

aanvaardt. Overigens moet worden afgewacht of het Hof van Justitie EU deze restrictievere Straatsburgse uitleg van *ne bis in idem* gaat volgen. De A-G heeft dit namelijk onlangs afgeraden (conclusie A-G Campos Sánchez-Bordona van 12 september 2017, ECLI:EU:C:2017:667 (*Menci*)).

4. Uit de hier opgenomen uitspraak blijkt echter niet dat appellant zich heeft beroepen op de onevenredige gevolgen die hij zou ondervinden door de intrekking van de toestemming om leiding te geven aan een beveiligingsbedrijf naast de strafrechtelijke vervolging. Om de Afdeling te verleiden tot de naar onze mening noodzakelijke 'all-in'-evenredigheidstoets had hij bijvoorbeeld nader bewijs moeten overleggen dat het voor hem onmogelijk zou zijn om gedurende de termijn van intrekking een ander beroep uit te oefenen, dan wel dat er onevenredige zware financiële gevolgen zouden zijn door deze intrekking (bijvoorbeeld de sluiting van het bedrijf) al dan niet in combinatie met de strafrechtelijke vervolging. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2018/74

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

24 mei 2017, nr. 201603609/1/A1
(Mr. B.J. van Ettekoven)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:1, 5:32 Awb

ECLI:NL:RVS:2017:1387

Bestuursorgaan mag bij wijze van proefproces eerst één lastgeving uitprocederen alvorens andere overtreeders een last op te leggen.

De rechtbank heeft overwogen dat het college ter zitting heeft aangegeven dat de eigenaren van de overige percelen aan het Trekpad, waarop ook illegale bebouwing staat, net als appellant ook een vooraankondiging hebben ontvangen en dat er bij een voor het college positieve uitspraak van de rechtbank in deze zaak direct tot het opleggen van lasten onder dwangsom zal worden overgegaan. De rechtbank heeft daarmee voldoende onderbouwd geacht dat het college in gelijke gevallen ook gelijk zal handelen, en in die gevallen dus handhavend zal optreden.

Het door appellant aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat aan haar geen geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel toekomt. Voor zover appellant stelt dat uitsluitend handhavend wordt opgetreden met betrekking tot haar perceel, wordt

overwogen dat het college in het verweerschrift in hoger beroep heeft toegelicht dat het in de vergadering van 10 mei 2016 met betrekking tot twee andere percelen aan het Trekpad heeft besloten ook een last onder dwangsom op te leggen. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met betrekking tot die percelen inmiddels ook lasten onder dwangsom zijn opgelegd en met betrekking tot 13 andere gevallen vooraankondigingen zijn verstuurd. Het college heeft voorts uiteengezet dat de reden dat met betrekking tot het onderhavige chalet als eerste van de geconstateerde illegale bouwwerken een last onder dwangsom is opgelegd, voornamelijk is gelegen in de omstandigheid dat het onderhavige perceel is gesitueerd aan de kopse kant van het Trekpad en het chalet, dat vrij fors is, het eerste bouwwerk is waar men mee wordt geconfronteerd. Voor het oordeel dat het college in gelijke gevallen niet gelijk handelt biedt het door appellant aangevoerde, gelet op het voorgaande, geen grond.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant tegen de mondelinge uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 18 maart 2016 in 15/6432 in het geding tussen:

Appellant,
en
Het college van B&W van Wijdmeren.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juni 2015, verzonden 16 juni 2015, heeft het college appellant gelast binnen 12 weken na verzending van dit besluit het illegaal geplaatste chalet/bouwwerk op het perceel [...] te Loosdrecht te verwijderen en verwijderd te houden, onder oplegging van een dwangsom van € 1.000 per constatering per week met een maximum van € 10.000.

Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en de begunstigings-termijn verlengd tot zes weken na de datum van bekendmaking van dit besluit.

Bij mondelinge uitspraak van 18 maart 2016 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht; niet opgenomen (*red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2017 waar appellant, vertegenwoordigd door mr. D. de Jong, advocaat te Zeist, gemachtigden, en het college, vertegenwoordigd door Th.D.S. Bol, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Appellant is eigenaar van het perceel dat is gelegen langs het [...] te Loosdrecht. Vast staat dat het betrokken chalet is opgericht zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning en het chalet ook in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Eerste herziening Bestemmingsplan Plassengebied". Het college was dan ook bevoegd om tot handhavend optreden over te gaan.

2. 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 een last onder 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.

