

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 15 februari 2019 in zaak nr. 18/1303;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

### Noot

1. Dat scheelt, fijn om bevestigd te zien dat ik niet helemaal gek was toen ik mijn annotatie bij ABRvS 18 juli 2018 (AB 2018/245) schreef. Na enige twijfel of de Afdeling het wel zo bedoelde meende ik uiteindelijk uit die uitspraak te herleiden dat een aanmaning waarin wél wordt bedreigd met dwangmaatregelen bij het niet-betalen, maar *niet* werd gezegd dat die dwangmaatregelen op kosten van de schuldenaar zouden worden uitgevoerd, nog steeds aan aanmaning in de zin van artikel 4:112 Awb is. Die lezing wordt hier bevestigd door de Afdeling (r.o. 5.1):

“[z]oals de Afdeling heeft overwogen in de door het college genoemde uitspraak van 18 juli 2018, betekent de omstandigheid dat het college in zijn brief van 10 juli 2017 niet heeft medegedeeld dat een eventuele dwanginvordering op kosten van de schuldenaar zal plaatsvinden, niet dat die brief geen aanmaning is als bedoeld in artikel 4:106, gelezen in samenhang met artikel 4:112, van de Awb. Wel dient 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.”

Terwijl ik dit schrijf realiseer ik mij overigens hoe bizar het soms moet zijn om als bestuursrechter een annotatie te lezen. Denk je het allemaal netjes op te hebben geschreven, zit er een of andere bestuursrechtelijke B-artiest te doen alsof jouw tekst niet goed te begrijpen is en vervolgens ook nog in een vervolganotatie te juichen dat hij erin slaagde om jouw kraakheldere boodschap te ontcijferen!

2. Het tweede interessante punt in deze uitspraak is dat de Afdeling hier oordeelt dat het bestuursorgaan ook gehouden is om het besluit waarbij uitstel van betaling wordt verleend naar de gemachtigde te sturen, maar dat het enkel aan de belanghebbende (en niet ook naar de gemachtigde) versturen van het besluit niet betekent dat het besluit niet rechtsgeldig bekend is gemaakt. Een der-

gelijk besluit is gewoon in werking getreden en heeft dus verlengende werking. Het niet bekendmaken aan de gemachtigde heeft alleen als consequentie dat het niet tijdig bezwaar maken tegen dat besluit eventueel verschoonbaar is. Dat is geheel in lijn met de rechtspraak ten aanzien van andere besluiten (waar de Afdeling keurig naar verwijst: ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1345).

T.N. Sanders

### AB 2020/102

#### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

2 oktober 2019, nr. 201810062/1/A1

(Mr. F.C.M.A. Michiels)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:21, 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2019:3320

**Een aanmaning bij de invordering van een dwangsom kan pas stuiten nadat er een invorderingsbeschikking is genomen en verzonden, het verlenen van uitstel van betaling kan zonder voorafgaande invorderingsbeschikking. Een last kan pas worden ingetrokken als de overtreding is beëindigd.**

*Niet in geschil is dat de dwangsommen, opgelegd bij een van de besluiten van 30 oktober 2013, ten tijde van het besluit van 14 september 2018 reeds enkele jaren geleden tot de maximale bedragen van € 15.000 en € 10.000 waren verbeurd. Evenmin is in geschil is dat het college in de tussenliggende jaren uitsluitend heeft getracht om de verjaring te stuiten door belanghebbende aanmaningen te sturen.*

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3279, stuit een aanmaning de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom eerst, nadat de hoogte van een verbeurde dwangsom bij besluit is vastgesteld en dit besluit op juiste wijze is bekendgemaakt. Een aanmaning is immers een drukmiddel om de aangeschrevene ertoe te bewegen een verschuldigd bedrag alsnog te betalen. Daarvoor is vereist dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag is vastgesteld en aan de betrokkene kenbaar is gemaakt. Daartoe dient het invorderingsbesluit. De door appellante aangehaalde uitspraak van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682 biedt geen grond voor een ander oordeel. In die zaak was geen stuitingshandeling in de vorm van een aanmaning aan de orde, maar een stuitingshandeling in de vorm van verlening van uitstel van betaling op*

*grond van artikel 4:94, eerste lid, van de Awb. Voor verlening van uitstel is niet noodzakelijk dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag zijn vastgesteld, zodat daarvoor niet is vereist dat een invorderingsbesluit is genomen. Het college heeft dan ook terecht aan het besluit van 14 september 2018 ten grondslag gelegd dat de verjaring door de verzonden aanmaningen niet is gestuit, zodat het als gevolg van verjaring niet meer bevoegd is om tot invordering van deze dwangsommen over te gaan.*

*Het betoog tegen het besluit van 14 september 2018 faalt.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Gendt, gemeente Lingewaard, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 7 november 2018 in zaken nrs. 17/4764, 17/7017 en 18/3013 in het geding tussen:

Appellante,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard.

