

controleerde omstandigheden in de zin van art. 9 lid 1 onder c plaatsvindt. Naar de mening van het Hof is dat om aantal redenen niet het geval. In de eerste plaats is er maar een gering aantal controles uitgevoerd op de naleving van de regels die aan de ontheffingen zijn verbonden. In de tweede plaats is gebleken dat in strijd met de ontheffingen ook in Natura 2000-gebieden vogels zijn gevangen. In de laatste plaats klopt het aantal vogelingen dat in het bezit is van vergunninghouders niet. De vergunninghouders waren op basis van de officiële cijfers in het bezit van 38.602 ringen terwijl op basis van de bestreden ontheffingen een maximaal 26.850 vogels mochten worden gevangen (punten 93-98).

9. Het wekt – gezien de geconstateerde gebreken – geen verbazing dat het Hof concludeert dat de Republiek Malta tekort is geschoten bij de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn (zie punt 98). Gezien de aard en ernst van de geconstateerde gebreken lijkt het twijfelachtig dat het in de toekomst wel mogelijk zal zijn om binnen de kaders van de Vogelrichtlijn toestemming te verlenen voor het vangen van wilde vinkachtige ten behoeve van beurzen, tentoonstellingen en kweekdoelstellingen en dergelijke.

10. In eerste instantie kan ten onrechte de indruk bestaan dat het belang van dit arrest niet verder reikt dan de grenzen van de Republiek Malta. Zoals eerder gezegd, is het niet uitgesloten dat deze zaak ook gevolgen kan hebben voor de Nederlandse praktijk. In de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is conform de Vogelrichtlijn een verbod opgenomen om wilde vogels opzettelijk te vangen. Art. 3.3 Wnb voorziet in de mogelijkheid om bij ontheffing of vrijstelling van dat verbod af te wijken. Als van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt moet het bevoegd gezag aan de ontheffing of vrijstelling in elk geval voorschriften verbinden met betrekking tot middelen, installaties of methoden voor het opzettelijk vangen van wilde vogels (art. 3.3 lid 5 onder a Wnb). Hierbij kan alleen gebruik worden gemaakt van de middelen, installaties of methoden die in art. 3.9 lid 1 en 2 Besluit natuurbescherming zijn opgenomen. In de genoemde bepalingen worden onder meer ‘vangkooien’ en ‘vangnetten’ genoemd. Naar aanleiding van dit arrest kan de vraag worden gesteld in hoeverre die middelen als selectief in de zin van art. 9 lid 1 onder c Vogelrichtlijn kunnen worden aangemerkt. Net als bij het gebruik van slagnetten zijn in de praktijk bijvangst bij het gebruik van deze middelen niet of nauwelijks te vermijden. Ingevolge art. 3.4 lid 1 onder a Wnb is het in Nederland conform de Vogelrichtlijn verboden om vogels te vangen met niet-selectieve middelen, installaties en methoden. Het is na de lezing van dit arrest van het Hof

de vraag of bij het opzettelijk vangen van vogels met behulp van vangkooien of vangnetten in alle gevallen aan die verplichting kan worden voldaan.

S.D.P. Kole

AB 2018/284

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 juli 2018, nr. 201706620/1/A1 en 201710095/1/A1

(Mrs. H. Troostwijk, J.E.M. Polak, D.J.C. van den Broek)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 4:112 Awb

ABkort 2018/330

ECLI:NL:RVS:2018:2405

Mededeling dat de invorderingsmaatregelen op kosten van schuldenaar kunnen worden uitgevoerd geen constitutief vereiste om te kunnen spreken van een aanmaning als bedoeld in art. 4:112 Awb – zo lang maar wordt gewaarschuwd dat er invorderingsmaatregelen zullen volgen.

Het algemeen bestuur heeft overeenkomstig het voorgaande gehandeld door in de brief van 2 mei 2016 mee te delen dat de stichting en anderen de verbeurde dwangsommen van in totaal € 150.000 niet hebben betaald en dat, indien zij het bedrag niet binnen twee weken na verzending van de brief overmaken op het in de brief vermelde rekeningnummer, het bedrag zal worden geïnd door toepassing van invorderingsmaatregelen. De stichting en anderen zijn, door het niet opnemen van de mededeling dat de invorderingsmaatregelen op hun kosten kunnen worden uitgevoerd, niet in een rechts-onzekere situatie komen te verkeren met betrekking tot de te nemen invorderingsmaatregelen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, betekent de omstandigheid dat het algemeen bestuur in de brief van 2 mei 2016 niet heeft medegedeeld dat de dwanginvordering op kosten van de schuldenaar zal plaatsvinden, daarom niet dat de aanmaning geen aanmaning is als bedoeld in art. 4:106, gelezen in samenhang met art. 4:112 Awb. Uit de genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2015 volgt niet, dat bij het achterwege blijven van die mededeling niet meer van een aanmaning kan worden gesproken.

De Afdeling overweegt in dit verband nog dat het algemeen bestuur te kennen heeft gegeven dat, nu de mededeling dat de kosten van de dwangin-

vordering voor de schuldenaar komen niet in de aanmaning is opgenomen, deze kosten niet op de stichting en anderen zullen worden verhaald.