3. Het geschil spitst zich toe op de vraag of sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden af had moeten zien.

4. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden af had dienen te zien. Volgens appellant heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat aan haar geen geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel toekomt. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college ter zitting aannemelijk heeft gemaakt dat het in gelijke gevallen gelijk zal handelen. Volgens appellant wordt ten onrechte niet handhavend opgetreden tegen op andere percelen aan het Trekpad aanwezige illegale bebouwing en is, ondanks de mededeling van het college ter zitting bij de rechtbank, uitsluitend handhavend opgetreden met betrekking tot haar perceel. Zij krijgt hierdoor, in tegenstelling tot anderen, niet de kans de besluitvorming met betrekking tot het nieuwe bestemmingsplan af te wachten. Appellant wijst er op dat zij in haar zienswijze over het ontwerp van het bestemmingsplan nadrukkelijk heeft verzocht om een positieve bestemming van het chalet.

4.1. De rechtbank heeft overwogen dat het college ter zitting heeft aangegeven dat de eigenaren van de overige percelen aan het Trekpad, waarop ook illegale bebouwing staat, net als appellant ook een vooraankondiging hebben ontvangen en dat er bij een voor het college positieve uitspraak van de rechtbank in deze zaak direct tot het opleggen van lasten onder dwangsom zal

worden overgegaan. De rechtbank heeft daarmee voldoende onderbouwd geacht dat het college in gelijke gevallen ook gelijk zal handelen, en in die gevallen dus handhavend zal optreden.

Het door appellant aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat aan haar geen geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel toekomt. Voor zover appellant stelt dat uitsluitend handhavend wordt opgetreden met betrekking tot haar perceel, wordt overwogen dat het college in het verweerschrift in hoger beroep heeft toegelicht dat het in de vergadering van 10 mei 2016 met betrekking tot twee andere percelen aan het Trekpad heeft besloten ook een last onder dwangsom op te leggen. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met betrekking tot die percelen inmiddels ook lasten onder dwangsom zijn opgelegd en met betrekking tot 13 andere gevallen vooraankondigingen zijn verstuurd. Het college heeft voorts uiteengezet dat de reden dat met betrekking tot het onderhavige chalet als eerste van de geconstateerde illegale bouwwerken een last onder dwangsom is opgelegd, voornamelijk is gelegen in de omstandigheid dat het onderhavige perceel is gesitueerd aan de kopse kant van het Trekpad en het chalet, dat vrij fors is, het eerste bouwwerk is waar men mee wordt geconfronteerd. Voor het oordeel dat het college in gelijke gevallen niet gelijk handelt biedt het door appellant aangevoerde, gelet op het voorgaande, geen grond.

Appellant heeft eerst ter zitting ter onderbouwing van haar betoog dat sprake is van bijzondere omstandigheden gesteld dat het college ten onrechte de beroepsprocedure met betrekking tot het nieuwe bestemmingsplan niet afwacht, het college op de hoogte was van de overtreding en zij jarenlang forensenbelasting heeft betaald. Dit kan evenmin leiden tot het oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden af had dienen te zien. Het college heeft ter zitting uiteengezet dat het chalet ook in strijd is met het nieuwe bestemmingsplan. Uit de enkele omstandigheid dat daartegen beroep is ingesteld volgt niet dat het college van handhavend optreden af had moeten zien. De omstandigheden dat het college op de hoogte was van de overtreding en dat appellant onder meer forensenbelasting heeft betaald brengen voorts, wat daar verder van zij, evenmin met zich dat het college niet handhavend tegen het chalet mag optreden.

Het betoog faalt.

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Het gelijkheidsbeginsel staat niet in de weg aan het bij wijze van proefproces handhavend optreden tegen één overtreder. Dat is een voor de praktijk interessant oordeel van de Afdeling.

2. Het komt wel eens voor dat het bestuursorgaan vooraf twijfels heeft over de rechtmatigheid van voorgenomen handhavend optreden. Zo is er vaak enige twijfel mogelijk over het planologisch overgangsrecht (zeker bij situaties die al wat langer bestaan) of over de interpretatie van bepaalde planregels die aan duidelijkheid te wensen laten. Zeker bij grote handhavingsprojecten waarbij er veel verschillende overtreders zijn, wordt het bestuursorgaan in dat geval voor een dilemma geplaatst.

