

AB 2020/111

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

24 december 2019, nr. 201807930/1/A1
(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, F.C.M.A.
Michiels, J.Th. Drop)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2019:4452

Behandeling door psychiater en het hebben van een Wajong-uitkering zijn geen bijzondere omstandigheden die in de weg staan aan invordering van een dwangsom. Bestuursorgaan heeft beleidsruimte bij het nemen van een besluit op een verzoek om kwijtschelding of op een verzoek om een betalingsregeling.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. De door haar overgelegde stukken waaruit blijkt dat zij bij een psychiater onder behandeling is en dat zij een Wajong-uitkering ontvangt, zijn onvoldoende voor het oordeel dat invordering van de dwangsom zodanig ernstige gevolgen voor haar gezondheid of haar financiële situatie zal hebben, dat van invordering moet worden afgezien.

Geldschulden moeten in de regel worden betaald. De beslissing om een verbeurde dwangsom al dan niet kwijt te schelden, behoort tot de bevoegdheid van het college. Het college heeft daarbij beleidsruimte en de rechter beoordeelt of, in dit geval, het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten het verzoek om kwijtschelding af te wijzen.

Het college heeft geen aanleiding gezien om het bedrag aan ingevorderde dwangsommen kwijt te schelden. Het college heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat uit de door appellante bij haar verzoek om kwijtschelding overgelegde stukken – betalingspecificaties van haar Wajong-uitkering en brieven over PTSS – niet blijkt dat zij financieel niet in staat is de dwangsommen te betalen. De Afdeling is van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geen aanleiding ziet om het bedrag aan verbeurde dwangsommen kwijt te schelden.

De beslissing om al dan niet een betalingsregeling te treffen voor de betaling van een verbeurde dwangsom behoort tot de bevoegdheid van het college. Ook hierbij heeft het college beleidsruimte en oordeelt de rechter of het college, in dit geval, in redelijkheid heeft kunnen besluiten om het verzoek om betalingsregeling af te wijzen.

Appellante heeft bij haar verzoek aan het college om een betalingsregeling te treffen een aantal stukken gevoegd, waaronder betalingspecificaties van haar Wajong-uitkering, brieven over toeslagen, belastingaanslagen, overzichten van haar betaalrekening, een zorgovereenkomst en een huurovereenkomst. Het college heeft besloten geen betalingsregeling met appellante te treffen. De Afdeling ziet in wat appellante heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college dat besluit niet in redelijkheid heeft kunnen nemen."

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Zaandam, gemeente Zaanstad, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 6 september 2018 in zaken nrs. 18/2797 en 18/1824 in het geding tussen:

Appellante,
en
Het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 24 oktober 2017 heeft het college appellante onder oplegging van dwangsommen gelast het gebruik van haar woning voor kamerverhuur en het niet naleven van voorschriften van het Bouwbesluit 2012 in de woning aan de locatie te Zaandam (hierna: de woning) te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het college beslist op het door appellante hiertegen gemaakte bezwaar en het besluit van 24 oktober 2017 in stand gelaten.

Bij besluit van 30 mei 2018 heeft het college besloten tot het invorderen van dwangsommen van in totaal € 15.000.

Bij uitspraak van 6 september 2018 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank het door appellante ingestelde beroep tegen de besluiten van 22 maart 2018 en 30 mei 2018 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 15 oktober 2018 heeft het college een verzoek van appellante om kwijtschelding van het bedrag aan ingevorderde dwangsommen, afgewezen.

Bij besluit van 31 januari 2019 heeft het college een verzoek van appellante om een regeling voor de betaling van ingevorderde dwangsommen, afgewezen.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2019, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. I.P. van Rossen, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door W.F. Ploeg, bijgestaan door mr. G.M. Pierik, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Appellante is eigenaar van de woning. De woning bevindt zich in een pand met daarin nog twee woningen. Vaststaat dat appellante de woning verhuurt aan derden. In het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oude Haven" is aan het perceel de bestemming "Wonen" toegekend.

Volgens het college werd de woning in strijd met het bestemmingsplan gebruikt voor kamerverhuur en werden enkele voorschriften van het Bouwbesluit 2012 niet nageleefd. Zo zou, voor zover hier relevant, een optrede aan de voorzijde van de woning de toegestane maximumhoogte van 0,22 m overschrijden en zou de woning niet een waterdicht dak hebben.

