van de Awb. In dit verband overweegt de Afdeling dat de onderwerpregel van het besluit slechts 'Invorderingsbeschikking' vermeldt en onder het kopje 'Besluit' niet expliciet is vermeld dat ook sprake is van een aanmaning.*

\* Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.

*Tevens geeft de hiervoor weergegeven passage uit het besluit de bedoeling van het college niet eenduidig weer. Het college stelt appelland immers in de gelegenheid het bedrag vrijwillig te betalen, waaruit appelland heeft kunnen afleiden dat het college eerst na die termijn daadwerkelijk een aanmaning zal versturen. Voorts heeft het college, hoewel het de kosten van de aanmaning op appelland wil verhalen, de kosten niet in de aanmaning opgenomen, hetgeen wel een vereiste is in artikel 4:113, tweede lid, van de Awb.*

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, wonend te Lage Mierde, gemeente Reusel-De Mierden, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant (hierna: de rechtbank) van 21 augustus 2014 in zaak nrs. 14/2136 en 14/2137 in het geding tussen: appelland en het college van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden.

### Procesverloop

Bij besluit van 6 december 2013 heeft het college appelland gelast om binnen vier weken de schuur aan de a-locatie te Lage Mierde (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden dan wel in overeenstemming te brengen met de verleende bouwvergunning, een en ander onder oplegging van een dwangsom van € 40.000 ineens.

Bij besluit van 19 februari 2014 heeft het college het besluit van 6 december 2013 gewijzigd in die zin dat het appelland onder oplegging van een dwangsom van € 40.000 ineens gelast om binnen vier weken na de dag van verzending van het besluit de oppervlakte van de schuur in overstemming te brengen met de verleende bouwvergunning dan wel de schuur volledig te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 29 april 2014 heeft het college het door appelland tegen het besluit van 19 februari 2014 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 augustus 2014 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Appelland heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 13 januari 2015 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van een dwangsom van € 40.000.

Appelland heeft tegen dit besluit gronden aangevoerd.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2015, waar appelland, bijgestaan door mr. M. Janssen, advocaat te Bladel, en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Bakermans, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend ten einde van het college schriftelijke inlichtingen te verkrijgen omtrent zijn bevoegdheid tot invordering van de dwangsom. Bij brief van 11 augustus 2015 heeft het dat gedaan. Bij brief van 28 augustus 2015 heeft appelland hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 23 november 2015, waar appelland, bijgestaan door mr. M. Janssen, advocaat te Bladel, en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Bakermans, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Na de zitting heeft het college op verzoek van de Afdeling, en met toestemming van de andere partij, nadere stukken overgelegd. Appelland heeft hierop gereageerd.

### Overwegingen

1. Bij besluit van 14 juli 1987 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hooge en Lage Mierde (thans: het college van Reusel-De Mierden) aan appelland bouwvergunning verleend voor het vernieuwen en vergroten van een schuur tot schuur annex veestal. Niet in geschil is dat de schuur 12 m zuidelijker dan in de bouwvergunning is aangegeven, is gesitueerd en een oppervlakte heeft van 230 m<sup>2</sup>, terwijl een oppervlakte van 138 m<sup>2</sup> was vergund.

2. Bij besluit van 27 januari 2012 heeft het college appelland gelast de in afwijking van de verleende bouwvergunning gebouwde schuur op het perceel te verwijderen en verwijderd te houden dan wel in overeenstemming te brengen met de verleende bouwvergunning. Het college heeft dit besluit in bezwaar gehandhaafd. Appelland heeft daartegen beroep en vervolgens hoger beroep ingesteld. Bij uitspraak van 27 februari 2013 in zaak nrs. 201300967/1/A1 en 201300967/2/A1, heeft de Afdeling het hoger beroep van appelland ongegrond verklaard, als gevolg waarvan de hiervoor bedoelde last onder dwangsom in rechte is komen vast te staan.

Het college heeft appelland inmiddels nogmaals een last onder dwangsom opgelegd, omdat het heeft geconstateerd dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt. In het besluit van 19 februari 2014 heeft het college appelland gelast de oppervlakte van de schuur in overstemming te brengen met de verleende bouwvergunning dan wel de schuur volledig te verwijderen en verwijderd te houden.

3. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij geen geslaagd beroep op het overgangsrecht kan doen. Hij voert daartoe aan dat het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde 1993' geen uitsluitingsclausule bevat voor bouwwerken die zonder de daartoe benodigde vergunning zijn opgericht. Volgens appellant valt de schuur onder het bouwovergangsrecht en is het college daarom niet bevoegd handhavend op te treden. Hij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2012 in zaak nr. 201003813/1/R4.

3.1. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde '93' mogen, behoudens onteigening, bouwwerken welke bestaan op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan, dan wel mogen worden opgericht krachtens een vóór dat tijdstip aangevraagde of verleende bouwvergunning en die afwijken van het plan:

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
- b. na calamiteit worden herbouwd, mits de bouwvergunning binnen twee jaren na de calamiteit is aangevraagd;
- c. worden uitgebreid met maximaal 10% van de inhoud op de datum van terinzagelegging van het ontwerp van dit plan.

3.2. Ingevolge artikel 32.1.1 van de planvoorschriften van het op 7 mei 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde' mag een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning, en afwijkt van het plan, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot:

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
- b. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk teniet is gegaan.

Ingevolge artikel 32.1.3 is het eerste lid niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

3.3. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, verschaft een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor een bouwwerk geen bouwvergunning vervangende titel en wordt het bouwwerk daardoor evenmin anderszins gelegaliseerd. Zelfs wanneer zou worden aangenomen dat, zoals appellant stelt, het bouwwerk op de peildatum van het overgangsrecht op het perceel

aanwezig was en dus een gerechtvaardigd beroep op het overgangsrecht kan worden gedaan, leidt dit er, gelet op artikel 32.1.1 van de planvoorschriften, alleen toe dat het overgangsrecht een titel geeft voor gedeeltelijke vernieuwing of verandering, dan wel voor een gehele vernieuwing of verandering na een calamiteit. Het overgangsrecht legaliseert het bouwwerk niet en een omgevingsvergunning voor dat bouwwerk blijft vereist, zodat het college bij gebreke daarvan bevoegd was handhavend op te treden. De door appellant genoemde uitspraak van de Afdeling van 20 april 2012 leidt niet tot een ander oordeel. In die uitspraak was de vraag aan de orde of een onder het overgangsrecht vallende mestplaat bij een schuur als zodanig in het nieuwe bestemmingsplan moest worden bestemd. Het betoog faalt.

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. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij aan de brief van het college van 28 maart 1989 het vertrouwen heeft kunnen ontlenen dat het college niet handhavend zou optreden tegen de schuur op het perceel. Hij voert daartoe aan dat het college zich bij de uitleg van deze brief ten onrechte heeft gebaseerd op de planvoorschriften van het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde '74', terwijl ten tijde van de brief het 'Uitbreidingsplan gemeente Hoogen Lage Mierde' van kracht was. In het licht van het laatstgenoemd uitbreidingsplan moet aan de brief een ruimere strekking worden toegekend dan door het college is gedaan. Appellant voert verder aan dat het college er zelf van uitgaat dat het met de brief van 28 maart 1989 het vertrouwen heeft gewekt dat tegen de schuur niet handhavend zal worden opgetreden. Hij wijst in dit verband op het voorstel van het college van 21 februari 1996 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde 93', de notulen van de raadsvergadering van 5 maart 1996, een vaststellingsovereenkomst en op het feit dat het college het perceel nooit heeft opgenomen op de lijst van voornemens, als bedoeld in het destijds geldende artikel 100c van de Woningwet.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 november 2008 in zaak nr. 200801122/1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

5.2. In de brief van het college van burgemeester en wethouders van Hooge en Lage Mierde van 28 maart 1989 is het volgende vermeld:

“Op 14 juli 1987 is aan u bouwvergunning verleend voor het oprichten van een veldschuur/stal bij uw woning aan de locatie-a.

Bij een gehouden bouwcontrole is geconstateerd, dat u dit gebouw ±12 meter zuidelijker hebt gesitueerd dan op de bouwtekening is aangegeven. Dat betekent, dat u bouwt in afwijking van de verleende bouwvergunning. Wij betreuren dat.

Gelet op de situatie ter plaatse hebben wij besloten geen maatregelen tegen u te nemen.”