3. Stel dat er honderd identieke overtredingen van het bestemmingsplan zijn (niet ongevoel – zeker niet bij permanent bewoonde recreatieparken). Er is echter redelijke twijfel mogelijk over of er inderdaad sprake is van een overtreding omdat de planregel onduidelijk is. Treedt het bestuursorgaan handhavend op tegen alle overtredingen tegelijkertijd, dan moet het bestuursorgaan tegelijkertijd zeer veel bezwaaren beroepsprocedures gaan afhandelen waarvan het maar de vraag is of die uiteindelijk goed aflopen voor het bestuursorgaan. Schrijft het bestuursorgaan daarentegen niet alle overtreders tegelijkertijd aan, dan stelt het zich bloot aan het betoog van de overtreders die wel zijn aangeschreven dat in strijd met het gelijkheidsbeginsel wordt gehandhaafd.

4. In deze uitspraak kiest het bestuursorgaan ervoor om maar één overtreder daadwerkelijk een last onder dwangsom op te leggen. Alle andere overtreders krijgen wel een vooraanschrijving maar nog geen handhavingsbesluit, in afwachting van het resultaat in de beroepsprocedure van de aangeschreven overtreder. Een testcase. Of voor de taalzuiveraars onder ons: een proefproces.

5. Deze benadering wordt in de praktijk vaak als een risico gezien door het bestuursorgaan. Vernietigt de bestuursrechter het 'proefbesluit' namelijk vanwege strijd met het gelijkheidsbeginsel, dan heb je als bestuursorgaan enkele jaren vertraging opgelopen zonder dat duidelijk is geworden of je nu wel of niet mag handhaven. Dat is bepaald geen denkbeeldig risico (zie bijvoorbeeld ABRV 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1719 in welk geval

de rechtbank in eerste aanleg het handhavingsbesluit vernietigde om die reden). Dan is men nog verder van huis.

6. Vaak kiest een bestuursorgaan daarom in dit soort gevallen om door middel van prioriteeringsbeleid te handhaven. Daarbij worden in het handhavingsbeleid de overtredingen op enige objectieve wijze (ernst, duur of de daarmee gemoeide mate van overlast) opgedeeld en wordt per 'tranche' handhavend opgetreden. De eerste tranche bevat dan de meest dringende overtredingen. Die komen dan als eerste aan de beurt. Tegen de tijd dat de tweede of derde tranche dan aan de beurt zijn voor een aanschrijving, heeft de rechtbank hopelijk al een uitspraak gedaan op één of meerdere beroepen van de eerste tranche. Dan is de haalbaarheid van de handhaving in de tweede of derde tranche wat beter te beoordelen.

7. Het college van Wijdmeren houdt het graag spannend en kiest in deze zaak dus voor het aanschrijven van één overtreder die een chalet zonder omgevingsvergunning heeft geplaatst in strijd met het bestemmingsplan. De (dertien) andere overtreders blijven buiten schot totdat duidelijk is of het college inderdaad kan handhaven. Wat er precies onduidelijk is aan deze casus en waarom het college niet direct alle overtreders aanschrijft (zeker gelet op het relatief beperkte aantal) was mij op het eerste gezicht niet helemaal duidelijk. Gelukkig heeft de Afdeling de locatie niet geanonimiseerd in r.o. 4, zodat valt vast te stellen dat de 'chalets' op het Trekpad te Loosdrecht eerder kwalificeren als 'zeer luxe villa's met uitzicht op de Loosdrechtse plassen'. Op Google Maps is ook mooi te zien dat bij het 'chalet' waar het in deze uitspraak om gaat zich twee vrij duur uitzijnde boten en een rode sportauto bevinden, hetgeen doet vermoeden dat de bewoner van het 'chalet' niet bepaald onvermogen is. Dat leidt mij tot de conclusie dat het college hier om een hele praktische reden niet wilde handhaven tegen iedereen tegelijkertijd: als het mis gaat bij de bestuursrechter, maar de bewoners zouden wel al gevolg hebben gegeven aan de lastgeving door hun villa's af te breken, dan was de schadeclaim vermoedelijk niet op te vangen met de post 'onvoorzien' op de gemeentelijke begroting.

8. De overtreder betoogt uiteraard dat hier in strijd met het gelijkheidsbeginsel wordt gehandeld. De Afdeling is echter vrij snel klaar met dat betoog. Het college heeft alle andere overtreders namelijk ook een vooraankondiging toegezonden en het college heeft ter zitting bij de rechtbank ook verkondigd handhavend op te zullen treden '*bij een voor het college positieve uitspraak van de rechtbank in deze zaak*'. Nu het college de daad bij het woord heeft gevoegd door na de (voor het college) positieve rechtbankuit-

spraak iedereen aan het Trekpad in Loosdrecht een last onder dwangsom op te leggen, is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat is zoals gezegd een nuttig oordeel voor de praktijk.