Het college heeft appellante onder aanzegging van dwangsommen gelast om binnen zes maanden na verzending van het besluit de kamerverhuur te beëindigen en beëindigd te houden, de optrede terug te brengen tot de toegestane hoogte, en de uitwendige scheidingsconstructie zodanig uit te voeren dat deze waterdicht is.

Aan de last betreffende kamerverhuur is een dwangsom verbonden van € 5.000 per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 30.000. Aan de last betreffende de optrede en de last betreffende het dak zijn dwangsommen verbonden van € 5.000 ineens.

Het college heeft bij besluit van 30 mei 2018 besloten de volgens hem voor de drie lasten verbeurde dwangsommen van in totaal € 15.000, in te vorderen.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bij het besluit van 22 maart 2018 terecht heeft geconcludeerd dat er sprake was van overtredingen en dat appellante als overtreder kon worden aangemerkt. Het college heeft haar daarom kunnen gelasten de overtredingen te beëindigen. De daarbij aangezegde dwangsommen zijn niet onevenredig hoog, aldus de rechtbank. Het college heeft zich volgens de rechtbank bij het besluit van 30 mei 2018 op het standpunt kunnen stellen dat dwangsommen waren verbeurd en die in redelijkheid kunnen invorderen.

Het college heeft nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan verzoeken van appellante om kwijtschelding van het bedrag aan ingevorderde dwangsommen en om een betalingsregeling te treffen, afgewezen.

Handhavingsbesluit

2. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de woning ten tijde van het besluit van 24 oktober 2017 in strijd met het bestemmingsplan voor kamerverhuur werd gebruikt. Zij heeft daartoe gesteld dat de personen die bij de controles door toezichthouders zijn aangetroffen, niet in de woning aanwezig waren, maar buiten op straat stonden.

2.1. Artikel 15, onder 15.1, aanhef en onder a, van de regels van het bestemmingsplan (hierna: de planregels), luidt:

"De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor: wonen.

Artikel 15, onder 15.3.1, aanhef en onder a, luidt:

"Tot een gebruik dat strijdig is met de bestemmingsomschrijving wordt in elk geval aangemerkt: het gebruiken, laten gebruiken of in gebruik geven van woningen ten behoeve van kamerverhuur."

Artikel 1 Begrippen, onder 1.55, luidt:

"Kamerverhuur:

Het bewonen van een deel van een woning, zonder de bedoeling met de andere bewoners duurzaam in gezinsverband samen te wonen of duurzaam een gezamenlijke huishouding te voeren."

2.2. Het college heeft zijn besluit van 24 oktober 2017 gebaseerd op een rapport van een toezichthouder over zijn bezoeken aan de woning op 15 en 18 mei 2017. Het rapport is ondertekend door de toezichthouder, waarbij is vermeld dat het naar waarheid is opgemaakt. In dit rapport staat dat de toezichthouder op 15 mei 2017 vijf personen heeft aangetroffen in de woning, van wie een aantal verklaarde daar kamers te bewonen. Volgens het rapport trof de toezichthouder op 18 mei 2017 in eerste instantie niemand aan bij de woning, maar kwam hij vervolgens op straat iemand tegen die bij de eerste controle in de woning was aangetroffen. Die persoon heeft hem vervolgens toegang tot de woning verschaft en verklaard dat zij met haar gezin een kamer in de woning bewoont, aldus het rapport.

Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. In wat appellante heeft gesteld, heeft de rechtbank terecht geen aanlei-

ding gezien om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen in het rapport. Uit de omstandigheid dat op 18 mei 2017 een vrouw die op 15 mei 2017 in de woning was aangetroffen, op straat werd herkend en zij de toezichthouder alsnog toegang heeft verschaft tot de woning kan dat niet worden afgeleid. Anders dan appellante kennelijk veronderstelt, dient voor gebruik als kamerverhuur niet steeds door een toezichthouder te worden vastgesteld dat bewoners daadwerkelijk aanwezig zijn in de woning. Aan gedane verklaringen komt mede betekenis toe.

De rechtbank heeft terecht, gezien de in het rapport opgenomen bevindingen, geoordeeld dat het college op grond daarvan ervan mocht uitgaan dat de woning werd bewoond door verschillende personen die niet de bedoeling hebben met elkaar duurzaam in gezinsverband samen te wonen of duurzaam een gezamenlijke huishouding te voeren, zodat het gaat om kamerverhuur en de woning in strijd met de bestemming voor kamerverhuur werd gebruikt.