### Procesverloop

*Beroep bij de rechtbank in zaak nr. 17/4764*

Bij twee afzonderlijke besluiten van 30 oktober 2013 heeft het college belanghebbende onder oplegging van een dwangsom gelast om:

- het gebruik van de loods en de terreinverharding op het perceel locatie 1 te Gendt (hierna: het perceel), anders dan voor agrarische doeleinden, te staken en gestaakt te houden en de terreinverharding te verwijderen en verwijderd te houden;
- de loods op het perceel in overeenstemming met de daarvoor verleende bouwvergunning (thans omgevingsvergunning) te brengen, dan wel te verwijderen en verwijderd te houden.

Op 8 september 2017 heeft appellante beroep ingesteld tegen het niet tijdig door het college nemen van een besluit op haar verzoek om naar aanleiding van de besluiten van 30 oktober 2013 een invorderingsbesluit te nemen.

Bij besluit van 14 september 2018 heeft het college besloten niet over te gaan tot invordering van dwangsommen in verband met het eerstgenoemde besluit van 30 oktober 2013.

Bij uitspraak van 7 november 2018 heeft de rechtbank het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond verklaard en de hoogte van de door het college verschuldigde dwangsom vastgesteld op € 1.260.

*Beroep bij de rechtbank in zaken nrs. 17/7017 en 18/3013*

Bij besluit van 15 november 2016 heeft het college besloten tot invordering van volgens hem door

belanghebbende verbeurde dwangsommen tot een bedrag van € 37.500.

Bij besluit van eveneens 15 november 2016 heeft het college belanghebbende onder aanzegging van bestuursdwang gelast om de terreinverharding op het perceel te verwijderen, de loods op het perceel af te breken dan wel in overeenstemming te brengen met de daarvoor verleende bouwvergunning en het gebruik in strijd met het geldende bestemmingsplan te stoppen.

Op 2 december 2016 heeft appellante het college verzocht om over te gaan tot effectueering van bestuursdwang inzake de terreinverharding.

Op 2 januari 2017 heeft zij het college verzocht om over te gaan tot effectueering van bestuursdwang inzake de loods en het gebruik in strijd met het bestemmingsplan.

Bij afzonderlijke uitspraken van 14 april 2017 heeft de rechtbank de beroepen van appellante tegen het niet tijdig nemen van een besluit op elk van haar verzoeken gegrond verklaard en het college onder oplegging van een dwangsom opgedragen om binnen twee weken na de verzenddatum van de uitspraak alsnog een besluit op elk van de verzoeken bekend te maken.

Bij besluit van 25 april 2017 heeft het college besloten om uiterlijk op 1 juli 2017 tot effectueering van bestuursdwang inzake de terreinverharding, de loods en het strijdige gebruik over te gaan.

Bij besluit van 21 november 2017 op het bezwaar van belanghebbende heeft het college het invorderingsbesluit van 15 november 2016 herroepen en de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 ingetrokken.

Bij besluit van eveneens 21 november 2017 op het bezwaar van appellante heeft het college het besluit van 25 april 2017 herroepen.

Bij besluit van 14 september 2018 heeft het college besloten om niet over te gaan tot invordering van dwangsommen in verband met de last onder dwangsom van 30 oktober 2013 inzake het gebruik van de loods en de terreinverharding.

Bij de eerdergenoemde uitspraak van 7 november 2018 heeft de rechtbank de door appellante tegen de besluiten van 21 november 2017 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

### Hoger beroep

Tegen de uitspraak van 7 november 2018 heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Belanghebbende heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2019, waar appellante, bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te

Deurne, en het college, vertegenwoordigd door H.P.T. Nas, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Appellante woont aan de locatie 2 te Gendt in de directe nabijheid van het perceel van belanghebbende. Zij heeft het college eerder verzocht om handhavend op te treden tegen de terreinverharding, de loods en het gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Naar aanleiding van deze verzoeken heeft het college belanghebbende in het verleden verschillende malen lasten onder dwangsom opgelegd, laatstelijk bij twee besluiten van 30 oktober 2013. De aan de lasten verbonden dwangsommen bedroegen:

– € 10.000 per week vanaf acht weken na verzending van het besluit dat niet was voldaan aan de last tot het in overeenstemming brengen met de bouwvergunning dan wel verwijderen en verwijderd houden van de loods, met een maximum van € 100.000;

– € 15.000 ineens indien het gebruik van de loods en de terreinverharding anders dan voor agrarische doeleinden niet uiterlijk op 1 januari 2014 was gestaakt en gestaakt werd gehouden;

– € 10.000 ineens indien de terreinverharding niet uiterlijk op 1 januari 2014 was verwijderd en verwijderd werd gehouden.

Omdat binnen de gestelde termijnen niet aan de lasten was voldaan, heeft appellante het college op 7 juni 2017 verzocht om over te gaan tot invordering van verbeurde dwangsommen. Tegen het niet tijdig nemen van een besluit op dat verzoek heeft zij beroep ingesteld.

De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het invorderingsbesluit van 15 november 2016 geen betrekking heeft op de last onder dwangsom van 30 oktober 2013. Mede gelet daarop heeft het college niet tijdig op het verzoek van 7 juni 2017 beslist. De rechtbank heeft de daardoor door het college verschuldigde dwangsommen vastgesteld op een bedrag van € 1.260.

Bij besluit van 14 september 2018 heeft het college wat betreft de dwangsommen van € 15.000 en € 10.000 ineens alsnog een besluit op het verzoek genomen. Het heeft het verzoek om over te gaan tot invordering van verbeurde dwangsommen afgewezen, omdat de bevoegdheid tot invordering volgens hem is verjaard.

