

samenhang tussen het belang bij handhaving en het belang bij invordering zou ik menen dat het antwoord op de vraag of er nog belang bij handhaving is (en dus of aan de genoemde voorwaarden is voldaan) gelijk ook het antwoord is op de vraag of er nog belang bij invordering is.

6. Kortom, ik lees in deze uitspraak dat de Afdeling beaamt dat het belang bij invordering afhankelijk is van het belang bij handhaving en dat dit in het kader van het (proces)belang wordt beoordeeld naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak. Valt het belang bij handhaving de dag voor de uitspraak weg, dan betekent dit dat invordering niet meer kan worden afgedwongen door de derdebelanghebbende.

T.N. Sanders

---

### AB 2016/33

#### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

28 oktober 2015, nr. 201500208/1/A3  
(Mr. H.G. Lubberdink)  
m.nt. T.N. Sanders\*

Art. 4:112, 5:35, 5:37 Awb

BA 2015/286  
ECLI:NL:RVS:2015:3279

#### **Als de invorderingsbeschikking niet op juiste wijze bekend is gemaakt is deze niet in werking getreden. De nadien verzonden aanmaning stuit niet.**

*Niet in geschil is dat het invorderingsbesluit van 7 november 2014 niet is toegezonden naar het adres waarop appellante op dat moment in de basisregistratie personen stond geregistreerd. Appellante betoogt terecht dat dit besluit derhalve niet op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, daarom niet in werking is getreden en invordering van de dwangsom op 18 maart 2014 verbeurde dwangsom thans niet meer mogelijk is. Dat op 13 februari 2015 een aanmaning is gezonden naar het adres waarop appellante op dat moment in de basisregistratie personen stond geregistreerd, maakt niet dat, zoals door het college ter zitting is betoogd, de verjaring is gestuit. Een aanmaning stuit de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom eerst, nadat een dwangsom bij besluit is vastgesteld en dit besluit op juiste wijze is bekendgemaakt.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Den Haag, tegen de uitspraak van de Recht-

bank Den Haag van 24 november 2014 in zaak nr. 14/6716 in het geding tussen:  
appellante  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 7 februari 2014 heeft het college, onder oplegging van een dwangsom van € 5.000, appellante gelast om voor 18 maart 2014 de onzelfstandige bewoning van de woning aan de locatie-a te Den Haag te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 6 juni 2014 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 november 2014 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2015, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. M. van Duijn, advocaat te Den Haag, en het college, vertegenwoordigd door A.C. Visser, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### **Overwegingen**

1. Ambtshalve overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft het 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. Dit artikel heeft in zoverre een vergelijkbare werking als artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

Blijkens het proces-verbaal van de zitting bij de rechtbank op 13 oktober 2014 heeft het college desgevraagd verklaard dat nog geen invorderingsbesluit was genomen. Bij besluit van 7 november 2014 heeft het college een invorderingsbesluit genomen. Het college heeft echter nagelaten dit besluit aan de rechtbank te zenden. Hierdoor heeft de rechtbank niet kunnen vaststellen of dit besluit wordt betwist en heeft zij het van rechtswege ontstane beroep tegen dit besluit

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

niet bij de beoordeling van het beroep kunnen betrekken.

2. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het invorderingsbesluit bij het bij de rechtbank ingestelde beroep betrekken.

3. Ingevolge artikel 5:35 van de Awb verjaard de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

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 artikel 4:86, eerste lid, wordt de verplichting tot betaling van een geldsom bij beschikking vastgesteld.

Ingevolge het tweede lid vermeldt de beschikking in ieder geval:

- a. de te betalen geldsom;
- b. de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden.

Ingevolge artikel 4:104, 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 4:106 kan het bestuursorgaan de verjaring stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112.

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.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:112 (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 58-60*) is een aanmaning een herinnering te betalen. Indien niet tijdig is betaald en de schuldenaar dus in verzuim is, laat het bestuursorgaan, alvorens over te gaan tot het uitvaardigen van een dwangbevel, een schriftelijke aanmaning volgen waarin wordt verzocht om op korte termijn alsnog te betalen.