Uitspraak op de hoger beroepen van het algemeen bestuur van de Bestuurscommissie van het stadsdeel Nieuw-West (thans: het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam), appellant, tegen de uitspraak van 4 juli 2017 16/7207 en de uitspraak van 6 november 2017 17/4217, beide van de Rechtbank Amsterdam in de gedingen tussen:

De Stichting Volkshuisvesting Utrecht en Woningexploitatie maatschappij Nederland B.V., beide te Nieuwegein, en wederpartij, (hierna: de stichting en anderen),
en
Het algemeen bestuur.

Procesverloop

Besluiten van 4 augustus 2015 en 17 augustus 2015

Bij besluit van 4 augustus 2015 heeft het algemeen bestuur besloten over te gaan tot invordering van de volgens hem door de door de stichting en anderen verbeurde dwangsom ten bedrage van € 50.000.

Bij besluit van 17 augustus 2015 heeft het algemeen bestuur besloten over te gaan tot invordering van de door de stichting en anderen verbeurde dwangsom ten bedrage van € 50.000.

Bij besluit van 6 juni 2017 heeft het algemeen bestuur het door de stichting en anderen tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij mondelinge uitspraak van 6 november 2017 heeft de rechtbank het door de stichting en anderen daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Besluit van 29 oktober 2015

Bij besluit van 29 oktober 2015 heeft het algemeen bestuur besloten over te gaan tot invordering van door de door de stichting en anderen verbeurde dwangsom ten bedrage van € 50.000.

Bij besluit van 1 november 2016 heeft het algemeen bestuur het door de stichting en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2017 heeft de rechtbank het door de stichting en anderen daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Hoger beroep

Het algemeen bestuur heeft tegen de uitspraken van 6 november 2017 en 4 juli 2017 hoger beroep ingesteld.

De stichtingen en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft beide zaken ter zitting behandeld op 11 juni 2018, waar het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. J. van den Berg en mr. G.A.A. De Josselin, en de stichting en anderen, vertegenwoordigd door mr. T.D. Rijs, advocaat te Zwolle, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 7 mei 2015 heeft het algemeen bestuur de stichting en anderen onder oplegging van een dwangsom van € 50.000 per overtreding tot een maximum van € 150.000 gelast het gebruik van het pand op het perceel Tournairestraat 1-3 voor bewoning c.q. overnachting gestaakt te houden. Volgens het algemeen bestuur wordt het bouwwerk gebruikt in strijd met de gebruiksvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 en worden de artikelen 1a en 1b, tweede lid, van de Woningwet overtreden.

Toezichthouders van de gemeente hebben het perceel op 17 juni 2015, 25 juni 2015 en 6 juli 2015 gecontroleerd en geconstateerd dat er in het pand werd gewoond. Bij besluiten van 4 augustus 2015, 17 augustus 2015 en 29 oktober 2015 heeft het algemeen bestuur besloten tot invordering van de drie verbeurde dwangsommen over te gaan. De stichting en anderen kunnen zich met deze besluiten niet verenigen.

De aangevallen uitspraken

2. De rechtbank heeft in beide zaken onderzocht of de stichting en anderen nog belang hebben bij een beoordeling van hun beroep tegen de invorderingsbesluiten, omdat de bevoegdheid tot invordering mogelijk is verjaard. Volgens het algemeen bestuur zijn de dwangsommen verbeurd op 17 juni 2015, 25 juni 2015 en 6 juli 2015. Dat betekent, zo volgt uit de aangevallen uitspraken, dat het algemeen bestuur de verjaring voor 18 juni 2016, 26 juni 2016 onderscheidenlijk 7 juli 2016 diende te stuiten. De rechtbank heeft in beide uitspraken overwogen dat met de brief van het algemeen bestuur van 2 mei 2016 de verjaring van de bevoegdheid tot invordering niet is gestuit. Deze brief kan volgens de rechtbank niet als een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden aangemerkt, omdat de passage dat de invorderingsmaatregelen op kosten van de schuldenaar worden uitgevoerd, als bedoeld in

het derde lid van dat artikel ontbreekt. De bevoegdheid tot invordering was verjaard en het algemeen bestuur was dus niet meer bevoegd over te gaan tot invordering van de dwangsommen. Volgens de rechtbank is hiermee het procesbelang aan de beroepen van de stichting en anderen komen te ontvallen en moeten die beroepen niet-ontvankelijk worden verklaard.

Beoordeling van het hoger beroep

3. Het algemeen bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de brief van 2 mei 2016 niet kan worden aangemerkt als een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 van de Awb. Het voert in dit verband aan dat het feit dat in de brief niet is opgenomen dat de kosten op de schuldenaar worden verhaald, niet maakt dat daarom niet kan worden gesproken van een aanmaning. Die mededeling is volgens het algemeen bestuur geen constitutief vereiste voor de aanmaning.

3.1. In de memorie van toelichting bij de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), *Kamerstukken II*, 29702, 3, p. 58–60) is met betrekking tot de aanmaning weergegeven dat die een herinnering is te betalen en dat, indien niet tijdig is betaald en de schuldenaar dus in verzuim is, het bestuursorgaan alvorens over te gaan tot het uitvaardigen van een dwangbevel een schriftelijke aanmaning laat volgen waarin wordt verzocht om op korte termijn alsnog te betalen. Voorts is in de memorie van toelichting weergegeven dat de schuldenaar in de aanmaning tevens wordt gewaarschuwd voor mogelijke invorderingsmaatregelen. Hij krijgt nog twee weken om zijn schuld te voldoen en na het verstrijken van de aanmaningstermijn heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om tot dwanginvordering over te gaan, aldus de memorie van toelichting. Zoals daarin verder is weergegeven, kan het bestuursorgaan zich er bij de aanmaning van vergewissen dat betrokkene niet om onbekende, maar wellicht goed verklaarbare, redenen weigert te betalen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2301, 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.

