

beroep in tegen (een beslissing op bezwaar tegen) een omgevingsvergunning voor het bouwen van een appartementencomplex; de gronden hebben slechts betrekking op de vraag of wordt voldaan aan alle eisen die de plaatselijke bouwverordening (bijvoorbeeld over parkeren op eigen terrein) stelt; het bestuursorgaan stuurt (krachtens art. 8:42 lid 1 Awb) desgevraagd een aantal stukken aan de rechtbank, die vervolgens in een afzonderlijke brief verzoekt om inzending van het welstandsadvies; het bestuursorgaan voldoet aan dit verzoek; de rechtbank stuurt het welstandsadvies aan partijen. Na ontvangst van de nieuwe post bestaat een reële kans dat de eizende partij een aanvullend beroepschrift indient, met de grond dat het bouwplan in strijd komt met redelijke eisen van welstand (want 'de rechtbank heeft dit stuk niet voor niets opgevraagd').

8. Nog enkele woorden over de brief die eiseres op 19 juli 2012 aan de Raad heeft gestuurd. Die brief moet niet alleen worden aangemerkt als een bezwaar (in de zin van art. 6:4 lid 1 Awb) tegen het besluit van 11 juni 2012, maar ook als een aanvraag (in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb) om peiljaarverlegging (als bedoeld in art. 34c lid 1 WRB). De reactie van 9 december 2015 behelst dus niet alleen een voor beroep vatbare beslissing op bezwaar (in de zin van art. 7:1 lid 1 sub a Awb), maar ook een voor bezwaar vatbare beschikking (in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb). Daarom valt te verdedigen dat de aan de rechtbank gerichte brief over het besluit van 9 december 2015 niet alleen is te kwalificeren als een beroep (in de zin van art. 6:4 lid 3 Awb) tegen de instandlating van het besluit van 11 juni 2012, maar ook als een bezwaar tegen de weigering om het voor eiseres relevante peiljaar te verleggen (hierna: weigering). Gelet hierop kan worden gesteld dat de rechtbank het beroepschrift (met toepassing van art. 6:15 lid 1 en 2 Awb) had moeten doorzenden aan het bestuursorgaan.

9. Bij het vorenstaande past de kanttekening dat het beroepschrift – afgaande op r.o. 2 van de aangevallen rechtbankuitspraak – geen uitdrukkelijke gronden tegen de weigering bevatte. Daar staat tegenover dat a. de verlegging van het peiljaar kan leiden tot de conclusie dat het besluit van 11 juni 2012 'toch' onjuist is; en b. een bezwaarmaker de gelegenheid moet krijgen om een ongemotiveerd bezwaar alsnog van gronden te voorzien (art. 6:6 Awb). Uit een oogpunt van rechtsbescherming is dan ook iets te zeggen voor de beslissing om te bewerkstelligen dat het beroepschrift door de Raad (tevens) als ontvankelijk bezwaar in behandeling wordt genomen. Tegen deze ruimhartige opstelling pleit echter het feit dat eiseres zich liet vertegenwoordigen

door een jurist – mr. A.L. Kuit, advocaat te Rotterdam – die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Hierbij past dan weer de kanttekening dat niet heel veel aanvulling van rechtsgronden (art. 8:69 lid 2 Awb) is vereist om de stelling over hoogte van het verzamelinkomen te vertalen tot het argument dat de Raad voor een verkeerd peiljaar heeft gekozen.

10. De Afdeling bestuursrechtspraak had het hogerberoepschrift kunnen doorzenden aan de Raad, ter behandeling als bezwaar; art. 6:15 Awb staat hieraan niet in de weg. Dan zou de Raad echter hebben geconstateerd dat a. in maart 2017 – toen is hoger beroep ingesteld – de termijn voor het maken van bezwaar tegen de weigering ruimschoots was verstreken; en b. eiseres in ieder geval tijdens de bezwaartermijn werd vertegenwoordigd door een jurist die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. En er bestaat een grote kans dat a. de Raad een in maart 2017 ontvangen bezwaar tegen een in december 2015 genomen en verzonden besluit niet-ontvankelijk verklaart; en b. een beslissing op bezwaar met die strekking in beroep en hoger beroep stand houdt.