5.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat appelland met de brief van het college van 28 maart 1989 niet aannemelijk heeft gemaakt dat het college een toezegging, als hiervoor bedoeld, heeft gedaan met betrekking tot de oppervlakte van de schuur. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de eerder vermelde uitspraak van 27 februari 2013 ziet de toezegging dat niet handhavend zal worden opgetreden alleen op de situering van de schuur. In die brief is niet vermeld dat tegen het in afwijking van de bouwvergunning oprichten van een grotere schuur niet wordt opgetreden. De mededeling in de brief dat niet handhavend wordt opgetreden, moet slechts aldus worden begrepen dat het college de situatie op het perceel bij zijn besluit heeft betrokken en in die situatie aanleiding heeft gezien om niet handhavend tegen de situering van de schuur op te treden. Uit die brief blijkt niet dat, zoals appelland stelt, het college daarbij de bouwmogelijkheden uit het op dat moment geldende bestemmingsplan van belang heeft geacht.

Voor het oordeel dat, zoals appelland verder stelt, het college er zelf van uitgaat dat het met de brief het vertrouwen heeft gewekt dat niet handhavend tegen de omvang van de schuur zal worden opgetreden, bestaat geen grond. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in de overgelegde stukken die betrekking hebben op de vaststelling van het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde 93' slechts wordt ingegaan op de vraag of de schuur onder het overgangsrecht valt en daarbij is het al dan niet door de brief van 28 maart 1989 gewekte vertrouwen niet aan de orde gekomen. De door appelland overgelegde vaststel-

lingsovereenkomst is niet door het college ondertekend, zodat daaraan niet de betekenis kan worden toegekend die appelland daaraan gehecht wenst te zien. Dat het perceel niet voorkomt op een lijst, leidt evenmin tot dat oordeel. Uit artikel 100c van de Woningwet, zoals dat artikel luidde tot 1 oktober 2010, vloeit slechts voort dat het college jaarlijks een voornemen bekend moet maken met betrekking tot de wijze waarop in het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving en niet dat het een lijst bekend dient te maken waarop de afzonderlijke gevallen zijn opgenomen waartegen het college handhavend zal optreden. De omstandigheid dat de schuur van appelland niet voorkomt op een lijst die door het college is opgesteld ter nakoming van dat artikel, betekent dus niet dat het college het vertrouwen heeft gewekt als hiervoor bedoeld.

Gelet op het voorgaande heeft appelland niet aannemelijk gemaakt dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Het betoog faalt.

6. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het geen medewerking wil verlenen aan het legaliseren van de schuur op zijn perceel. Hij voert daartoe aan dat het college in het geheel niet heeft getoetst of het verlenen van medewerking met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1<sup>o</sup> en onder 2<sup>o</sup>, van de Wabo mogelijk is.

6.1. Ingevolge artikel 20, lid 20.2, onder 20.2.2, van de planregels van het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde' gelden voor het bouwen van aan- en uitbouwen en bijgebouwen binnen de bestemming 'Wonen' de volgende bepalingen:

[...];

d. de gezamenlijk oppervlakte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen, voor zover gesitueerd ter plaatse van de aanduiding 'bijgebouwen' mag:

[...]

5. bij een oppervlakte vanaf 1.000 m<sup>2</sup> 100 m<sup>2</sup> bedragen.

[...].

Ingevolge lid 20.4, onder 20.4.2, kan het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde onder 20.2.2, sub d, en toestaan dat bij percelen waarvan het oppervlak meer dan 1.000 m<sup>2</sup> bedraagt een groter oppervlak aan bijgebouwen wordt gebouwd, mits:

a. de goothoogte van het bijgebouw niet meer dan 3 m bedraagt;

- b. de bouwhoogte niet meer dan 5,50 m draagt;
- c. het bijgebouw plat wordt afgedekt of een dakhelling heeft die niet minder dan 35° en niet meer dan 60° bedraagt;
- d. het maximaal gezamenlijke oppervlak aan bijgebouwen niet meer bedraagt dan 200 m<sup>2</sup>;
- e. er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de in geding zijnde belangen waaronder die van omwonenden en (agrarische) bedrijven;
- f. de bijgebouwen binnen het bouwvlak en/of ter plaatse van de aanduiding 'bijgebouwen' zijn gelegen.

6.2. In september 2012 heeft het college de 'Beleidsregel kleine afwijkingen van bestemmingsplannen' (hierna: de Beleidsregel 2012), vastgesteld waarin criteria zijn opgenomen die het hanteert bij de gebruikmaking van zijn bevoegdheid om omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). In september 2013 is deze Beleidsregel ingetrokken en vervangen door de door het college in september 2013 vastgestelde 'Beleidsregel kleine afwijkingen van bestemmingsplannen 2013' (hierna: de Beleidsregel 2013). De Beleidsregel 2013 is, voor zover van belang, niet gewijzigd ten opzichte van de Beleidsregel 2012.