3.2. Het algemeen bestuur heeft overeenkomstig het voorgaande gehandeld door in de brief van 2 mei 2016 mee te delen dat de stichting en anderen de verbeurde dwangsommen van in totaal € 150.000 niet hebben betaald en dat, in-

dien zij het bedrag niet binnen twee weken na verzending van de brief overmaken op het in de brief vermelde rekeningnummer, het bedrag zal worden geïnd door toepassing van invorderingsmaatregelen. De stichting en anderen zijn, door het niet opnemen van de mededeling dat de invorderingsmaatregelen op hun kosten kunnen worden uitgevoerd, niet in een rechtsonzekere situatie komen te verkeren met betrekking tot de te nemen invorderingsmaatregelen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, betekent de omstandigheid dat het algemeen bestuur in de brief van 2 mei 2016 niet heeft medegedeeld dat de dwanginvordering op kosten van de schuldenaar zal plaatsvinden, daarom niet dat de aanmaning geen aanmaning is als bedoeld in artikel 4:106, gelezen in samenhang met artikel 4:112 van de Awb. Uit de genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2015 volgt niet, dat bij het achterwege blijven van die mededeling niet meer van een aanmaning kan worden gesproken.

De Afdeling overweegt in dit verband nog dat het algemeen bestuur te kennen heeft gegeven dat, nu de mededeling dat de kosten van de dwanginvordering voor de schuldenaar komen niet in de aanmaning is opgenomen, deze kosten niet op de stichting en anderen zullen worden verhaald.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte in het ontbreken van de mededeling dat de kosten op de schuldenaar zullen worden verhaald grond gezien voor het oordeel dat geen sprake is van een geldige aanmaning en dat de bevoegdheid tot invorderen is verjaard. Zij heeft daarom ten onrechte om die reden aangenomen dat de stichtingen en anderen geen belang meer hebben bij een beoordeling van hun beroepen tegen de besluiten van 1 november 2016 en 6 juni 2017.

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

4. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraken dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van de stichting en anderen tegen de besluiten van 1 november 2016 en 6 juni 2017 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover die na hetgeen hiervoor is overwogen, nog bespreking behoeven.

Beoordeling van de beroepen tegen de besluiten van 1 november 2016 en 6 juni 2017

5. De stichting en anderen betogen dat, nu de invorderingsbeschikkingen van 4 augustus 2015 en 17 augustus 2015 ten onrechte niet naar hun gemachtigde zijn verzonden, deze besluiten

niet op juiste wijze bekend zijn gemaakt en daarom niet in werking zijn getreden. Volgens hen kon het algemeen bestuur daarom niet tot aanmaning overgaan.

5.1. De besluiten van 4 augustus 2015 en 17 augustus 2015 zijn niet op de juiste wijze aan de stichting en anderen bekendgemaakt omdat deze besluiten ten onrechte niet – zoals is vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:17 van de Awb – naar de bij het college bekende gemachtigde van hen zijn gezonden. Echter, ondanks het feit dat de besluiten niet op de juiste wijze aan de stichting en anderen zijn bekendgemaakt, waren die besluiten bij hen bekend omdat deze aan de stichting en anderen zijn toegezonden. De omstandigheid dat de bekendmaking hiermee niet correct is geweest, doet er niet aan af dat het college een besluit heeft genomen en dat besluit heeft bekendgemaakt. De niet correcte bekendmaking kan in voorkomend geval – als daardoor te laat een rechtsmiddel is aangewend tegen het desbetreffende besluit – wel van belang zijn voor de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. In dit geval heeft het algemeen bestuur het feit dat de stichting en anderen te laat bezwaar hebben gemaakt ook verschoonbaar geacht.

Nu de besluiten aldus bekend zijn gemaakt, bestaat geen grond voor het oordeel dat het algemeen bestuur na de invorderingsbeschikkingen de aanmaning niet kon verzenden. Met de aanmaning van 2 mei 2016 is ingevolge artikel 4:106 van de Awb de in artikel 5:35 van die wet neergelegde verjaringstermijn gestuit, zodat deze termijn van een jaar op 2 mei 2016 opnieuw is aangevangen.

Het betoog faalt.

6. De stichting en anderen betogen dat het algemeen bestuur heeft miskend dat geen dwangsommen zijn verbeurd. Zij voeren in dat verband aan dat de last zo is geformuleerd dat een dwangsom wordt verbeurd per overtreding van de last. Volgens hen is sprake van één voortdurende, niet afgeronde overtreding, zodat er geen dwangsommen zijn verbeurd.

6.1. In het besluit van 7 mei 2015 is de stichting en anderen gelast de bewoning van dan wel de overnachting in het pand gestaakt te houden. Indien zij niet aan de last voldoen, verbeuren zij een dwangsom van € 50.000 per overtreding ineens tot een maximum van € 150.000 verbeuren.