Appellante kan zich in zoverre niet met de uitspraak van de rechtbank en het besluit van 14 september 2018 verenigen.

1.1. Bij besluit van 15 november 2016 heeft het college belanghebbende een last onder bestuursdwang opgelegd. Daarbij heeft het belanghebbende gelast om uiterlijk 1 december 2016 de

terreinverharding te verwijderen en uiterlijk 1 januari 2017 de loods af te breken dan wel in overeenstemming met de daarvoor verleende bouwvergunning te brengen en het strijdige gebruik te staken. Op de genoemde data had belanghebbende niet aan de last voldaan. Appellante heeft het college daarop bij twee afzonderlijke verzoeken verzocht om tot effectuering van de aangezegde bestuursdwang over te gaan. Bij twee afzonderlijke uitspraken van 14 april 2017 heeft de rechtbank het beroep van appellante tegen het niet tijdig nemen van een besluit op haar verzoeken gegrond verklaard en het college opgedragen om binnen twee weken alsnog op de verzoeken te beslissen. Bij besluit van 25 april 2017 heeft het college besloten om uiterlijk op 1 juli 2017 tot effectuering van de aangezegde bestuursdwang over te gaan. Bij besluit op bezwaar van 21 november 2017 heeft het college dat besluit herroepen en de opgelegde last onder bestuursdwang ingetrokken. Daaraan heeft het ten grondslag gelegd dat de overtredingen inmiddels waren beëindigd. Volgens hem heeft een toezichthouder van de omgevingsdienst op 3 mei 2017 geconstateerd dat de terreinverharding is verwijderd en dat de loods niet langer in gebruik is. Verder heeft het college in aanmerking genomen dat voor de afwijking van de loods van de eerder verleende bouwvergunning op 28 augustus 2017 alsnog omgevingsvergunning was verleend.

De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het college, gelet op de uitspraken van de rechtbank van 14 april 2017, met het besluit van 25 april 2017 tijdig alsnog heeft beslist op het verzoek van appellante, zodat het college in zoverre geen dwangsom verschuldigd is. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college terecht is overgegaan tot het herroepen van het besluit van 25 april 2017 en het intrekken van de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 omdat de opgelegde lasten waren nageleefd. Appellante kan zich ook in zoverre niet met de uitspraak van de rechtbank verenigen.

### *Niet tijdig beslissen op verzoek om invordering, besluit van 14 september 2018*

2. Appellante betoogt dat de rechtbank haar beroep ten onrechte niet heeft opgevat als mede gericht tegen het besluit van 14 september 2018. Volgens haar heeft de rechtbank verder ten onrechte niet bepaald dat het college op straffe van een dwangsom binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit omtrent invordering diende te nemen, ten minste wat betreft de verbeurde dwangsom van € 100.000 in verband met de gelaste verwijdering van de loods, waarop het besluit van 14 september 2018 niet ziet. Volgens appellante is het onduidelijk of de rechtbank het nemen van

een nieuw besluit niet nodig acht op grond van de overweging over het besluit van 21 november 2017 inzake invordering, die inhoudt dat de invorderingsbevoegdheid is verjaard.

2.1. Met het besluit van 14 september 2018 heeft het college alsnog een besluit genomen op het verzoek van appellante om tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan, voor zover het gaat om de last onder dwangsom van 30 oktober 2013 inzake het gebruik van de loods en de terreinverharding op het perceel, met dwangsommen ineens van € 15.000 en € 10.000. In zoverre heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gevonden om het college op te dragen alsnog een besluit te nemen.

De rechtbank heeft echter ten onrechte nagelaten om het beroep van appellante tegen het niet tijdig nemen van een besluit, gelet op artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) aan te merken als mede te zijn gericht tegen het alsnog genomen besluit van 14 september 2018. Hangende het beroep heeft appellante de rechtbank een afschrift van dit besluit toegezonden en daartegen gronden aangevoerd. Dit besluit strekt tot afwijzing van het verzoek van appellante om over te gaan tot het invorderen van verbeurde dwangsommen, zodat dit besluit niet geheel aan haar beroep tegemoet kwam. De rechtbank heeft niet onderkend dat het de aangevoerde gronden tegen het besluit van 14 september 2018 had moeten behandelen.

Het betoog slaagt in zoverre.

2.2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is niet gebleken dat het college tevens een besluit heeft genomen op het verzoek van appellante, voor zover het gaat om de andere last onder dwangsom van 30 oktober 2013 inzake de in afwijking van de bouwvergunning gebouwde loods, met dwangsommen tot een maximum van € 100.000. De rechtbank had in zoverre dan ook het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit moeten vernietigen en toepassing moeten geven aan artikel 8:55d van de Awb door te bepalen dat het college binnen twee weken na verzending van de uitspraak alsnog een besluit bekendmaakt en daaraan een dwangsom te verbinden, dan wel door een andere voorziening te treffen.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

2.3. De Afdeling zal het hoger beroep om deze reden gegrond verklaren. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling op navolgende wijze op het beroep tegen het besluit van 14 september 2018 en tegen het niet tijdig nemen van een besluit beslissen.