Het betoog faalt.

3. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij als overtreder van het bestemmingsplan kan worden aangemerkt. Zij stelt dat zij de woning heeft verhuurd aan derden en dat deze personen buiten haar medeweten een deel van de woning hebben onderverhuurd.

3.1. Artikel 5:1, tweede lid, van de Awb luidt: "Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt."

3.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat appellante de woning in strijd met artikel 15, onder 15.1, van de planregels heeft gebruikt of heeft laten gebruiken ten behoeve van kamerverhuur en daarmee het voorschrift heeft geschonden.

Voor de vraag of appellante kan worden aangewezen als overtreder vanwege het strijdig laten gebruiken van het pand is van belang of zij wist of behoorde te weten dat de woning voor kamerverhuur werd gebruikt. In dit kader overweegt de Afdeling dat van de eigenaar van een pand mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het door hem verhuurde pand wordt gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen dat appellante niet op de hoogte was van het gebruik als kamerverhuur of dat zij daarvan redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn. Dat betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat appellante als overtreder kan worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

4. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door alleen

haar onder oplegging van een dwangsom te gelasten het niet-waterdichte dak te repareren en niet ook (de twee andere leden van) de vereniging van eigenaren van het gebouw, waarvan haar woning deel uitmaakt. Zij stelt dat de staat van het dak de verantwoordelijkheid is van de vereniging van eigenaren. Door slechts aan haar en niet aan de andere twee leden van de vereniging van eigenaren een dwangsom op te leggen, heeft het college haar anders behandeld dan de andere twee eigenaren, aldus appellante.

4.1. Het gelijkheidsbeginsel houdt, kort weergegeven, in dat een bestuursorgaan in juridisch opzicht gelijke gevallen gelijk dient te behandelen. De omstandigheid dat het college ook andere eigenaren als overtreder had kunnen aanschrijven, betreft niet een ander geval. Het gaat immers om dezelfde overtreding. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

Wellicht heeft appellante beoogd te betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college ook de andere eigenaren ook als overtreder had moeten aanmerken en dat, nu het college dat niet heeft gedaan, het besluit op bezwaar van 22 maart 2018 ten onrechte in stand is gelaten. De Afdeling overweegt dat geen rechtsregel zich ertegen verzet dat het college slechts één overtreder een last onder dwangsom oplegt en niet alle overtreeders, nog daargelaten of de andere eigenaren dat in dit geval zijn. In wat is aangevoerd, vindt de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de aangevallen uitspraak niet in stand kan blijven.

Het betoog faalt.

5. Appellante betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij geen overtreding heeft begaan met betrekking tot de optrede. Volgens haar maakt de optrede geen onderdeel uit van haar woning, maar vormt deze onderdeel van de openbare weg. De hoogte van de optrede is daarom de verantwoordelijkheid van de gemeente en niet van haar, aldus appellante. Bovendien ligt de optrede, nu die geen deel uitmaakt van de woning, volgens appellante ook niet op een vluchtroute, zodat de optrede niet in strijd is met artikel 2.39 van het Bouwbesluit.

5.1. Het college stelt zich met betrekking tot dit betoog op het standpunt dat er geen aanleiding bestaat voor de Afdeling om het betoog inhoudelijk te beoordelen, omdat het eerst in hoger beroep is aangevoerd.

De Afdeling stelt vast dat appellante ook in beroep bij de rechtbank heeft betoogd dat het Bouwbesluit niet van toepassing is op haar woning. In hoger beroep voert zij een ander argument daarvoor aan. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in hoger beroep geen nieuwe argumenten ter onderbouwing van een reeds

eerder naar voren gebracht betoog mogen worden aangevoerd. De Afdeling zal wat appellante heeft aangevoerd, dan ook beoordelen.

5.2. Artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet luidt:

"Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid."

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, luidt:

"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden technische voorschriften gegeven omtrent: [...] de staat van een bestaand bouwwerk".

Artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit luidt:

"Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt verstaan onder: [...]

vluchroute: route die begint in een voor personen bestemde ruimte, uitsluitend voert over vloeren, trappen of hellingbanen en eindigt op een veilige plaats, zonder dat gebruik behoeft te worden gemaakt van een lift".