De in het besluit vermelde overtreding is een overtreding met een continu karakter. Dit betekent dat zich in dit geval niet meerdere op zichzelf staande overtredingen hebben voorgedaan. Niet in geschil is dat tijdens de controle op 17 juni 2015 is geconstateerd dat niet aan de last is voldaan. Er werd immers geconstateerd dat er in het

pand werd gewoond. Anders dan de stichting en anderen betogen, heeft het algemeen bestuur zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat op dat moment niet aan de last was voldaan en dus een dwangsom is verbeurd. De bewoning is na de controle op 17 juni 2015 voortgezet. De stichtingen en anderen betogen terecht dat geen sprake is van een van de eerste overtreding te onderscheiden tweede en derde overtreding op 25 juni 2015 onderscheidenlijk 6 juli 2015. Er zijn derhalve niet meer dwangsommen verbeurd. Het algemeen bestuur is in de besluiten van 17 augustus 2015 en 29 oktober 2016 derhalve ten onrechte tot invordering overgegaan.

Het betoog slaagt.

7. De stichtingen en anderen betogen dat het algemeen bestuur in redelijkheid van invordering had moeten afzien. Zij voeren daartoe aan dat het algemeen bestuur na het opleggen van de last onder dwangsom op 28 mei 2015 heeft laten weten dat het gebouw in gebruik kon worden genomen. Volgens de stichting en anderen kon hun niet worden verweten dat zij het gebouw ook daadwerkelijk in gebruik hebben genomen. Het alsnog overgaan tot invordering van dwangsommen is in strijd met het vertrouwensbeginsel.

7.1. De brief van 28 mei 2015 betreft een reactie van het algemeen bestuur op een melding 'brandveilig gebruik' van de stichting van 1 april 2015. In die brief is vermeld dat de melding is getoetst aan de indieningsvereisten zoals opgenomen in artikel 1.19 van het Bouwbesluit 2012. Hoewel in de brief is vermeld dat de stichting aan de meldingsplicht heeft voldaan en zij het gebouw in gebruik kan nemen, is in die brief ook vermeld dat de stichting te allen tijde moet voldoen aan de voor haar relevante bepalingen van het Bouwbesluit 2012. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de brief met deze laatste zin een voorwaardelijk karakter. Nu het algemeen bestuur voorts spoedig na de verzending van de brief aan de stichting en anderen heeft laten weten dat niet aan het Bouwbesluit 2012 werd voldaan, hebben de stichting en anderen aan de brief niet het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontlenen dat de in het besluit van 7 mei 2015 vermelde overtredingen van het Bouwbesluit 2012 die mede hebben geleid tot oplegging van de last waren verholpen, het gebouw in gebruik kon worden genomen en het algemeen bestuur niet tot invordering zou overgaan.

Het betoog faalt.

8. De stichtingen en anderen betogen dat het algemeen bestuur had moeten overgaan tot matiging van de verbeurde dwangsom. Zij voeren daartoe aan dat grotendeels aan de last was voldaan en zij zich hebben ingespannen om aan de last te voldoen.

8.1. De stichtingen en anderen is gelast de bewoning van het gebouw op het perceel gestaakt te houden. Gelet op deze formulering van de last, konden de stichting en anderen daaraan uitsluitend geheel of gedeeltelijk voldoen door de bewoning van dan wel de overnachting in het pand geheel of gedeeltelijk te beëindigen. De vraag of de stichting en anderen zich hebben ingespannen om de in het besluit van 7 mei 2015 vermelde overtredingen van het Bouwbesluit 2012 ongedaan te maken, is hierbij niet van belang.

Niet in geschil is dat door toezichthouders van de gemeente is geconstateerd dat in weerwil van de last in het gebouw werd gewoond. Daargelaten of het gedeeltelijk voldoen aan de last al zou moeten leiden tot matigen van de dwangsom, geldt dat in dit geval geheel niet aan de last werd voldaan.

Het betoeg faalt.

9. De overige gronden van de stichting en anderen zijn gericht tegen het besluit van 7 mei 2015, waarbij de last onder dwangsom is opgelegd. Tegen dat besluit zijn geen rechtsmiddelen aangewend. Dit betekent dat dit besluit in rechte onaantastbaar is geworden. Van de rechtmatigheid van de bij dit besluit opgelegde last onder dwangsom moet daarom worden uitgegaan. Bezwaren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom kunnen in de regel niet meer aan de orde komen in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking. Dit is slechts onder zeer bijzondere omstandigheden anders.

In hetgeen de stichtingen en anderen tegen het besluit van 7 mei 2015 hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat zulke omstandigheden aan de orde zijn. Of, zoals de stichting en anderen betogen, de aan de last verbonden dwangsom van in totaal € 150.000 te hoog is, kan in het midden blijven, nu, zoals is overwogen onder 6.1 het algemeen bestuur slechts bevoegd is tot invordering van € 50.000 over te gaan. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat dit bedrag niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding.

Het betoeg faalt.

Eindconclusie

10. Het beroep tegen het besluit van 1 november 2016 is gegrond. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal het besluit van 29 oktober 2015 herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het te vernietigen besluit.

Het beroep tegen het besluit 6 juni 2017 is gegrond. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover daarbij is beslist op het bezwaar tegen het besluit van 17 augustus 2015. De

Afdeling zal het besluit van 17 augustus 2015 herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het te vernietigen besluit.

11. Uit het voorgaande volgt dat het algemeen bestuur slechts bevoegd was over te gaan tot invordering van een verbeurde dwangsom van € 50.000.

12. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 4 juli 2017 in 16/7207 en van 6 november 2017 in 17/4217;
- III. verklaart de bij de rechtbank in die zaken ingestelde beroepen gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van de Bestuurscommissie van het stadsdeel Nieuw-West van 6 juni 2017, kenmerk 64617-2017/UIT/03602, voor zover daarbij is beslist op het bezwaar van de Stichting Volkshuisvesting Utrecht en Woningexploitatie maatschappij Nederland B.V. en wederpartij tegen het besluit van 17 augustus 2015;
- V. herroept het besluit van 17 augustus 2015, kenmerk 2015/uit/6913;
- VI. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van de Bestuurscommissie van het stadsdeel Nieuw-West van 1 november 2016, kenmerk 64659/INT/1330;
- VII. herroept het besluit van 29 oktober 2015, kenmerk 2015/uit/9334;
- VIII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;
- IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij de Stichting Volkshuisvesting Utrecht, Woningexploitatie maatschappij Nederland B.V. en wederpartij in verband met de behandeling van de bezwaren opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1503 (zegge: vijftienhonderd drie euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- X. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij de Stichting Volkshuisvesting Utrecht, Woningexploitatie maatschappij Nederland B.V. en wederpartij in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004 (zegge: tweeduizend vier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- XI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan de

Stichting Volkshuisvesting Utrecht en Woningexploitatie maatschappij Nederland B.V. en wederpartij het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 668 (zegge: zeshonderdachtentwintig euro) voor de behandeling van de beroepen vergoed.

Noot

1. De Afdeling preciseert in deze uitspraak dat waar zij in eerdere uitspraken oordeelde dat om te kunnen spreken van een aanmaning ex art. 4:112 Awb voldaan moest worden aan art. 4:112 lid 3 Awb, er alleen werd bedoeld dat de aanmaning moet waarschuwen dat bij niet tijdige betaling invorderingsmaatregelen zullen volgen (of dat 'dwanginvordering' zal volgen). Géén constitutief vereiste is dat ook wordt gewaarschuwd dat de kosten voor die dwanginvordering voor rekening van de schuldenaar zullen komen, aldus de Afdeling. Tijd voor een update voor de AB-lezer: wanneer is er nu sprake van een aanmaning volgens de Awb, wat vindt de Afdeling daarvan en hoe verhoudt dat zich tot elkaar?

2. Laten we beginnen bij wat de wet ook alweer zegt over de aanmaning. Een aanmaning is een besluit in de zin van de Awb. Niet alleen omdat het voldoet aan de vereiste van art. 1:3 lid 1 Awb, maar ook omdat de Awb dat zelf zegt in art. 8:4 lid 1 onder b Awb ("geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit: [...] b. inhoudende een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 of een dwangbevel"). Art. 4:112 lid 1 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de schuldenaar aanmaant "tot betaling binnen twee weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is toegezonden". Die termijn kan anders, maar dat moet dan bij wettelijk voorschrift zijn vastgesteld (lid 2). Lid 3 bepaalt vervolgens dat de aanmaning "vermeldt dat bij niet tijdige betaling [de vordering] kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen". Tot slot is er nog art. 4:113 lid 2 Awb waarin staat dat de vergoeding die in rekening wordt gebracht voor de aanmaning ook moet worden vermeld in de aanmaning.

3. De Awb zegt dus dat een aanmaning als bedoeld in art. 4:112 Awb (1.) een besluit moet zijn, (2.) waarin de schuldenaar een termijn van twee weken krijgt om te betalen – tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, (3.) dat voor de aanmaning een bepaalde vergoeding is verschuldigd die moet worden vermeld in de aanmaning en (4.) dat de schuldenaar wordt gewaarschuwd dat als hij niet tijdig betaalt op zijn kosten dwanginvordering zal volgen.

4. Nu wat de Afdeling zegt over die eisen. Om te beginnen bij eis 1. – dat er sprake moet

zijn van een besluit. De Awb zegt dat een aanmaning een besluit is. De uitspraak van de meervoudige kamer van de Afdeling van 20 januari 2016 (AB2016/109 met mijn annotatie) kon ik daarom goed volgen. Daarin voldeed de brief die als aanmaning werd opgevoerd aan veel van de vereisten voor een aanmaning, maar de Afdeling achtte toen doorslaggevend dat in het dictum van het besluit niet werd vermeld dat er werd aangeklaagd als bedoeld in art. 4:112 Awb. Er was dus niet besloten om aan te manen, dus was er geen aanmaning. De Afdeling overweegt in die uitspraak:

"[i]n 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 verzenddatum van deze brief. Vervolgens is vermeld dat indien appelland 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 appelland worden verhaald. Tot slot is vermeld dat het college op dat moment vertrouwt op de vrijwillige betaling binnen de gestelde termijn. [...] [U]it het besluit van 13 januari 2015 [blijkt] niet uitdrukkelijk [...] 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."