In artikel 3.1.2 van de Beleidsregel 2013 mag de gezamenlijke oppervlakte van bijbehorende bouwwerken bij een hoofdgebouw bij een totale perceelsgrootte van 1.000 m<sup>2</sup> en meer niet meer bedragen dan 100 m<sup>2</sup>.

In artikel 4.1 is bepaald dat het college bevoegd blijft om in ruimere zin af te wijken van de Beleidsregel, binnen de maximale mogelijkheden van het Bor. Afwijken van de beleidsregel is mogelijk wanneer deze onevenredig zijn (lees: het volgen van de beleidsregel onevenredig is) in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. In deze gevallen wordt de aanvraag om omgevingsvergunning voor advies voorgelegd aan een stedenbouwkundige en/of aan de welstandscommissie.

6.3. Het college heeft aangegeven dat het niet bereid is om van het bestemmingsplan af te wijken, gelet op de afmetingen van de schuur en de uitgangspunten in het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

In beginsel volstaat het enkele feit dat het college niet bereid is medewerking te verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat. Een besluit tot weigering gebruik te maken van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan is als zodanig in deze proce-

dure immers niet aan de orde, zodat de beoordeling van de Afdeling ter zake zeer terughoudend is. Er bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat op voorhand moet worden geconcludeerd dat het door het college ingenomen standpunt dat het niet bereid is medewerking te verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan onhoudbaar is en de vereiste medewerking niet zal kunnen worden geweigerd. Het betoog faalt.

7. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij niet aanneemelijk heeft gemaakt dat sprake is van gelijke gevallen. Volgens appellant is de rechtbank voorbij gegaan aan het door hem in beroep genoemde perceel Hoogemierdseweg 19 te Lage Mierde. Op dat perceel heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° en onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning verleend voor in totaal 230 m<sup>2</sup> aan bijgebouwen. Volgens appellant kan het college met toepassing van deze artikelen voor de schuur ook omgevingsvergunning verlenen en om die reden van handhavend optreden tegen de schuur afzien.

7.1. Ter onderbouwing van zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft appellant een besluit op bezwaar van 19 mei 2014 overgelegd waarbij in heroverweging is beslist op een verzoek tot handhaving inzake het perceel Hoogemierdseweg 19. Hij heeft daarnaast twee afzonderlijke verweerschriften van het college van 23 september 2014 overgelegd, waarin wordt ingegaan op een bezwaarschrift tegen een bij besluiten van 21 en 28 juli 2014 verleende omgevingsvergunning voor het bouwen van een hobbyruimte op het perceel Hoogemierdseweg 19 onderscheidenlijk het uitbreiden van een woning op dat perceel.

In deze stukken is het volgende vermeld. Op het perceel Hoogemierdseweg 19 staat een bijgebouw van 190 m<sup>2</sup>. Dit bijgebouw staat in het gebied waaraan ingevolge het bestemmingsplan de aanduiding 'bijgebouwen' is toegekend. Aan de woning op het perceel is een aan-uitbouw gerealiseerd. Omdat het bouwblok op het perceel met het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde' is verkleind ten opzichte van het bouwblok zoals dat was opgenomen in het bestemmingsplan 'Kom Lage Mierde 93', valt 40 m<sup>2</sup> van de aan-uitbouw buiten het bouwvlak en in het gebied waaraan in het bestemmingsplan de aanduiding 'bijgebouwen' is toegekend. In dat gebied is aldus 230 m<sup>2</sup> aan bijgebouwen geprojecteerd, terwijl ingevolge artikel 20, lid 20.2, onder 20.2.2, van de planregels slechts 100 m<sup>2</sup> is toegestaan. Het college heeft voor het bijgebouw met een oppervlakte van 190 m<sup>2</sup> omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 20, lid 20.4, onder 20.4.2 van de plan-

regels. Het heeft daarnaast voor de aan-uitbouw omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 eerste lid, onder a, onder 2° van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4.1 van de Beleidsregel 2012. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de beide gebouwen heeft het college rekening gehouden met het feit dat het bijgebouw van 190 m<sup>2</sup> minimaal 50 jaar ter plaatse aanwezig is. Het heeft er daarnaast rekening mee gehouden dat, ten nadele van de eigenaar van het perceel, het bouwblok is verkleind en de beleidsregels met de Beleidsregel 2012 zijn gewijzigd in die zin dat de oppervlakte van bijbehorende bouwwerken die zijn gesitueerd binnen een diepte van 12 m van het hoofdgebouw ook meetellen bij de bepaling van de toegestane oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken, zodat het verlenen van omgevingsvergunning met toepassing van (alleen) artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wabo niet tot de mogelijkheden behoort. Omdat concreet zicht op legalisering aanwezig was, heeft het college afgezien van handhavend optreden, aldus het besluit van 19 mei 2014.