4. Niet in geschil is dat het invorderingsbesluit van 7 november 2014 niet is toegezonden naar het adres waarop appellante op dat moment in de basisregistratie personen stond geregistreerd. Appellante betoogt terecht dat dit besluit derhalve niet op de voorgescreven wijze is bekendgemaakt, daarom niet in werking is getreden en invordering van de dwangsom op 18 maart

2014 verbeurde dwangsom thans niet meer mogelijk is. Dat op 13 februari 2015 een aanmaning is gezonden naar het adres waarop appellante op dat moment in de basisregistratie personen stond geregistreerd, maakt niet dat, zoals door het college ter zitting is betoogd, de verjaring is gestuit. Een aanmaning stuit de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom eerst, nadat een dwangsom bij besluit is vastgesteld en dit besluit op juiste wijze is bekendgemaakt.

5. Het beroep tegen het invorderingsbesluit van 7 november 2014 is gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd.

6. Nu de bevoegdheid tot invordering is verjaard heeft dat tot gevolg dat het college zijn bevoegdheden tot aanmaning en het uitvaardigen en tenuitvoerleggen van een dwangbevel niet meer kan uitoefenen, zodat appellante geen belang meer heeft bij het door haar tegen het besluit van 6 juni 2014 ingestelde beroep.

7. Het beroep tegen het besluit van 6 juni 2014 is niet-ontvankelijk.

8. Het college moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 24 november 2014 in zaak nr. 14/6716;
- III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 7 november 2014, kenmerk 201400195/5384271, gegrond;
- IV. vernietigt het onder III genoemde besluit;
- V. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 6 juni 2014, kenmerk B.1.14.0727.001, niet-ontvankelijk;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.960 (zegge: negentienhonderdzestig euro), geheel toe te rekenen aan de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 165 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor de behandeling van het beroep en € 248 (zegge:

tweehonderdachtenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

### Noot

1. Deze uitspraak is het signaleren waard omdat het de volgorde van de stappen in de regeling voor de invordering van dwangsommen in de Awb illustreert en onderstreept dat het niet tijdig en correct doorlopen van de stappen fatale gevolgen kan hebben voor de mogelijkheid om een dwangsom in te vorderen. In deze uitspraak concludeert de Afdeling dat de invorderingsbeschikking niet op juiste wijze bekend is gemaakt aan de appelland. Dat heeft tot gevolg dat die nooit in werking is getreden. Zonder die invorderingsbeschikking heeft de later toegezonden aanmaning geen stuitende werking, aldus de Afdeling. Ik kan mij vinden in het eindresultaat van deze uitspraak, maar ik heb mijn bedenkingen bij de motivering daarvan. Om goed te kunnen illustreren waarom die motivering volgens mij rammelt, licht ik eerst kort het proces van de invordering van een reguliere bestuursrechtelijke geldschuld toe en vergelijk ik deze met het proces van de invordering van een dwangsom, waarna ik het oordeel van de Afdeling doorlicht.

2. Een reguliere bestuursrechtelijke geldschuld zal – in de meeste gevallen – ontstaan bij een betalingsbeschikking ex artikel 4:86 Awb. In de betalingsbeschikking wordt de geldschuld vastgesteld. Na de vaststelling volgt een betalingstermijn van zes weken (4:87 Awb), na ommekomst waarvan de schuldenaar ex artikel 4:97 Awb van rechtswege in verzuim is. Vanaf dat moment kan er een aanmaning worden verzonden (artikel 4:112, eerste lid, Awb luidt immers: “een bestuursorgaan maant de schuldenaar die in verzuim is [...]”). Op deze manier wordt bij geldschulden die bij betalingsbeschikking worden vastgesteld bewerkstelligd dat er *nooit* een aanmaning kan worden verzonden voordat er een betalingsbeschikking is genomen (en rechtsgeldig is bekendgemaakt).