3. Appellante heeft tegen het besluit van 14 september 2018 aangevoerd dat het college op onjuiste gronden heeft aangenomen dat de bevoegdheid om over te gaan tot invordering van

dwangsommen is verjaard. Volgens haar is het college er ten onrechte van uitgegaan dat de door hem eerder verzonden aanmaningen de verjaring niet hebben gestuit. Zij beroept zich hierbij op de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682.

3.1. Artikel 5:35 van de Awb 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 5:37, eerste lid, luidt:

"Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom."

3.2. Niet in geschil is dat de dwangsommen, opgelegd bij een van de besluiten van 30 oktober 2013, ten tijde van het besluit van 14 september 2018 reeds enkele jaren geleden tot de maximale bedragen van € 15.000 en € 10.000 waren verbeurd. Evenmin is in geschil is dat het college in de tussenliggende jaren uitsluitend heeft getracht om de verjaring te stuiten door belanghebbende aanmaningen te sturen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3279, stuit een aanmaning de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom eerst, nadat de hoogte van een verbeurde dwangsom bij besluit is vastgesteld en dit besluit op juiste wijze is bekendgemaakt. Een aanmaning is immers een drukmiddel om de aangeschrevene ertoe te bewegen een verschuldigd bedrag alsnog te betalen. Daarvoor is vereist dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag is vastgesteld en aan de betrokkene kenbaar is gemaakt. Daartoe dient het invorderingsbesluit. De door appellante aangehaalde uitspraak van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682 biedt geen grond voor een ander oordeel. In die zaak was geen stuitingshandeling in de vorm van een aanmaning aan de orde, maar een stuitingshandeling in de vorm van verlening van uitstel van betaling op grond van artikel 4:94, eerste lid, van de Awb. Voor verlening van uitstel is niet noodzakelijk dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag zijn vastgesteld, zodat daarvoor niet is vereist dat een invorderingsbesluit is genomen. Het college heeft dan ook terecht aan het besluit van 14 september 2018 ten grondslag gelegd dat de verjaring door de verzonden aanmaningen niet is gestuit, zodat het als gevolg van verjaring niet meer bevoegd is om tot invordering van deze dwangsommen over te gaan.

Het betoog tegen het besluit van 14 september 2018 faalt.

3.3. Het beroep tegen het besluit van 14 september 2018 is ongegrond.

4. Over het niet tijdig nemen van een besluit op het verzoek om invordering van dwangsommen in verband met de in afwijking van de bouwvergunning gebouwde loods, overweegt de Afdeling als volgt.

De maximale dwangsom van € 100.000, verbonden aan de last van 30 oktober 2013 tot het in overeenstemming brengen met de bouwvergunning dan wel het verwijderen van de loods, is reeds in 2014 verbeurd. Ter zitting is gebleken dat het college wat betreft deze last eveneens heeft getracht verjaring van de bevoegdheid tot invordering louter te stuiten door het sturen van aanmaningen, zonder dat een invorderingsbesluit was genomen. Dat betekent dat het college er ook in zoverre niet in is geslaagd de verjaring te stuiten, en ook in zoverre niet langer bevoegd is om tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan. Nu het college geen andersluidend besluit zal kunnen nemen, acht de Afdeling het zinledig om het college op te dragen alsnog een besluit te nemen. De Afdeling zal daarom met toepassing van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb een andere voorziening treffen door, zelf in de zaak voorzien, het verzoek van appellante om over te gaan tot invordering van deze dwangsom af te wijzen.

#### *Aanvankelijk besluit op verzoek effectuering bestuursdwang*

5. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college met het nemen van het besluit van 25 april 2017 niet heeft voldaan aan de opdracht van de rechtbank in haar uitspraken van 14 april 2017 om binnen twee weken alsnog te beslissen op het verzoek om effectuering van bestuursdwang, zodat het college de door de rechtbank aan de uitspraken verbonden dwangsommen verschuldigd is. Daartoe voert zij aan dat het college bij dat besluit niet is overgegaan tot effectuering van bestuursdwang, maar slechts effectuering vóór 1 juli 2017 heeft aangekondigd en te kennen heeft gegeven met de voorbereidingen te zijn gestart.

5.1. Het college heeft bij brief van 25 april 2017, dus binnen de gestelde termijn van twee weken na de uitspraken van 14 april 2017, gereageerd op het verzoek om effectuering van bestuursdwang. Hierin staat dat het college heeft besloten om over te gaan tot effectuering van bestuursdwang en dat de uitvoering uiterlijk op 1 juli 2017 zal plaatsvinden. Deze beslissing is op rechtsgevolg gericht en daarmee, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een besluit. De vermelding in de brief dat met de voorbereidingen van de effectuering is gestart betreft nadere informatie die niet afdoet aan het besluitkarakter van de beslissing om uiterlijk op 1 juli 2017 tot effectuering van bestuursdwang over te gaan. Hier-

mee heeft het college voldaan aan de in de uitspraken van 14 april 2017 gegeven opdracht. Deze opdracht zag niet op de inhoud van het te nemen besluit. De uitspraken strekten er niet toe dat het college had moeten beslissen dat het binnen de gestelde termijn van twee weken tot effectuering zou overgaan.