Uit de hierna opgenomen uitspraak van 11 april 2018 (AB 2018/285) blijkt daarentegen dat het niet altijd een besluit hoeft te zijn. De Afdeling merkt in die uitspraak een aanzegging van een deurwaarder aan als aanmaning in de zin van art. 4:112 Awb. Ik heb dat dossier mogen inzien en de deurwaardersbrief gelezen. Het betreft een standaard civiele stuiting van de door de gemeente ingeschakelde deurwaarder. In die uitspraak construeert de Afdeling het zo dat de brief van de deurwaarder een aanmaning is die 'rechtsgeldig namens het college is gedaan', omdat het college de deurwaarder bij brief opdracht heeft gegeven om in te vorderen en zo nodig een rechtsgeding aanhangig te maken. Vanuit praktisch oogpunt snap ik het wel – de overtreder begrijpt anderszins goed dat hij nog moet betalen – maar het is wel een beetje gezocht. Moeten we in iedere opdrachtbevestiging van een gemeente voortaan een mandaatbesluit gaan lezen, ook voor besluiten en bevoegdheden die helemaal niet in het 'mandaatbesluit' worden genoemd? En dat be-

sluit om aan te manen is dan volledig impliciet in de deurwaardersbrief opgenomen. Hoe verhoudt dat zich eigenlijk tot de uitspraak van 20 januari 2016? Hoe kan het zijn dat in de ene uitspraak doorslaggevend is dat niet expliciet wordt besloten om aan te manen, maar in de andere uitspraak een soort impliciet mandaatbesluit voldoende wordt geacht? Nu hoor ik de lezer hierover al zuchten:

“Ja, maar de uitspraak van 11 april 2018 is een enkelvoudige kamer, zo'n uitspraak is niet richtinggevend.”

Om die kritiek af te wenden wijs ik erop dat de Afdeling op 27 juli 2016 reeds in een tweetal uitspraken (ECLI:NL:RVS:2016:2087 en ECLI:NL:RVS:2016:2088) in meervoudige samenvatting geoordeeld heeft dat een aanzegging van de deurwaarder in 'dat bijzondere geval' werd 'gelijkgesteld met' een stuitingshandeling. Weliswaar worden de brieven daar niet als aanmaning gekwalificeerd, maar het lijkt mij dat de enkelvoudige kamer in de uitspraak van 11 april 2018 een opvatting vertolkt die kennelijk breder leeft binnen de Afdeling: om te stuiten heb je niet per se een besluit nodig. In de ene uitspraak moet er dus volgens de Afdeling expliciet worden besloten om aan te manen, in de volgende uitspraak kan het via een algemene opdracht aan een deurwaarderskantoor en een aanzegging van de deurwaarder. Moet een aanmaning nu altijd een besluit zijn? Ik denk van wel, maar de Afdeling lijkt daar onder omstandigheden dus wat flexibeler in.

5. Eis 2. – de herhaalde termijn van twee weken. De wet bepaalt dat enkel bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken van de twee-weekstermijn. De Afdeling heeft die bepaling echter vrij resoluut over boord gekiept in een uitspraak van 8 oktober 2014 (AB 2014/418 met mijn annotatie):

“[a]nders dan appellatant 1 betoogt, betekent de omstandigheid dat het college een termijn van 8 dagen na dagtekening heeft gesteld om te betalen en geen termijn van 2 weken gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is verzonden, niet dat de aanmaning geen aanmaning is als bedoeld in artikel 4:106, gelezen in samenhang met artikel 4:112 van de Awb, nu de termijn waarbinnen moet worden betaald voor een aanmaning als zodanig niet bepalend is.”

Terzijde: de Afdeling verkeert in goed gezelschap, zie in gelijke zin ook CRvB 12 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3951:

“[w]eliswaar heeft CAK daarbij een betalingsstermijn van acht dagen gehanteerd in plaats van de in artikel 4:112, eerste lid, van de Awb genoemde termijn van twee weken,

maar dat doet aan het aanmaningskarakter van het schrijven niet af.”

6. Eis 3. – de aanmaningsvergoeding. In een uitspraak van 20 januari 2016 (AB 2016/109 met mijn annotatie) wordt het niet voldoende aan die eis genoemd als argument waarom in dat geval geen sprake is van een aanmaning (“[v]oorts heeft het college, hoewel het de kosten van de aanmaning op appellatant wil verhalen, de kosten niet in de aanmaning opgenomen, hetgeen wel een vereiste is in artikel 4:113, tweede lid, van de Awb”). Als de vermelding echter wél in de brief staat is het ook weer niet genoeg om wél te kunnen spreken van een aanmaning (ABRvS 22 juli 2015, AB 2015/302 met mijn annotatie). Is die vermelding nu wel of niet relevant voor de vraag of er sprake is van een aanmaning? Het lijkt mij dat – gelet op de door de Afdeling gemaakte keuzes tot dusver – de vermelding niet relevant wordt geacht voor de vraag of er sprake is van een aanmaning, maar een uitspraak waarin dit wordt bevestigd is mij niet bekend.

7. Eis 4. – de waarschuwing dat als niet tijdig wordt betaald dwanginvordering op kosten van de schuldenaar gaat volgen. Daar draait het om in deze zaak. Deze eis is volgens de wetgever belangrijk. Het is de kern van het bestaansrecht van de aanmaning. De overtreder moet nog één laatste kans krijgen om te voorkomen dat de overheid op zijn kosten allerlei invorderingsmaatregelen gaat treffen. In de parlementaire geschiedenis merkt de minister over het rechtsgevolg van het niet-vermelden van de waarschuwing als volgt op:

“[h]et ontbreken van deze waarschuwing heeft in beginsel tot gevolg dat het bestuursorgaan (nog) niet tot dwanginvordering kan overgaan; er zal dan eerst alsnog een waarschuwing moeten worden gegeven. Een en ander kan echter uitzondering lijden, indien de schuldenaar uit andere hoofde voldoende op de hoogte is van de gevolgen van te late betaling.”