L.M. Koenraad

AB 2018/163

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 januari 2018, nr. 201609888/1/A1

(Mrs. Th.C. van Sloten, H. Bolt, B.P.M. van Ravels)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:105

Bewijs geleverd door derden in het kader van invordering nu in bepaalde gevallen expliciet toegestaan door de Afdeling (AB 2017/299), maar uit deze uitspraak blijkt dat bewijs van een derdebelanghebbende in beginsel nog steeds ontoereikend is om verbeurte van een dwangsom te bewijzen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de processen-verbaal niet blijkt dat belanghebbende paarden op het perceel heeft verhandeld. De processen-verbaal van bevindingen bevatten onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de door appellant voorgestane conclusie. Daargelaten dat de toezichthouders de advertenties van de website Marktplaats niet bij hun bevindingen hebben betrokken, zijn deze advertenties op zichzelf ook onvoldoende om de conclusie te dragen dat belanghebbende paarden heeft verhandeld vanaf het

perceel. Voorts heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de waarnemingen van appellant niet ten grondslag kunnen liggen aan een vaststelling of de aan belanghebbende opgelegde last is overtreden, aangezien, zoals hiervoor onder 9.1 is overwogen, de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. Het betoog faalt.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Montfoort, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland in 16/983 in het geding tussen:

Appellant
en

Het college van burgemeester en wethouders van Montfoort.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2015 heeft het college besloten tot invordering over te gaan van een door belanghebbende verbeurde dwangsom van € 18.750 wegens het niet voldoen aan een bij besluit van 10 december 2013 aan hem opgelegde last onder dwangsom.

Bij besluit van 5 januari 2016 heeft het college het door belanghebbende daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en dat besluit herroepen.

Bij uitspraak van 16 november 2016 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college en belanghebbende hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 november 2017, waar appellant, bijgestaan door mr. C.A. van Kooten-De Jong, advocaat te Montfoort, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Maliepaard, zijn verschenen. Voorts is belanghebbende, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door mr. J.H. Hartman, ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellant is eigenaar van het perceel locatie te Montfoort. Belanghebbende heeft de

gronden direct ten westen van het perceel van appellant in eigendom, lokaal (eveneens) bekend als locatie. Zowel appellant als belanghebbende exploiteren op hun percelen een (productiegerichte) paardenhouderij. Appellant ondervindt naar gesteld overlast van de handel in paarden door belanghebbende.

2. Bij besluit van 10 december 2013 heeft het college belanghebbende, naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van onder meer appellant, voor zover hier van belang, gelast om met ingang van 1 maart 2014 het gebruik van zijn perceel voor de handel in paarden, te staken en gestaakt te houden onder oplegging van een dwangsom van € 7.500 per maand dat geen gevolg wordt gegeven aan deze last met een maximum van € 45.000. Met de uitspraak van de Afdeling van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1668, is deze last onherroepelijk geworden.

3. Het college heeft in de periode van oktober 2014 tot en met maart 2015 vier controles laten uitvoeren op het perceel door één of meer toezichthouders van de Omgevingsdienst regio Utrecht. Van deze controlebezoeken zijn processen-verbaal van bevindingen opgemaakt die zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening. Uit deze processen-verbaal blijkt het volgende. Tijdens de controle op 27 oktober 2014 heeft de toezichthouder drie paarden in een nieuwe stal aangetroffen, waarvan de toezichthouder vermoedt dat zij recent zijn aangeschaft. Tijdens de controle op 3 december 2014 hebben de toezichthouders vier paarden (zogenoemde Tinkers) in de nieuwe stal aangetroffen. Tijdens de controle op 5 februari 2015 zijn dezelfde vier paarden in de nieuwe stal aangetroffen. Tijdens de controle op 3 maart 2015 hebben de toezichthouders 34 paarden op het perceel waargenomen. Van een deel van deze paarden hebben de toezichthouders de chip uitgelezen en het paspoort gecontroleerd. Deze controles heeft het college betrokken bij zijn besluit van 16 juli 2015.