Artikel 2.31, eerste lid, luidt:

"Een hoogteverschil van meer dan 0,22 m tussen vloeren waarover een vluchtroute voert, of tussen een van die vloeren en het aansluitende terrein, wordt overbrugd door een vaste trap of een vaste hellingbaan."

Artikel 2.39 luidt:

"Een trap als bedoeld in artikel 2.31, heeft afmetingen die voldoen aan tabel 2.39."

Tabel 2.39 luidt:

"afmetingen van een trap [...] Maximum hoogte van een optrede 0,22 m".

5.3. Niet in geschil is dat destijds ter hoogte van de voordeur van de woning een hoogteverschil van meer dan 0,22 m bestond tussen de vloer van de woning en het aansluitende straatniveau van de Czarinastraat. Evenmin in geschil is dat tussen de voordeur en de straat een stenen trede ligt, die ook meer dan 0,22 m hoger was dan het straatniveau. Die stenen trede is de in het besluit van 24 oktober 2017 bedoelde optrede.

De Afdeling stelt vast dat de route vanuit de woning via de voordeur naar de Czarinastraat, die als een veilige plaats moet worden beschouwd, een vluchtroute als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit is. De optrede ligt dus op een vluchtroute en moet voldoen aan de afmetingen zoals genoemd in artikel 2.39 van het Bouwbesluit. De optrede voldoet hier niet aan. Het is de verantwoordelijkheid van appellante als eigenaar van de woning om te zorgen voor een vluchtroute die

voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Het college heeft haar dan ook terecht als overtreders van artikel 2.39 van het Bouwbesluit aangemerkt. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

6. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de aangezegde dwangsommen te hoog zijn. Zij voert ook hiertoe aan dat de kamers door anderen werden onderverhuurd, zodat zij daarvan geen financieel voordeel heeft genoten. Er was dan ook volgens haar geen hoge financiële prikkel nodig om de kamerverhuur te doen beëindigen. Appellante stelt dat de rechtbank hierin aanleiding had moeten zien om de dwangsommen op nihil te stellen.

6.1. Het college heeft ter zitting toegelicht dat in de wijk, waarin de woning ligt, op grote schaal kamerverhuur in strijd met de bestemming plaatsvindt en dat de daardoor ervaren overlast groot is. Het heeft zich op het standpunt gesteld dat de hoogte van de dwangsom is ingegeven door de noodzaak om die overlast structureel en effectief aan te pakken.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreders te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreders kan verwachten bij het niet naleven van deze regels.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de hoogte van de dwangsom betreffende de kamerverhuur in redelijke verhouding staat tot de belangen die worden beschermd met de overtreden voorschriften en de beoogde werking van de dwangsommen. Of appellante van de kamerverhuur financieel voordeel heeft genoten, is in dit verband dan ook niet van doorslaggevende betekenis. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Bij de door appellante gewenste nihilstelling zou van de opgelegde last geen prikkel uitgaan.

Het betoog faalt.

Invorderingsbesluit

7. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij ten tijde van de controle op 30 april 2018 de woning niet per kamer verhuurde en dat er dus ook geen dwangsom is verbeurd. Zij stelt dat zij de woning op dat moment niet meer verhuurde aan de personen die daar op 15 en 18 mei 2017 zijn aangetroffen, maar aan een duurzaam samenwonend stel, persoon A en

persoon B. Voor zover er toen kamers in de woning werden verhuurd aan andere personen, hebben persoon A en persoon B dat gedaan, aldus appellante. Zij stelt hiervoor geen toestemming te hebben gegeven en voldoende inspanningen te hebben verricht om de kamerverhuur te beëindigen. Ter onderbouwing van haar stellingen wijst zij op een brief van 29 maart 2018, waarmee zij persoon A en persoon B heeft gesommeerd op te houden met de kamerverhuur.

7.1. In het rapport, opgemaakt door een toezichthouder van een bezoek aan de woning op 30 april 2018, staat dat vier personen in de woning zijn aangetroffen die verklaarden daar te wonen en dat zij dat niet in de relationele sfeer deden. In het rapport staat dat de kamers afzonderlijk werden bewoond. Er is geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen in dat rapport. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de woning op 30 april 2017 werd gebruikt voor kamerverhuur en dat niet aan de last is voldaan en de dwangsom is verbeurd.