(Kamerstukken I 2007/08, 29702 C, p. 15). In een uitspraak van 22 juli 2015 (AB 205/302, met mijn annotatie) oordeelde de Afdeling dan ook:

“[d]e brief van het college van 17 mei 2013 dateert weliswaar van vóór de verjaringstermijn van de eerste verbeurde dwangsom en vermeldt het bedrag aan dwangsommen dat appellatant 1 volgens het college verschuldigd is, maar hij wordt daarin niet gewaarschuwd voor het feit dat na afloop van de betalingsstermijn dwanginvordering zal volgen. Gelet hierop is de brief van het college van 17 mei 2013 niet aan te merken als een geldige stuitingshandeling, nu niet wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4:112, derde lid, van de Awb.”

Dat leek mij een goed verdedigbare uitspraak – geen waarschuwing? Geen aanmaning.

8. In de brief waar het in de hier geannoteerde uitspraak om draait is in dit geval wel een waarschuwing gegeven, maar is daarbij niet medege-deeld dat die invorderingsmaatregelen op kosten van de schuldenaar zullen plaatsvinden. De Afdeling oordeelt (anders dan de rechtbank) dat er wel sprake is van een aanmaning en merkt op:

“[u]it de genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2015 volgt niet, dat bij het achterwege blijven van die mededeling niet meer van een aanmaning kan worden gesproken.”

9. In eerste instantie dacht ik even water te zien branden. In die uitspraak van 22 juli 2015 staat toch vrij duidelijk dat als niet wordt voldaan aan art. 4:112 lid 3 Awb, er geen sprake is van een aanmaning? Bij tweede lezing denk ik niet dat de Afdeling hier iets Trumpiaans doet. Als ik het goed lees dan maakt de Afdeling kennelijk een onderscheid tussen het eerste deel van art. 4:112 lid 3 Awb: “[d]e aanmaning vermeldt dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door [...] uit te voeren invorderingsmaatregelen” en het tweede deel, dat die ‘op kosten van de schuldenaar’ worden uitgevoerd. Met andere woorden: je moet als bestuursorgaan altijd duidelijk maken dat je bij niet-tijdige betaling onder dwang zult gaan invorderen, maar de kostenvermelding is facultatief. Het heeft enkel gevolgen voor de vraag of je ook de kosten daadwerkelijk kunt verhalen.

10. Dat onderscheid was mij ontgaan. De Afdeling oordeelde tot dusver namelijk dat het niet voldoend aan ‘het bepaalde in artikel 4:112, derde lid, van de Awb’ aanleiding was om te oordelen dat geen sprake was van een aanmaning. Een onderscheid tussen het eerste en het tweede zinsdeel was tot dusver in ieder geval niet geëxpliciteerd. In dat kader wijs ik op de uitspraak van 26 april 2016 (AB 2016/210 met mijn annotatie) waarin de Afdeling oordeelt:

“[h]et 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 artikel 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.”

11. De benadering van de Afdeling is op zich best verdedigbaar. De waarschuwing voor de kosten is eigenlijk alleen maar van belang voor de redelijkheid van die kosten. Als het bestuursorgaan toezegt dat er geen kosten worden doorbe-

rekend (zoals hier het geval was), dan lijkt het weinig kwaad te kunnen doen om niet alsnog te aanvaarden dat rechtsgeldig is aangemaand. Anderzijds, dwanginvordering is voor een belangrijk deel bezwaard voor de schuldenaar omdat het kosten met zich meebrengt. De wetgever merkt in dat kader ook op dat de aanmaning in de wet is opgenomen ten einde dat:

“[v]oordat de kostbare invorderingsfase wordt ingegaan, het [...] bestuursorgaan er zeker van [is] dat de schuldenaar weigerachtig is te betalen”

(*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 58*). Het kostenaspect is daarbij kennelijk relevant gelet op het gebruik van de term ‘kostbare invorderingsfase’. De vermelding dat die dwanginvordering kosten mee gaat brengen lijkt mij dus vrij belangrijk.

12. Dan de hamvraag: wanneer is er nu naar de huidige stand van het recht sprake van een aanmaning als bedoeld in art. 4:112 Awb? De Afdeling heeft inmiddels vrijwel alle vereisten in de wet zorgvuldig weggestreept. Ik zou menen dat – uitzonderingen daargelaten – sprake moet zijn van een besluit (waaruit vanzelfsprekend blijkt voor welke geldschuld wordt aangemaand) en waarin de waarschuwing is opgenomen:

“dat bij niet tijdige betaling [de geldschuld] kan worden afgedwongen door [...] invorderingsmaatregelen”

(art. 4:112 lid 3 eerste deel Awb).