Bij het besluit van 16 juli 2015 heeft het college voorts vijf advertenties van de website Marktplaats betrokken waarin paarden te koop worden aangeboden en het telefoonnummer van belanghebbende is vermeld en/of de foto's zijn gemaakt op het perceel van belanghebbende.

Bij het besluit van 5 januari 2016 heeft het college het invorderingsbesluit van 16 juli 2015 herroepen omdat de processen-verbaal en de advertenties van de website Marktplaats niet de conclusie kunnen dragen dat belanghebbende daadwerkelijk paarden heeft verhandeld op zijn perceel. De rechtbank heeft overwogen dat het college terecht heeft geconcludeerd dat belanghebbende in de periode van 27 oktober 2014 tot

en met 3 maart 2015 geen dwangsommen heeft verbeurd.

Procesbelang

4. Voordat kan worden toegekomen aan het betoog van appelland dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij het besluit van 5 januari 2016 ten onrechte van invordering heeft afgezien, gaat de Afdeling in op het betoog van belanghebbende dat appelland geen belang meer heeft bij een beoordeling van het besluit van 5 januari 2016 omdat, indien dwangsommen zouden zijn verbeurd, de bevoegdheid tot invordering is verjaard.

5. Artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

“In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.”

Artikel 5:6 bepaalt:

“Het bestuursorgaan legt geen herstelsanctie op zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.”

6. Ter zitting van de Afdeling is gebleken dat partijen onderschrijven dat, indien in de periode van oktober 2014 tot en met maart 2015 dwangsommen zijn verbeurd, de bevoegdheid tot invordering daarvan thans is verjaard. Dat betekent dat op grond van de waarnemingen in de periode van oktober 2014 tot en met maart 2015 geen uitvoering meer kan worden gegeven aan een besluit dat strekt tot invordering, zoals het besluit van 16 juli 2015. Partijen zijn verdeeld over de vraag of in de hiervoor genoemde periode dwangsommen zijn verbeurd.

7. Tussen het college en appelland bestaat voorts geen overeenstemming over het antwoord op de vraag of, indien zou worden geoordeeld dat belanghebbende de last niet heeft nageleefd, de maximaal te verbeuren dwangsom thans is bereikt en derhalve of de last onder dwangsom volledig is uitgewerkt. Het college heeft zich hieromtrent ter zitting van de Afdeling op het standpunt gesteld dat, indien zou worden geoordeeld dat belanghebbende de last niet heeft nageleefd, de maximaal te verbeuren dwangsom thans is bereikt en het college een nieuw handhavingsbesluit dient te nemen. Appelland stelt in dit verband dat de last onder dwangsom nog niet is uitgewerkt.

8. Vast staat dat het herroepen besluit van 16 juli 2015 niet ziet op de maximaal te bereiken dwangsom. In aanmerking genomen dat het college geen nieuwe herstelsanctie kan opleggen zolang een wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is, is de Afdeling van

oordeel dat het belang van appelland bij een oordeel over het besluit van 5 januari 2016 niet is vervallen.

Beoordeling hoger beroep

9. Appelland betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij het besluit van 5 januari 2016 ten onrechte van invordering heeft afgezien. Daartoe voert hij aan dat er voldoende bewijs is dat belanghebbende het perceel in de desbetreffende periode heeft gebruikt voor de handel in paarden. Hij wijst in dat verband op de controles die in opdracht van het college op het perceel zijn uitgevoerd, alsmede op de advertenties van de website Marktplaats en zijn eigen waarnemingen. Volgens appelland blijkt uit de controles dat de samenstelling van de groep paarden wisselt en voorts blijkt nergens uit dat er met de paarden wordt gefokt. Uit eigen waarneming weet appelland dat er regelmatig nieuwe paarden worden aangevoerd die een korte periode op het perceel verblijven en dan weer worden afgevoerd, hetgeen leidt tot verschillende bezoeken aan het perceel door (potentiële) kopers.