Het betoog faalt.

#### *Herroeping besluit tot effectuering bestuursdwang en intrekking lasten onder bestuursdwang*

6. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij de besluiten van 21 november 2017 ten onrechte het besluit van 25 april 2017 tot effectuering van bestuursdwang heeft herroepen en de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 heeft ingetrokken. Anders dan het college heeft aangenomen, zijn de overtredingen niet ongedaan gemaakt, aldus appellante. Zij voert daartoe het volgende aan.

De terreinverharding is niet geheel verwijderd, maar deels slechts afgedekt met zand. De terreinverharding onder de loods is slechts afgedekt door de opslag van goederen. Verder is een deel van de terreinverharding wel afgebroken, maar nog altijd op het perceel aanwezig in de vorm van opslag van stenen, zodat de terreinverharding in zoverre niet is verwijderd overeenkomstig de opgelegde last.

De loods kon niet worden geacht in overeenstemming te zijn met de op 28 augustus 2017 verleende omgevingsvergunning, nu daaruit niet kon worden afgeleid hoe de loods ten opzichte van de perceelsgrens is gesitueerd. Om deze reden heeft het college het bezwaar van appellante tegen de omgevingsvergunning ook gegrond verklaard.

Wat betreft het gebruik van de loods wijst appellante op foto's die de toezichthouder op 3 mei 2017 heeft gemaakt, die uitwijzen dat de loods nog altijd in gebruik is, te weten voor privédoel-einden. Daarnaast staat in de loods ook nog een boot op een oplegger. Een gebruik voor privédoel-einden is in strijd met de agrarische bestemming, en daarmee in strijd met de opgelegde last. Verder zijn op foto's die appellante in beroep heeft overgelegd op het perceel een shovel, graafmachine, trailer en een gedemonteerde bouwkeet te zien. Ook is de opslag van de stapel stenen die voorheen de terreinverharding vormden in strijd met het geldende bestemmingsplan, aldus appellante.

6.1. Het college kon aanleiding vinden voor de herroeping van het besluit tot effectuering van bestuursdwang en de intrekking van de last onder bestuursdwang, indien belanghebbende de last heeft nageleefd zodat de overtredingen die tot het opleggen van de last hebben geleid zich niet langer voordoen. Daarbij is het aan het colle-

ge om zich ervan te vergewissen dat belanghebbende de verschillende onderdelen van de last daadwerkelijk heeft uitgevoerd, nu het college eerder tot het opleggen van de last is overgegaan naar aanleiding van verzoeken van appellante.

6.2. Wat betreft de terreinverharding heeft het college aan het rapport van de controle van de toezichthouder op 3 mei 2017 (hierna: het controlerapport) ontleend dat het straatwerk is verwijderd en dat de stenen op een stapel op het terrein liggen. Op de foto's bij het controlerapport is buiten de loods geen terreinverharding meer te zien, maar een bodem van zand.

Appellante heeft haar stelling dat de terreinverharding gedeeltelijk slechts is afgedekt met zand, niet verder gespecificeerd en niet aannemelijk gemaakt. Geen aanleiding bestaat dan ook om in zoverre te twijfelen aan de juistheid van het controlerapport. Evenmin kan zij worden gevolgd in haar betoog dat de aanwezigheid van een stapel van stenen die voorheen waren gebruikt voor de terreinverharding betekent dat de terreinverharding nog niet is verwijderd. Deze stenen hebben hun karakter als terreinverharding, voor de aanleg waarvan een omgevingsvergunning is vereist, verloren. Verder is nog een verharding aanwezig die thans deel uitmaakt van de vloer van de loods, die is uitgebreid. Deze verharding kan niet langer worden begrepen onder de terreinverharding die moest worden verwijderd, ook al viel dit deel van de verharding onder de last. Van een terreinverharding is slechts sprake bij een verharding van onbebouwde grond. Nu de verharding deel is gaan uitmaken van de vloer van de loods, heeft ook deze verharding het karakter als terreinverharding, voor de aanleg waarvan een omgevingsvergunning is vereist, verloren. De rechtbank is er dan ook terecht van uitgegaan dat de last van 15 november 2016 wat betreft de terreinverharding niet meer werd overtroffen.

Het betoog faalt in zoverre.

6.3. Wat betreft de loods stelt de Afdeling met de rechtbank vast dat belanghebbende ten tijde van de besluiten van 21 november 2017 beschikte over een omgevingsvergunning voor wijziging van de loods. De door appellante gestelde onduidelijkheid over de situering ten opzichte van de perceelsgrens, die heeft geleid tot herroeping van de omgevingsvergunning bij besluit op bezwaar van 10 juli 2018, doet aan de gelding van die omgevingsvergunning op 21 november 2017 niet af. Nu de omgevingsvergunning mede is verleend ter legalisering van de reeds bestaande loods, hoefde de rechtbank verder geen aanleiding te vinden voor twijfel of de bestaande loods in zoverre in overeenstemming met die omgevingsvergunning was. De Afdeling merkt ten overvloede op dat de nieuwe situatie die is ont-

staan door de herroeping van de omgevingsvergunning in dit geding niet aan de orde is.

Het betoog faalt in zoverre.