13. Met deze uitspraken heeft de Afdeling de aanmaning als bedoeld in art. 4:112 Awb uitgediept tot wat volgens haar de essentie van die aanmaning is: de waarschuwing voor dwangmaatregelen. Alle andere wettelijke eisen doen er eigenlijk niet toe voor de vraag of er is aangemaand. Hooguit heeft het niet-toepassen van die eisen tot gevolg dat bepaalde kosten uiteindelijk niet in rekening kunnen worden gebracht. Enerzijds vind ik het een praktische benadering, maar anderzijds vind ik het uitkleden van de aanmaning wel problematisch. Art. 4:112 Awb is zo langzamerhand art. 3:317 BW (de vormvrije stuiting in het civiele recht) aan het worden volgens mij. Het bestuursorgaan kan blijkens meerdere uitspraken toch onder bepaalde omstandigheden op dezelfde manier stuiten als de burger (bijvoorbeeld via een brief van de deurwaarder). Dat was nu juist niet de bedoeling van de wetgever (*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 56*).

14. Voor alle duidelijkheid: voor de benadering van de Afdeling valt echt wel wat te zeggen. Ten eerste vanuit rechtseenheidsperspectief. Uiteindelijk oordeelt de civiele rechter over de executie en die heeft in dat kader het laatste woord over stuitingen. De civiele rechter legt de drempel voor stuitingen op grond van art. 3:317 BW laag,

dan is het raar om de overheid te dwingen om door allerlei hoepels te springen om rechtsgeldig te stuiten. Als de Afdeling dan heel strikt gaat zijn, maar de civiele rechter niet, dan komt er weer zo'n noot van Orltep over het gebrek aan rechts-eenheid. Ten tweede vanuit praktisch perspectief. Het is gewoon een beetje gek als mensen puur vanwege een formaliteit onder betaling van een geldschuld uit weten te komen, zeker als er geen enkele twijfel mogelijk was dat het bestuursor-gaan onverkort aanspraak bleef maken op die geldschuld. Bovendien gaat de aanmaning erom dat de schuldenaar snapt dat de overheid zijn geld wil en zo nodig over gaat tot het nemen van drastischere maatregelen om zijn geld te innen. Als dat duidelijk is, dan is best verdedigbaar dat aan het doel van de aanmaning is voldaan.

15. Toch, dat het allemaal onpraktisch is en dat de civiele rechter iets anders wil mag dan zo zijn, de Awb en de wetsgeschiedenis zijn volgens mij vrij duidelijk over de dwingende eisen die aan een aanmaning worden gesteld. De wetgever heeft verder expliciet overwogen dat het niet de bedoeling is dat de overheid vormvrij kan gaan stuiten. Als je al die eisen in de Awb allemaal naar eigen inzicht gaat wegstrepen als rechter, ben je dan als rechter niet net iets te veel op de stoel van de wetgever gaan zitten?

T.N. Sanders

AB 2018/285

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

11 april 2018, nr. 201608976/1/A1

(Mr. D.J.C. van den Broek)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 4:112, 5:35 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:1210

De Afdeling merkt een brief van een deurwaarder aan als een besluit tot aanmaning ex art. 4:112 Awb.

Hetgeen appellant heeft aangevoerd, leidt niet tot het oordeel dat het niet om een aanmaning als bedoeld in art. 4:112, gelezen in verbinding met art. 4:106 Awb gaat. Dat de brief niet het woord 'aanmaning' vermeldt, alsmede dat appellant daarin slechts wordt verzocht om te betalen, is daarvoor niet doorslaggevend. Appellant wordt in de brief namens het college dringend verzocht te betalen, waarbij wordt vermeld dat bij gebreke daarvan rechtsmaatregelen zullen volgen. Dat deze rechtsmaatregelen zoals hij stelt voorts niet worden ge-

specificeerd, maakt evenmin dat geen sprake is van een aanmaning. De bedoelde gerechtelijke maatregelen volgen uit de wet. Dat de brief, zoals appellant betoogt, afkomstig is van het Gerechtsdeurwaarderskantoor AGIN Timmermans te Bergen op Zoom en niet van het college zelf, staat er evenmin aan in de weg de brief van 23 februari 2016 als een aanmaning aan te merken. Het staat het college vrij om na het nemen van een invorderingsbesluit de daadwerkelijke incasso van de verschuldigde bedragen uit te besteden aan een deurwaarderskantoor. Uit de bij brief van 15 februari 2018 door het college overgelegde stukken, waaronder een brief van het college aan deurwaarderskantoor Agin Timmermans van 19 februari 2016, ondertekend door de burgemeester en de secretaris, waarin Agin Timmermans wordt verzocht de invordering met betrekking tot de vorderingen op appellant ter hand te nemen, alsmede wordt gemachtigd om zo nodig daartoe een rechtsgeding aanhangig te maken, volgt dat de aanmaning rechtsgeldig namens het college is gedaan.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Bergen op Zoom, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 oktober 2016 in 16/1450 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2015 heeft het college appellant onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen twaalf weken na verzending van het besluit de illegale bewoning van het bijgebouw op het perceel locatie 1 te Bergen op Zoom, te beëindigen, alsmede alle voorzieningen die het mogelijk maken te wonen in de appartementen in het bijgebouw te verwijderen, en de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met de laatst verleende omgevingsvergunning van 12 juni 2009.

Bij besluit van 25 september 2015 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van door appellant verbeurde dwangsommen ten bedrage van € 5.000.

Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft het college opnieuw besloten over te gaan tot invordering van door appellant verbeurde dwangsommen ten bedrage van € 5.000.

Bij besluit van 29 januari 2016 heeft het college de door appellant tegen de besluiten van 17 juni 2015, 25 september 2015 en 20 oktober 2015 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en deze besluiten in stand gelaten.