7.2. Over de vraag of de verbeurde dwangsom in redelijkheid bij appellante kan worden ingevorderd, overweegt de Afdeling als volgt. Het betoog dat appellante voldoende heeft gedaan om de kamerverhuur te doen beëindigen, kan niet worden gevolgd. Uit de brief van 29 maart 2018, waarop appellante heeft gewezen, kan niet worden afgeleid dat zij zich voldoende heeft inspannen om te zorgen dat de woning niet voor kamerverhuur werd gebruikt. Uit de brief blijkt immers dat zij de woning niet alleen aan persoon A en persoon B, maar ook aan persoon C heeft verhuurd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de huurovereenkomst niet valt op te maken dat deze drie personen duurzaam samenleven. Dat appellante bij die brief heeft bericht dat kamerverhuur niet is toegestaan en dient te worden gestaakt, leidt niet tot het oordeel dat zij als eigenaar voldoende inspanningen heeft verricht om ervoor te zorgen dat de woning niet voor kamerverhuur werd gebruikt. Het college heeft de verbeurde dwangsom dan ook in redelijkheid bij haar kunnen invorderen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

8. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ook om een andere reden niet in redelijkheid de dwangsommen heeft kunnen invorderen. In dit verband voert zij aan dat zij sinds 2014 lijdt aan PTSS en dat het invorderingsbesluit daarom een acute, actuele en reële bedreiging van haar geestelijke gezondheid vormt. Bovendien heeft zij de financiële middelen niet om de dwangsommen te betalen, aldus appellante.

8.1. Bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115*). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Wat betreft de financiële situatie bestaat hier toe slechts aanleiding indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. De door haar overgelegde stukken waaruit blijkt dat zij bij een psychiater onder behandeling is en dat zij een Wajong-uitkering ontvangt, zijn onvoldoende voor het oordeel dat invordering van de dwangsom zodanig ernstige gevolgen voor haar gezondheid of haar financiële situatie zal hebben, dat van invordering moet worden afgezien.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aanvallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Verzoek om kwijtschelding

10. Appellante betoogt dat het college bij besluit van 15 oktober 2018 ten onrechte haar verzoek om kwijtschelding van het bedrag aan ingevorderde dwangsommen heeft afgewezen. Het college heeft volgens haar miskend dat zij financieel niet in staat is om de dwangsommen te betalen. Zij wijst erop dat zij een uitkering krijgt en wegens haar psychiatrische ziekte niet in staat is te werken.

10.1. Geldschulden moeten in de regel worden betaald. De beslissing om een verbeurde dwangsom al dan niet kwijt te schelden, behoort tot de bevoegdheid van het college. Het college heeft daarbij beleidsruimte en de rechter beoordeelt of, in dit geval, het college in redelijkheid heeft kun-

nen besluiten het verzoek om kwijtschelding af te wijzen.

10.2. Het college heeft geen aanleiding gezien om het bedrag aan ingevorderde dwangsommen kwijt te schelden. Het college heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat uit de door appellante bij haar verzoek om kwijtschelding overgelegde stukken – betalingspecificaties van haar Wajong-uitkering en brieven over PTSS – niet blijkt dat zij financieel niet in staat is de dwangsommen te betalen. De Afdeling is van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geen aanleiding ziet om het bedrag aan verbeurde dwangsommen kwijt te schelden.

Het betoog faalt.

11. Het beroep tegen het besluit van 15 oktober 2018 is ongegrond.

Verzoek om betalingsregeling

12. Appellante betoogt dat het college bij besluit van 31 januari 2019 ten onrechte haar verzoek om een betalingsregeling te treffen, heeft afgewezen. Zij voert hiertoe aan dat zij grote medische kosten heeft en daarom niet in staat is de dwangsommen ineens te betalen.

12.1. De beslissing om al dan niet een betalingsregeling te treffen voor de betaling van een verbeurde dwangsom behoort tot de bevoegdheid van het college. Ook hierbij heeft het college beleidsruimte en oordeelt de rechter of het college, in dit geval, in redelijkheid heeft kunnen besluiten om het verzoek om betalingsregeling af te wijzen.