3. Bij de dwangsom is dit anders. Het bestaan van de betalingsverplichting bij een dwangsom vloeit rechtstreeks voort uit de wet (zie artikel 5:33 Awb en in dat verband ook AB 2013/285). De invorderingsbeschikking behelst dus – anders dan de betalingsbeschikking ex artikel 4:86 Awb – niet de *vaststelling* van de betalingsverplichting maar slechts het besluit om de *reeds bestaande geldschuld* op te eisen. Ingevolge artikel 5:33 Awb gaat de betalingstermijn van zes weken direct na verbeurte van rechtswege lopen. Na ommekomst daarvan is de overtreder van rechtswege in verzuim ex artikel 4:97 Awb. Vanaf dat moment zou men dus kunnen aanmanen. Immers, artikel

4:112 Awb bepaalt slechts dat is vereist dat de schuldenaar in verzuim is. Dat is bij dwangsommen automatisch het geval zes weken na verbeurte. De wetgever voorzag dat dit stelsel de onwenselijke situatie in het leven zou roepen dat een overtreder kon worden aangemaand voordat er was beslist over de invordering van de dwangsom, dus is in artikel 5:37, lid 1, Awb bepaald dat: “[a]lvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom”.

4. Dan het oordeel van de Afdeling. De Afdeling overweegt dat (i) de invorderingsbeschikking niet (op juiste wijze) bekend is gemaakt en daarom niet in werking getreden is en (ii) dat een aanmaning pas stuitende werking heeft, nadat “een dwangsom bij besluit is vastgesteld en dit besluit op juiste wijze is bekendgemaakt”. Met onderdeel (i) kan ik mij zonder meer vinden, dat volgt ook uit artikel 3:40 Awb. Met onderdeel (ii) heb ik moeite – niet met het eindresultaat, maar wel met de motivering.

5. Vooropgesteld: als de Afdeling inderdaad heeft bedoeld te zeggen dat de dwangsom bij besluit zou moeten worden vastgesteld dan lijkt mij dat onjuist maar bovendien in strijd met eerdere jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld AB 2013/285, r.o. 4.4). Daarbij komt dat de conclusie dan volgens mij had moeten zijn dat er simpelweg geen betalingsverplichting bestaat – zoals het geval zou zijn bij een niet op juiste wijze bekendgemaakte betalingsbeschikking ex artikel 4:86 Awb. Het lijkt mij dus onwaarschijnlijk dat de Afdeling dit heeft bedoeld te zeggen. Ik ga er daarom van uit dat de Afdeling heeft bedoeld te zeggen “een aanmaning stuit de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom eerst, nadat de invorderingsbeschikking op juiste wijze is bekendgemaakt”.

6. Uitgaande van de juistheid van mijn aanname, meen ik dat het gevolg dat de Afdeling verbindt aan het niet op juiste wijze bekend maken van de invorderingsbeschikking niet helemaal logisch is. De Afdeling oordeelt dat een aanmaning pas kan stuiten als de invorderingsbeschikking op juiste wijze bekend is gemaakt. Zoals toegelicht is bepalend voor het ontstaan van de bevoegdheid om aan te manen het in verzuim zijn van de schuldenaar. In dit geval is de aanmaning ex artikel 4:112 op het eerste gezicht dus gewoon bevoegd genomen omdat het vereiste verzuim van rechtswege is ingetreden zes weken na de verbeurte van de dwangsom. Een (bevoegd genomen) aanmaning heeft op grond van artikel 4:106 Awb in beginsel stuitende werking. Echter, het aanmanen *voordat* de invorderingsbeschikking er is, is in strijd met artikel 5:37, lid 1, Awb. Uit dit artikel volgt evenwel niet een gevolg voor