9.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag dient te liggen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179). Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening.

9.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de processen-verbaal niet blijkt dat belanghebbende paarden op het perceel heeft behandeld. De processen-verbaal van bevindingen

bevatten onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de door appellant voorgestane conclusie. Daargelaten dat de toezichthouders de advertenties van de website Marktplaats niet bij hun bevindingen hebben betrokken, zijn deze advertenties op zichzelf ook onvoldoende om de conclusie te dragen dat belanghebbende paarden heeft verhandeld vanaf het perceel. Voorts heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de waarnemingen van appellant niet ten grondslag kunnen liggen aan een vaststelling of de aan belanghebbende opgelegde last is overtreden, aangezien, zoals hiervoor onder 9.1 is overwogen, de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurde van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

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

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Ter signalering. In de uitspraak van ABRvS 3 mei 2017 (*AB 2017/299*, m.nt. T.N. Sanders) herformuleerde de Afdeling de eisen die zij stelt aan het bewijs dat aan de invordering van een dwangsom ten grondslag mag worden gelegd. Daarvoor moest het bewijs geleverd worden door een *'ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag'*. Nu mag het ook geleverd worden door een *'ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen'*.

2. Dat lijkt op het oog meer ruimte te bieden voor derdenbelanghebbende om te bewijzen dat er een overtreding (van de last) is geweest. Die ruimte is volgens mij echter ongewijzigd.

3. Voor de herformulering van de bewijseen had de Afdeling namelijk al een geval geaccordeerd waarin het bevoegd gezag de waarnemingen van een buurman voor zijn rekening nam en op die grondslag concludeerde dat er een

dwangsom was verbeurd (ABRvS 8 juni 2016, *AB 2017/33*, m.nt. T.N. Sanders). Tevens had de Afdeling al eerder aanvaardbaar geacht dat het bevoegd gezag een (geluids)deskundige opdracht gaf om de overtreding vast te stellen en op grond van het rapport van die deskundige concludeerde dat er een dwangsom was verbeurd (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1268).

4. Deze uitspraak draagt denk ik bij aan de conclusie dat de herformulering in praktische zin weinig heeft veranderd (ondanks dat de herformulering wel zeer nuttig was voor de duidelijkheid). Bewijs van een derdebelanghebbende waarbij het bevoegd gezag die waarnemingen niet voor zijn rekening neemt had de Afdeling namelijk al eerder uitgesloten (ABRvS 25 november 2015, *AB 2016/14* en ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:469). Die lijn wordt met deze uitspraak gecontinueerd onder de geherformuleerde bewijseen. De waarnemingen van de derdebelanghebbende (appellant) kunnen in deze uitspraak niet leiden tot de conclusie dat er een dwangsom is verbeurd, alleen al omdat het bevoegd gezag die waarnemingen niet voor zijn rekening heeft genomen (daargelaten de vraag of de derdebelanghebbende een 'terzake deskundige persoon' is).

T.N. Sanders

AB 2018/164

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 november 2017, nr. 201703084/1/R1

(Mr. Th.C. van Sloten)

m.nt. L.J.A. Damen

ECLI:NL:RVS:2017:3123

Vertrouwensbeginsel: vertrouwen burger gehonoreerd ondanks een in de tijd geclausuleerde toezegging.

Vaststaat dat het perceel van appellante 1 niet is opgenomen in de planningslijst, hetgeen voor de raad reden was de bouwvmogelijkheid te laten vervallen, teneinde de in het voorgaande plan aanwezige slapende capaciteit voor woningbouw weg te nemen.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Zelhem Dorp, inperken bouwvmogelijkheden' in 2013 is evenwel het amendement aangenomen dat het schrappen van de woningbouwvmogelijkheid voor het perceel van appellante 1 onbillijk is, omdat uit de ingediende zienswijze en de mondelinge inspraakreactie tijdens de commissievergadering van 11 september 2013 duidelijk is gebleken dat er een