6.4. Wat betreft het gebruik van de loods en terreinverharding anders dan voor agrarische doeleinden staat in het controlerapport dat de loods ten tijde van de controle niet meer bedrijfsmatig in gebruik was. Het college heeft hieraan bij de besluiten van 21 november 2017 ten onrechte ontleend dat de loods in het geheel niet meer in gebruik was. Appellante stelt terecht dat op de foto's bij het controleverslag is te zien dat in de loods onder meer een boot, een caravan, een steiger en ander materiaal aanwezig is. Dit duidt op een gebruik, anders dan voor agrarische doeleinden, in strijd met het bestemmingsplan dat op grond van de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 beëindigd en beëindigd gehouden had moeten worden. Door hieraan voorbij te gaan, is het college wat betreft deze last op onjuiste gronden tot herroeping van het besluit tot effectuering van bestuursdwang en intrekking van de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 gekomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt in zoverre.

6.5. Het college zal wat betreft de last inzake het gebruik van de loods in strijd met het bestemmingsplan opnieuw moeten beslissen op het bezwaar van belanghebbende tegen de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 en op het bezwaar van appellante tegen het besluit van 25 april 2017 tot effectuering van bestuursdwang. Ter voorlichting van partijen merkt de Afdeling op dat het haar voorkomt dat een last onder dwangsom een efficiënter instrument vormt om op te treden tegen gebruik van de loods in strijd met het bestemmingsplan dan een last onder bestuursdwang, omdat effectuering van bestuursdwang om te bewerkstelligen dat de loods nog uitsluitend voor agrarische doeleinden wordt gebruikt moeilijk te realiseren is. Gelet op de lange voorgeschiedenis van deze zaak en de — deels recente — foto's die appellante ter zitting heeft getoond van de situatie op het perceel van belanghebbende, acht de Afdeling het verder van belang dat, zolang een last tot het beëindigen en beëindigd houden van gebruik van de loods, anders dan voor agrarische doeleinden, van kracht is, het college op regelmatige basis controleert of aan de last wordt voldaan.

#### Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover: — de rechtbank niet heeft beslist op het beroep, voor zover dat was gericht tegen het besluit van 14 september 2018, — de rechtbank bij het gegrond verklaren van het beroep met zaaknummer 17/4764 het met

een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit voor het overige niet heeft vernietigd en geen toepassing heeft gegeven aan artikel 8:55d van de Awb, en

— voor zover de rechtbank het beroep tegen de besluiten van 21 november 2017, voor zover die betrekking hebben op de last inzake het gebruik van de loods, ongegrond heeft verklaard.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling:

— het beroep tegen het besluit van 14 september 2018 ongegrond verklaren,

— het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig beslissen op het verzoek van appellante, voor zover zij daarbij heeft verzocht om over te gaan tot invordering van verbeurde dwangsommen in verband met de last onder dwangsom van 30 oktober 2013 inzake de in afwijking van de bouwvergunning gebouwde loods, vernietigen en zelf in de zaak voorzien door het verzoek af te wijzen, en

— het beroep tegen de besluiten van 21 november 2017 gegrond verklaren. Die besluiten van 21 november 2017 komen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb voor vernietiging in aanmerking, voor zover daarbij het besluit van 25 april 2017 inzake effectuering van bestuursdwang is herroepen en voor zover daarbij de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 is ingetrokken, voor zover deze beide besluiten betrekking hebben op het gebruik van de loods in strijd met het bestemmingsplan. Het college dient in zoverre een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 7 november 2018 in zaken nr. 17/4764, 17/7017 en 18/3013,

— voor zover de rechtbank niet heeft beslist op het beroep, voor zover dat was gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 14 september 2018, kenmerk 195249276,

— voor zover de rechtbank bij het gerond verklaren van het beroep met zaaknummer 17/4764

het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit voor het overige niet heeft vernietigd en geen toepassing heeft gegeven aan artikel 8:55d van de Awb, en

— voor zover de rechtbank het beroep tegen de besluiten van 21 november 2017, achtereenvolgens met kenmerk 41743 en zonder kenmerk, ongegrond heeft verklaard;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 14 september 2018 ongegrond;

IV. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit op het verzoek van appellante van 7 juni 2017, voor zover zij daarbij heeft verzocht om over te gaan tot invordering van verbeurde dwangsommen in verband met de last onder dwangsom van 30 oktober 2013 inzake de in afwijking van de bouwvergunning gebouwde loods;

V. wijst dat verzoek af;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit;

VII. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 21 november 2017, achtereenvolgens met kenmerk 41743 en zonder kenmerk, voor zover daarbij het besluit van 25 april 2017 inzake effectuering van bestuursdwang is herroepen en voor zover daarbij de last onder bestuursdwang van 15 november 2016 is ingetrokken, voor zover deze beide besluiten betrekking hebben op het gebruik van de loods in strijd met het bestemmingsplan;

VIII. draagt het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard op om binnen acht weken met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit op de bezwaren van appellante en belanghebbende te nemen voor het vernietigde deel van de besluiten van 21 november 2017;

IX. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

X. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.073,50 (zegge: duizend-drieënzeventig euro en vijftig cent), waarvan € 1.024 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 253 (zegge: tweehonderddrieënvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

## Noot

1. Dat er bij de invordering van een dwangsom eerst een invorderingsbeschikking moet worden genomen voordat er rechtsgeldig kan worden aangemaand (en daarmee dus de verjaring kan worden gestuit), is inmiddels bekend. Dat staat ook letterlijk in artikel 5:37, eerste lid, Awb (“[a]lvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.”). Wat minder bekend is, is het oordeel in deze uitspraak dat het voor het verlenen van uitstel van betaling ex artikel 4:94 Awb niet noodzakelijk is dat al vaststaat dat er een bedrag verschuldigd is en hoe hoog dat bedrag is. Dat is op het eerste gezicht eigenlijk best een gekke uitspraak, maar als je er over nadent is het een logische en juiste uitspraak.