de in strijd met deze bepaling tot stand gekomen aanmaning. De Afdeling concludeert in deze uitspraak (impliciet) dat het gevolg van het in strijd handelen met artikel 5:37, lid 1, Awb is dat de aanmaning niet stuit. Mij is in ieder geval niet duidelijk waar dat op is gebaseerd. Was het niet logischer om te bepalen dat de aanmaning onbevoegd is genomen zodat er gewoon niet is aangemaand en dus geen stuitingshandeling is verricht? Er is immers een bepaling die verbiedt dat wordt aangemaand voordat er een invorderingsbeschikking is, zodat het niet is toegestaan aan te manen in dit geval. Dat lijkt mij dus een bevoegdheidsgebrek. Tegelijkertijd zou de lezer zich kunnen afvragen: wat maakt het eigenlijk uit? Het eindresultaat is in dit geval namelijk hetzelfde (verjaring). Het onderscheid is echter van materieel belang. Als de conclusie namelijk is dat er wél een bevoegd genomen aanmaning is (maar dat die niet stuit), dan kan het zo zijn dat de dwangbevelbevoegdheid gewoon is komen te ontstaan nu artikel 4:117 Awb daarvoor slechts vereist dat “binnen de overeenkomstig artikel 4:112 gestelde aanmaningstermijn niet volledig is betaald”. Is de aanmaning gewoon bevoegd genomen, dan zou het dus kunnen dat er gewoon bij dwangbevel wordt ingevorderd ondanks dat er in strijd met artikel 5:37, lid 1, Awb is gehandeld. In dat geval is er dus ook geen (rechtsgeldig bekendgemaakte) invorderingsbeschikking, zodat denkbaar is dat er een dwangbevel wordt uitgevaardigd zonder dat er een invorderingsbeschikking van kracht is. Dat lijkt mij niet de bedoeling, maar het is wel de (mogelijke) consequentie van de door de Afdeling gekozen formulering in deze uitspraak. Ik vraag mij daarom af of de Afdeling deze (mogelijke) consequentie van de hier geannoteerde uitspraak wel onder ogen heeft gehad. Het lijkt mij echter hoe dan ook wenselijk (en zuiverder) om in volgende soortgelijke gevallen te bepalen dat de aanmaning onbevoegd is genomen en niet enkel dat deze geen stuitende werking heeft.

T.N. Sanders

## AB 2016/34

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

7 oktober 2015, nr. 201501442/1/A3  
(Mrs. C.J. Borman, A. Hammerstein, E. Steendijk)  
m.nt. P.J. Stolck

Art. 13 lid 1, 15 Boek 3 BW; art 3 Wob

NJB 2015/1918  
Gst. 2015/127  
ECLI:NL:RVS:2015:3118

### Misbruik van recht. Doel van het Wob verzoek relevant voor de beoordeling of er sprake is van misbruik van recht.

*De omstandigheid dat in artikel 3, derde lid, van de Wob is bepaald dat de indiener van een Wob verzoek geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, laat onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Wob-verzoek met dit oogmerk is toegekend. Misbruik van recht kan zich voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven. Derhalve kan het doel van een Wob-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden. In het Wob verzoek wordt gesteld dat betrokkene de stukken wenst te verkrijgen in verband met een onderzoek dat zij is gestart. Deze stelling is in de ingebrekestelling herhaald. De Afdeling heeft betrokkene ruim voor de aanvang van de zitting verzocht om toezending van een kopie van alle op het onderzoek betrekking hebbende stukken die vanaf de aanvang van het onderzoeksplan in de loop der tijd zijn opgesteld. Daarbij is aangekondigd dat de toegezonden stukken ter zitting zullen worden besproken. Omdat geen op het onderzoek betrekking hebbende stukken zijn toegezonden heeft de Afdeling betrokkene ter zitting verschillende vragen gesteld. Op deze vragen heeft betrokkene nietszeggende of ontwijkende antwoorden gegeven. Door zo te handelen heeft betrokkene belet dat de vragen die bij de Afdeling leefden ten aanzien van het onderzoek, werden beantwoord. Naar het oordeel van de Afdeling is onaannemelijk dat betrokkene de stukken heeft gevraagd om het door haar gestelde onderzoek te doen. Gezien het procesgedrag van betrokkene kan geen andere verklaring worden gevonden dan het oogmerk om ten laste van de overheid dwangsommen en proceskostenvergoedingen te incasseren. De Afdeling leidt uit de ter zitting gegeven verklaring voorts af dat het voor de rechtbijstand te betalen bedrag is gelijkgesteld aan de hoogte van toegekende proceskostenvergoedingen. Een dergelijke wijze van rechtbijstandverlening maakt de rechtbijstandverlener rechtstreeks gebaat bij een veroordeling van het bestuursorgaan tot betaling van een proceskostenvergoeding aan zijn cliënt.*

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard, appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 15 januari 2015 in zaak nr. 14/1718 in het geding tussen:  
M.A. Carreon, wonende te Filipijnen  
en  
het college.