7.2. De schuur van appellant heeft een oppervlakte van 230 m<sup>2</sup>. Ingevolge artikel 20, lid 20.4, onder 20.4.2 van de planregels kan slechts in afwijking van het bestemmingsplan omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wabo worden verleend voor een schuur met een oppervlakte van 200 m<sup>2</sup>. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de situatie op het perceel van appellant niet vergelijkbaar is met de situatie op het perceel Hoogemierdseweg 19 en het college om die reden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4.1 van de Beleidsregel 2012 omgevingsvergunning had moeten verlenen en om die reden van handhavend optreden had moeten afzien. Het betoog faalt.

8. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de dwangsom in redelijkheid heeft kunnen vaststellen op € 40.000 ineens. Hij voert daartoe aan dat de eerste last alsmede de last, zoals die was opgenomen in het besluit van 6 december 2013 inhoudt dat de gehele schuur moest worden afgebroken, terwijl de bij besluit van 19 april 2014 gewijzigde last vereist dat de schuur in overeenstemming moet worden gebracht met de verleende bouwvergunning, hetgeen neerkomt op het afbreken van slechts 1/3 deel van de schuur. Hij voert verder aan dat het college, in strijd met het door hem gevoerde beleid, geen rekening heeft gehouden met zijn financiële draagkracht.

8.1. Aan de bij besluit van 27 januari 2012 opgelegde last onder dwangsom was een dwangsom verbonden van € 20.000. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom heeft betrokken dat niet is voldaan aan deze eerder aan appellant opgelegde last. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de hoogte van de dwangsom van € 40.000 ineens onevenredig moet worden geacht. Daarbij is van belang dat van een dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan dat aan de last wordt voldaan. Voor zover appellant stelt dat anders dan in de besluiten van 27 januari 2012 en 6 december 2013 thans niet de gehele schuur hoeft te worden afgebroken, geldt dat, daargelaten of dit bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom had moeten worden betrokken, appellant ook in die besluiten de mogelijkheid is geboden om, in plaats van de schuur in zijn geheel af te breken, de schuur in overeenstemming te brengen met de verleende bouwvergunning. Dat het college, naar appellant stelt, in strijd met zijn beleid geen rekening heeft gehouden met de financiële draagkracht van appellant leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat het college, zoals het ter zitting heeft toegelicht, daar wel rekening mee heeft gehouden. Dit heeft appellant ter zitting niet bestreden.

9. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat een begunstigingstermijn van vier weken niet te kort is. Onder verwijzing naar een besluit tot oplegging van een dwangsom met betrekking tot een ander perceel waarin aan de last een begunstigingstermijn van zes maanden is verbonden, voert hij aan dat het college, door een begunstigingstermijn van vier weken aan de last te verbinden, handelt in strijd met het gemeentelijke handhavingsbeleid. Appellant voerde ter zitting verder aan dat niet van hem hoefde te worden verwacht dat hij hangende de bezwaartermijn reeds aan de last zou voldoen en dat hij niet in staat was binnen de in het besluit op bezwaar vermelde termijn de last uit te voeren.

9.1. De begunstigingstermijn strekt ertoe de overtreding te beëindigen, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen beëindigen. De begunstigingstermijn dient er toe de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

9.2. Aan de last is een begunstigingstermijn verbonden van vier weken. In het besluit op bezwaar is deze termijn verlengd tot zes weken na de dag van verzending van dat besluit.

Het college heeft ter zitting toegelicht dat in gevallen waarin wordt gelast een gebouw af te breken in beginsel een begunstigingstermijn van zes weken wordt gehanteerd, maar dat deze termijn korter is, indien sprake is van een herhaalde last onder dwangsom. Anders dan appelland stelt, is niet gebleken dat het college in de onderhavige zaak in zoverre heeft gehandeld in strijd met zijn vaste gedragslijn. Wat ook zij van de stelling van appelland dat niet van hem hoefde te worden verwacht dat hij hangende bezwaar aan de last zou voldoen, wordt overwogen dat in het besluit op bezwaar de begunstigingstermijn is verlengd tot zes weken na de dag van verzending van dat besluit en appelland niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij niet binnen die termijn aan de last heeft kunnen voldoen. Het betoog faalt.