2. Voordat we de Awb induiken, beginnen we met gewonemensen-logica. Ook wel ‘boerenverstand’. Het is logisch dat als je geld wilt van iemand, het voor die persoon wel duidelijk moet zijn waarom hij moet betalen, hoeveel hij moet betalen en hoe hij moet betalen (wanneer, hoe en waar). Als iemand vervolgens niet betaalt, dan stuur je hem een vriendelijk briefje om te zorgen dat hij alsnog gaat betalen, voordat je ingrijpendere stappen gaat nemen. Als je het prima vindt dat hij nog even wacht met betalen van een deel van de rekening (of in termijnen) dan leg je dat ook schriftelijk vast.

3. Ook al zou je het als AB-lezer soms gaan betwijfelen, de Awb zit op zichzelf best wel logisch in elkaar. Wat sommige annotatoren ook zeggen, zo totaal vervreemd van de gewonemensen-logica is de Awb nu ook weer niet. Zie hier: in artikel 5:37 Awb staat dat je eerst een invorderingsbeschikking moet nemen voordat je aanmaant. De regering zegt daarover:

“zelfs zonder een daartoe strekkende regeling is het gebruikelijk om de schuldenaar eerst aan te manen voordat tot dwanginvordering wordt overgegaan. Er kunnen diverse – soms goed begrijpelijke – redenen zijn waarom de burger niet binnen de gestelde termijn heeft betaald”

(Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 58).

4. So far so good, het oordeel van de Afdeling (zie AB 2013/285 en AB 2016/33) dat er eerst moet worden vastgesteld wat de betalingsverplichting is (welk oordeel de Afdeling hier herhaalt), voordat de burger krijgt te horen dat hij die niet is nagekomen, is logisch, begrijpelijk en stemt overeen met de tekst van de wet en de bedoeling van de wetgever. Niets op af te dingen wat mij betreft.

5. Dan komen we bij het gekke deel van de uitspraak. De Afdeling zegt hier dat:

“[v]oor verlening van uitstel [ex artikel 4:94 Awb – TS] is niet noodzakelijk dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag zijn vastgesteld, zodat daarvoor niet is vereist dat een invorderingsbesluit is genomen.”

Is dat wel zo, en zo ja, waarom is dat dan zo?

6. Vanuit gewonemensen-logica is het in ieder geval niet zo goed te volgen. Ik zou het namelijk best vreemd vinden als ik niet eerst een factuur krijg, maar alleen een briefje met “*u hoeft nog niet te betalen*”. Ik zou dan waarschijnlijk in blinde paniek zijn over welke rekening ik dan vergeten ben (en, met name, hoe hoog die rekening dan is). Heel logisch lijkt het dus niet. Misschien wijkt de Awb hier toch af van de gewonemensen-logica.

7. Artikel 4:94 Awb zegt:

“1. Het bestuursorgaan kan de wederpartij uitstel van betaling verlenen.

2. Gedurende het uitstel kan het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen. [...]”

Er staat dus niet in dat de betalingsverplichting eerst moet zijn vastgesteld, alvorens daarvoor uitstel kan worden verleend. De wetsgeschiedenis zegt daar verder eveneens niets over, alleen dat:

“[d]e betekenis [van uitstel van betaling] is dat de schuldenaar wordt toegestaan de verschuldigde geldsom later dan de in de wet gestelde termijn te betalen, zodat maatregelen om hem overeenkomstig afdeling 4.4.4 [artikel 4:112-4:124 Awb – TS] tot betaling aan te manen of te dwingen niet kunnen worden getroffen ofwel – indien de dwanginvordering reeds is aangevangen – worden opgeschort.”

(Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 42).

8. De tekst van de wet en de wetsgeschiedenis vergen dus niet dat de betalingsverplichting en de hoogte van het verschuldigde bedrag zijn vastgesteld. In zoverre is er ruimte voor het oordeel van de Afdeling. Toch blijft het gek voelen dat er uitstel kan worden verleend zonder dat hoogte van het bedrag is vastgesteld waarvoor uitstel wordt verleend.

9. Gelukkig is er een logische verklaring. In de wetsgeschiedenis valt namelijk wel te lezen dat er door de regering wordt uitgegaan van de situatie dat er sprake is van een “*verschuldigde geldsom*” waarvoor uitstel van betaling wordt verleend. Als er geen geldschuld is, dan kan je ook geen uitstel verlenen. Daar zit hier wat mij betreft de clou.