T.N. Sanders

AB 2018/75

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

3 november 2017, nr. 14/6285 AKW

(Mrs. T.L. de Vries, M.M. van der Kade, M.A.H. van Dalen-van Bekkum)

m.nt. I. Sewandono

Art. 14 EVRM; art. 20 Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1991

NJB 2017/2199

ECLI:NL:CRVB:2017:3834

Het BUB 1991 maakt onderscheid naargelang het doel waarmee een student in Nederland komt wonen. Nationaliteit speelt hierbij geen rol. Dit onderscheid mag ook als daarvoor geen zeer gewichtige redenen bestaan.

De SVB heeft op goede gronden betoogd dat art. 20 van het BUB, zoals dit luidde tot 1 januari 2015, geen onderscheid maakt binnen de groep studenten (met de Nederlandse nationaliteit) die uitsluitend om studieredenen in Nederland komen wonen. Wel wordt onderscheid gemaakt tussen studenten die uitsluitend om studieredenen in Nederland wonen, en studenten die (ook) om andere redenen in Nederland wonen. [...] In ieder geval moet worden geoordeeld dat de wetgever de hem toekomende, ruime beoordelingsruimte niet heeft overschreden bij het maken van het onderscheid tussen deze groepen. In art. 20 (oud) van het BUB wordt geen onderscheid gemaakt op basis van onlosmakelijke of hiermee gelijk te stellen kenmerken van personen. Het in de nota van toelichting neergelegde motief vormt een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond om studenten die uitsluitend wegens studieredenen in Nederland verblijven, uit te sluiten van de verzekering voor de volksverzekeringen.

Bij de toepassing van art. 20 (oud) van het BUB is het onderscheid gebaseerd op het doel waarmee een persoon in Nederland komt wonen. Noch de nationaliteit, noch de wijze of het tijdstip van verkrijging daarvan speelt bij de toepassing van deze bepaling enige rol. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het in het toenmalige art. 20 (oud) van het BUB vervatte onderscheid slechts kan standhouden als daarvoor zeer gewichtige redenen bestaan.

Ten overvloede wordt het volgende opgemerkt: [...] De Raad constateert dat de bepaling in de versie vanaf 1 januari 2015 een rechtstreeks onderscheid met zich mee brengt tussen enerzijds Nederlanders die uitsluitend wegens studieredenen in Nederland verblijven en afkomstig zijn vanuit Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, en anderzijds Nederlanders die uitsluitend wegens studieredenen in Nederland verblijven en afkomstig zijn uit een ander land. Naar het voorlopige oordeel van de Raad kunnen slechts zeer gewichtige redenen dit directe onderscheid naar (plaats van) afkomst rechtvaardigen.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 28 oktober 2014, 14/2713 (aangevallen uitspraak) tussen: De Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (SVB),

en
Betrokkene.

Procesverloop

De Svb heeft hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. J.A.M. Staal-Olislagers, advocaat, een verweerschrift en nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2016. De Svb heeft zich daar laten vertegenwoordigen door mr. A. van der Weerd. Betrokkene is verschenen, bijgestaan door mr. Staal-Olislagers.

Het onderzoek is heropend en de Svb heeft vragen van de Raad beantwoord.

Partijen hebben toestemming gegeven een nader onderzoek ter zitting achterwege te laten, waarna het onderzoek is gesloten.

Overwegingen

1.1. Betrokkene heeft de Nederlandse nationaliteit. Zij is datum 2012 vanuit Bonaire in Nederland komen wonen. Op geboortedatum 2013 is haar kind naam geboren. Bij besluit van 7 februari 2013 is aan betrokkene vanaf het tweede kwartaal van 2013 kinderbijslag toegekend.

1.2. In oktober 2013 heeft de Svb een nader onderzoek ingesteld naar de aanspraak van betrokkene op kinderbijslag. Betrokkene heeft daarbij aangegeven naar Nederland te zijn gekomen om te studeren, en sinds 9 september 2013 een opleiding sociaal-pedagogische hulpverlening te volgen. Op Bonaire zijn er volgens betrokkene geen HBO-opleidingen en zij heeft voor Nederland gekozen omdat een broer van haar in Nederland woont. Betrokkene verricht geen inkomensvormende arbeid.