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

11. Ingevolge artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom in afwijking van artikel 4:104 door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

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

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 4:104, eerste lid, verjaart de rechtsvordering tot betaling van een geldsom vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken.

Ingevolge het tweede lid kan het bestuursorgaan na voltooiing van de verjaring zijn bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer uitoefenen.

Ingevolge artikel 4:105, eerste lid, wordt de verjaring gestuit door een daad van rechtsvervolgging overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Ingevolge artikel 4:106 kan het bestuursorgaan de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel.

Ingevolge artikel 4:110, eerste lid, begint door stuiting van de verjaring een nieuwe verjaringsstermijn te lopen met de aanvang van de volgende dag.

Ingevolge het tweede lid is de nieuwe termijn gelijk aan de oorspronkelijke, doch niet langer dan vijf jaren.

Ingevolge artikel 4:111, eerste lid, wordt de verjaringstermijn van de rechtsvordering tot betaling aan een bestuursorgaan verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft. Dit uitstel kan het bestuursorgaan krachtens artikel 4:94, eerste lid, verlenen.

Ingevolge artikel 4:112, eerste lid, maant het bestuursorgaan de schuldenaar die in verzuim is schriftelijk aan tot betaling binnen twee weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is toegezonden.

Ingevolge het derde lid vermeldt de aanmaning dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.

12. Bij besluit van 13 januari 2015 heeft het college besloten tot invordering van een verbeurde dwangsom van € 40.000 omdat de schuur na afloop van de begunstigingstermijn nog niet (gedeeltelijk) was verwijderd. Gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb maakt dit besluit onderdeel uit van het geding.

13. Appelland diende binnen zes weken na verzending van het besluit op bezwaar van 29 april 2014 aan de last te voldoen. Het besluit is, zo blijkt uit de stukken en het verhandelde ter zitting, op 20 mei 2014 verzonden. Het college heeft de begunstigingstermijn verlengd tot drie weken na de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant op het verzoek van appelland om een het treffen van een voorlopige voorziening. Op 21 augustus 2014 heeft deze uitspraak gedaan. De begunstigingstermijn eindigde aldus op 11 september 2014. Deze termijn is niet nogmaals verlengd. Vaststaat dat appelland niet voor het einde van de termijn aan de last heeft voldaan, zodat op die datum de dwangsom van € 40.000 ineens is verbeurd. In geschil is of het college handelingen als bedoeld in de artikelen 4:105 en 4:106 of 4:111 van de Awb heeft verricht om te voorkomen dat de bevoegdheid tot invorderen met ingang van 12 september 2015 zou verjaren.

14. Het college heeft zich ter zitting van de Afdeling op 23 november 2015 op het standpunt gesteld dat in het besluit van 13 januari 2015 tevens een aanmaning is opgenomen. Nu aldus binnen de termijn de verjaring is gestuit, is het nog bevoegd om de verbeurde dwangsom in te vorderen, aldus het college.

15. In het besluit van 13 januari 2015 is onder het kopje 'Besluit' vermeld dat appelland op basis van deze beschikking een bedrag van € 40.000 dient te voldoen binnen twee weken na verzending.

datum van deze brief. Vervolgens is vermeld dat indien appellant niet tijdig betaalt een gerechtsdeurwaarder wordt ingeschakeld. De kosten die daarvoor moeten worden gemaakt, zullen naast het dwangsombedrag, de kosten van de aanmaning en de opgelopen wettelijke rente op appellant worden verhaald. Tot slot is vermeld dat het college op dat moment vertrouwt op de vrijwillige betaling binnen de gestelde termijn.