10. Op grond van artikel 5:33 Awb ontstaat de betalingsverplichting voor een verbeurde dwangsom *van rechtswege* (zie AB 2013/285). Vanaf het moment van verbeurte is er dus een geldsom verschuldigd – waarvoor dus ook uitstel kan worden verleend. Dat is anders dan alle an-



dere bestuursrechtelijke geldschulden. Die ontstaan pas met het nemen van de betalingsbeschikking (ex artikel 4:86 Awb). Bij een dwangsom ontstaat de betalingsverplichting direct en begint ook direct de betalingsverplichting en (na zes weken) de wettelijke rente te lopen. In feite gaat de wetgever in dit stelsel er vanuit dat de overtreder al weet dat hij de dwangsom heeft verbeurd en hoeveel hij dus moet betalen.

11. Vertaald naar gewonemensen-logica: de overtreder weet gelijk al dat (en hoeveel) hij moet betalen, dus dan is het geen probleem om hem daarvoor uitstel te verlenen voordat het schriftelijk is vastgesteld wat hij moet betalen. Zo bezien is het helemaal niet zo'n gekke uitspraak. Het oordeel van de Afdeling lijkt mij gelet op het voorgaande begrijpelijk en juist, ook al roept het bij de eerste lezing de nodige vragen op.

12. De ongemakkelijke waarheid dat het een fictie is dat de overtreder het altijd weet dat hij een dwangsom moet betalen (en hoeveel hij moet betalen), laten wij verder gemakshalve maar even buiten beschouwing.

13. De voorgaande analyse betekent echter wel dat het oordeel volgens mij alleen geldt voor het verlenen van uitstel van betaling *bij een bestuursrechtelijke dwangsom*. Bij andere geldschulden gaat de vlieger vermoedelijk niet op. Immers, daar ontstaat de geldschuld pas na het nemen van de betalingsbeschikking (en daarmee de vaststelling van de betalingsverplichting). Dat deze uitspraak beperkte gelding heeft (tot alleen de invordering van dwangsommen) staat niet zo letterlijk in de uitspraak, maar de aandachtige lezer zal wel hebben gezien dat de Afdeling nadrukkelijk spreekt over uitstel van betaling *bij een invorderingsbesluit*. Dat kan dus alleen de invordering van een dwangsom zijn.

14. Als bonus geeft deze uitspraak nog een interessante overweging (r.o. 6.1) over wanneer een lastgeving kan worden ingetrokken (in een situatie waarin een derde die intrekking bestrijdt). Dat kan als de overtreder "de last heeft nageleefd zodat de overtredingen die tot het opleggen van de last hebben geleid zich niet langer voordoen. Daarbij is het aan het college om zich ervan te vergewissen dat [de overtreder – TS] de verschillende onderdelen van de last daadwerkelijk heeft uitgevoerd, nu het college eerder tot het opleggen van de last is overgegaan naar aanleiding van verzoeken van [de derde-belanghebbende – TS]." De last werd niet nageleefd, dus dan kan je als college niet overgaan tot de intrekking daarvan. Nogal logisch lijkt mij, maar toch fijn dat er nu een uitspraak over is waar je naar kan verwijzen als dat aan de orde is.

T.N. Sanders

## AB 2020/103

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

19 december 2019, nr. 18/5726 AW  
(Mrs. C.H. Bangma, T. Avedissian, G. Aarts)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 3:2, 3:4, 7:12 Awb

ABkort 2020/22

ECLI:NL:CRVB:2019:4235

### Centrale Raad van Beroep is (terminologisch) de weg kwijt inzake belangenafweging; marginale toetsing 35.

*Ingevolge artikel 13.3, tweede lid, van de NRG (Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam) kan het college tijdens een schorsing voor een periode van zes weken de bezoldiging verminderen met maximaal een derde deel van de bezoldiging. Ingevolge artikel 13.3, tweede lid, van de NRG heeft de ambtenaar bij een schorsing als bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de NRG na zes weken geen recht meer op bezoldiging. Betrokkene voert aan dat de inhouding van de bezoldiging geen stand kan houden, omdat het college heeft verzuimd zijn belangen zorgvuldig af te wegen. Deze beroepsgrond slaagt. Uit de tekst van artikel 13.3, tweede lid, van de NRG volgt dat het college beoordelingsvrijheid heeft bij de beslissing om de bezoldiging van zijn geschorste werknemers in te houden. Daarom is de toetsing door de bestuursrechter terughoudend. Zij is in beginsel beperkt tot de beantwoording van de vraag of het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen. Tijdens de zitting van de Raad heeft het college gesteld dat in dit soort zaken een 'zero-tolerance beleid' wordt toegepast, inhoudende dat bij verdenkingen van plichtsverzuim altijd de bezoldiging van de betrokken ambtenaar wordt ingehouden. Dit beleid laat volgens het college geen ruimte om de persoonlijke belangen van de betrokkene, zoals bijvoorbeeld zijn financiële positie, te betrekken bij de keuze om tot inhouding over te gaan. Door een dergelijke belangenafweging achterwege te laten voldoet bestreden besluit 2 naar het oordeel van de Raad niet aan de in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde eis dat een besluit zorgvuldig dient te worden voorbereid en ontbeert het tevens een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.*