16. Daargelaten of, zoals appellant ter zitting van de Afdeling heeft betoogd, artikel 5:37, eerste lid, van de Awb het niet mogelijk maakt dat in eenzelfde geschrift zowel een invorderingsbeschikking als een aanmaning is opgenomen, geldt in dit geval dat uit het besluit van 13 januari 2015 niet uitdrukkelijk blijkt dat dit tevens een aanmaning bevat, als bedoeld in artikel 4:112, eerste lid, van de Awb. In dit verband overweegt de Afdeling dat de onderwerpregel van het besluit slechts 'Invorderingsbeschikking' vermeldt en onder het kopje 'Besluit' niet expliciet is vermeld dat ook sprake is van een aanmaning. Tevens geeft de hiervoor weergegeven passage uit het besluit de bedoeling van het college niet eenduidig weer. Het college stelt appellant immers in de gelegenheid het bedrag vrijwillig te betalen, waaruit appellant heeft kunnen afleiden dat het college eerst na die termijn daadwerkelijk een aanmaning zal versturen. Voorts heeft het college, hoewel het de kosten van de aanmaning op appellant wil verhalen, de kosten niet in de aanmaning opgenomen, hetgeen wel een vereiste is in artikel 4:113, tweede lid, van de Awb.

Gelet hierop is de brief van het college van 13 januari 2015 niet aan te merken als een geldige stuitingshandeling, nu niet wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4:112, van de Awb. Ook overigens is niet gebleken dat het college handelingen als bedoeld in de artikelen 4:105, 4:106 of 4:111 van de Awb heeft verricht vóór 12 september 2015, zodat invordering van de verbeurde dwangsom niet meer mogelijk is wegens de verjaring van de bevoegdheid daartoe en daarom geen uitvoering meer kan worden gegeven aan het besluit van 13 januari 2015. Nu niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een belang kan worden aangenomen bij een inhoudelijke beoordeling van de gronden inzake de invordering, moet worden geoordeeld dat het belang bij beoordeling van het besluit omtrent invordering is komen te vervallen.

17. Het beroep van appellant tegen het besluit van 13 januari 2015 is niet-ontvankelijk.

18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van 13 januari 2015 niet-ontvankelijk.

## Noot

1. In de wandelgangen vernam ik dat dit geding aanhangig was, zodat ik met interesse uitkeek naar deze uitspraak. Ik moet bekennen dat ik na het lezen van de uitspraak ietwat teleurgesteld ben. Niet vanwege het oordeel dat wordt gegeven, maar juist vanwege het oordeel dat niet wordt gegeven in deze uitspraak. Een van de rechtsvragen in dit geding had namelijk interessante consequenties voor de invorderingspraktijk kunnen hebben. De Afdeling heeft die rechtsvraag echter uiteindelijk deftig ontweken, vanwaar mijn teleurstelling. Waarom dan toch in de AB opnemen? Ten eerste omdat het desondanks een interessante uitspraak is voor de praktijk en ten tweede omdat er een element is in deze uitspraak waarvan ik mij afvraag hoe dat zich verhoudt tot een eerdere uitspraak van de Afdeling.

2. De rechtsvraag was of in één besluit tegelijkertijd zowel een invorderingsbeschikking ex art. 5:37 Awb als een aanmaning ex art. 4:112 Awb zou kunnen worden opgenomen. Het belang van het antwoord op deze vraag is gelegen in het feit dat een invorderingsbeschikking de verjaring *niet* stuit terwijl een aanmaning dat *wel* doet. Als een invorderingsbeschikking tegelijkertijd een aanmaning kan zijn, dan zouden bestuursorganen *en masse* hun invorderingsbeschikking modellen zijn gaan aanpassen en standaard ook aanmanen in de invorderingsbeschikking. Dan stuit een invorderingsbeschikking opeens wel. Dat is voor bestuursorganen een fijne uitkomst omdat de verjaring redelijk vaak de invordering van dwangsommen frustreert – juist vanwege het contra-intuïtieve feit dat een invorderingsbeschikking niet stuit. Helaas geeft de Afdeling geen antwoord op deze rechtsvraag. In plaats daarvan formuleert de Afdeling het oordeel zo dat – daargelaten de vraag of het mogelijk is om een aanmaning in een invorderingsbeschikking op te nemen – *in dit geval* de invorderingsbeschikking hoe dan ook niet als aanmaning kwalificeert omdat uit *deze* invorderingsbeschikking “*niet uitdrukkelijk blijkt dat dit tevens een aanmaning bevat*”. Daarbij is volgens de Afdeling van belang dat (i) het onderwerp van de brief niet het woord ‘aanmaning’ bevat, (ii) in het dictum niet expliciet staat dat ook wordt aange maand ex art. 4:112 Awb, (iii) de bedoeling om aan te manen niet eenduidig uit het stuk blijkt,



(iv) het college de appelland in het besluit in de gelegenheid stelt het bedrag vrijwillig te betalen waaruit kan worden afgeleid dat het college eerst na die tijd daadwerkelijk gaat aanmanen en (v) de kosten van de aanmaning niet worden vermeld in het besluit, hoewel dat wel is vereist (art. 4:113 lid 2 Awb).

3. Het is bij een aanmaning wel de bedoeling dat de ontvanger snapt dat hij wordt aangevaard en dat de gevolgen van het niet voldoen aan die aanmaning voldoende duidelijk zijn. Gelet op de genoemde omstandigheden komt dit oordeel van de Afdeling mij goed verdedigbaar over. Ik merk wel nog op dat ik enigszins verrast was door het feit dat de Afdeling voor de vraag of er sprake is van een aanmaning gewicht toekent aan de vraag of er in het stuk vermelding is gemaakt van de kosten van de aanmaning. Daarvan heeft de Afdeling eerder nu juist geoordeeld dat het géén constitutief vereiste is voor een aanmaning (ABRvS 22 juli 2015, AB 2015/302, met mijn annotatie). Waarom het nu wel relevant is voor de vraag of er sprake is van een aanmaning is mij niet helemaal duidelijk.

4. Rest mij slechts nog op te merken dat ik dit een gemiste kans vind. Deze uitspraak laat ruimte voor beide standpunten omdat de Afdeling de vraag deftig ontwijkt. Ik bespaar de lezer een uitvoerige uiteenzetting over de twee standpunten omdat ik denk dat de discussie niet snel meer zal worden gevoerd zodat het grotendeels een hypothetische discussie is. Ik zie namelijk niet in waarom een bestuursorgaan bewust het risico zou nemen om een aanmaning in een invorderingsbeschikking op te nemen. Blijkens deze uitspraak is in ieder geval discussie mogelijk over de vraag of dat mogelijk is. Ik denk dus dat deze onbeantwoorde rechtsvraag alleen aan de orde zal komen als een bestuursorgaan een noodgreep probeert te doen nadat blijkt dat niet tijdig is gestuit op andere wijze (zoals hier het geval lijkt te zijn geweest). In dat geval is het geen bewuste keuze van het bestuursorgaan zodat vermoedelijk ook niet voldoende duidelijk uit de invorderingsbeschikking zal blijken dat er ook sprake is van een aanmaning. Kortom: de Afdeling heeft het speelveld weliswaar opengelaten met deze uitspraak, maar zo erg is dat niet omdat de kans dat er opnieuw spelers het veld zullen betreden, zeer beperkt is.

T.N. Sanders

## AB 2016/210

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 april 2016, nr. 201502142/1/A1

(Mrs. P.B.M.J. van Beek-Gillessen, R. van der Spoel, E. Helder)

m.nt. T.N. Sanders\*

Art. 4:112, 5:37 Awb

ABkort 2016/169

Milieurecht Totaal 2016/6366

ECLI:NL:RVS:2016:1142

#### **Vermelding dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen is constitutief vereiste aanmaning.**

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 22 juli 2015 in zaak nr. 201406677/1/A1, dient, gelet op hetgeen in de memorie van toelichting is weergegeven, uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de aangeschrevene uit een aanmaning onmiskenbaar te blijken dat ingeval niet wordt betaald na afloop van de daarin vermelde betalingstermijn dwanginvordering zal volgen. Het standpunt van het college, onder verwijzing naar eerder vermelde uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 2014 dat deze waarschuwing geen constitutief vereiste is, wordt derhalve niet gevolgd. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat de in voormelde uitspraak aan de orde zijnde brief een aanmaning inhield die mede de waarschuwing als bedoeld in 4:112, derde lid, van de Awb bevatte, zodat in die zaak aan dat vereiste was voldaan. Het hiervoor onder 2 weergegeven antwoord van de ministers waarnaar het college heeft verwezen, kan er niet aan afdoen dat in een aanmaning als bedoeld in art. 4:112 van de Awb de in het derde lid van dat artikel omschreven waarschuwing opgenomen dient te zijn. Nu deze in de aan wederpartij gerichte brief van 21 november 2013 ontbreekt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat deze brief niet kan worden aangemerkt als een aanmaning in de zin van voormeld artikel.*

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Druten, appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 5 februari 2015 in zaken nrs. 14/512 en 14/3255 in het geding tussen: wederpartij, gevestigd te Deest, en het college.

\* Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.