12.2. Appellante heeft bij haar verzoek aan het college om een betalingsregeling te treffen een aantal stukken gevoegd, waaronder betalingspecificaties van haar Wajong-uitkering, brieven over toeslagen, belastingaanslagen, overzichten van haar betaalrekening, een zorgovereenkomst en een huurovereenkomst. Het college heeft besloten geen betalingsregeling met appellante te treffen. De Afdeling ziet in wat appellante heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college dat besluit niet in redelijkheid heeft kunnen nemen.

Het betoog faalt.

13. Het beroep tegen het besluit van 31 januari 2019 is ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad van 15 oktober 2018 ongegrond;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad van 31 januari 2019 ongegrond.

Noot

1. Het is zeer zelden het geval dat een beroep op bijzondere omstandigheden bij de invordering van dwangsommen of kostenverhaal slaagt en het is al helemaal zeldzaam dat de persoonlijke (gezondheids-)situatie van een appellant daarin de doorslag geeft. Ik ken zelf maar een voorbeeld: AB 2017/271 (hoarding syndroom leidt tot vermindering van 50%). Terzijde wijs ik wel nog op AB 2019/124 (medische situatie leidt tot het moeten afzien van handhaving tegen permanente bewoning), aangezien ik veronderstel dat die situatie ook in de weg zou hebben gestaan aan de invordering van een dwangsom. De lat ligt dus (heel) hoog. Het is dus niet verwonderlijk dat appellante in deze uitspraak er niet in slaagt om bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken. Zij heeft haar beroep weliswaar onderbouwd met stukken (wat de meeste appellanten nalaten), waaruit blijkt dat zij bij een psychiater onder behandeling is (voor PTSS klachten) en dat zij een Wajong-uitkering ontvangt, maar dat is onvoldoende om aan te nemen “dat invordering van de dwangsom zodanig ernstige gevolgen voor haar gezondheid of haar financiële situatie zal hebben” dat van invordering moet worden afgezien.

2. Wat mij opviel aan deze uitspraak is wat de Afdeling vervolgens zegt over de twee nevenbeschikkingen: het besluit om een verzoek om kwijtschelding af te wijzen en het besluit om het verzoek om een betalingsregeling af te wijzen. Over de materiële normering van nevenbeschikkingen is relatief weinig rechtspraak (zie: T.N. Sanders, *Invordering door de overheid*, Den Haag, 2018, p. 252 e.v.). Daarbij komt dat het toetsingskader zelden expliciet wordt verwoord door bestuursrechters. In deze uitspraak formuleert de Afdeling dat toetsingskader wel helder voor beide beschikkingen, zodat het de moeite waard is om dat te signaleren in de AB.

3. Appellante vraagt primair om de dwangsommen kwijt te schelden. Over het besluit om kwijt te schelden is in de Awb niets geregeld. Artikel 4:125 Awb noemt het besluit om kwijt te schelden als nevenbeschikking die geconcentreerd moet worden behandeld, maar daar blijft het dan ook bij. Het besluit om een geldschuld al dan niet kwijt te schelden is dus in feite een impliciete bevoegdheid (‘wie het meerdere mag, mag ook het mindere’), die niet materieel genor-

meerd is (en dus discretionair is). Dat zegt de Afdeling hier ook: het bestuursorgaan mag kwijtschelden en heeft daarbij beleidsruimte. Die toetsing lijkt meer ruimte te bieden voor het evenredigheidsbeginsel dan volgens mij in de praktijk het geval is. Mijn conclusie in mijn proefschrift was dat door bestuursrechters bij de toetsing van een besluit om een kwijtscheldingsverzoek af te wijzen feitelijk aangesloten wordt bij de materiële norm die geldt bij de invordering van de geldschuld waar het om gaat. Met andere woorden: bij dwangsommen wordt het pas onredelijk om niet kwijt te schelden als er sprake is van een bijzondere omstandigheid die invordering in de weg zou hebben gestaan. Dat is ook logisch. Anders zou je bij het besluit tot invorderen een strengere toets toepassen dan bij het verzoek om kwijtschelding, terwijl het feitelijk om dezelfde dwangsom gaat. Dan heb je straks de gekke situatie dat je eerst spijkerhard bent bij het besluit om in te vorderen ('invorderen, tenzij'), maar daarna boterzacht bent bij het besluit om kwijt te schelden. Ook hier lijkt de Afdeling de materiële norm bij invordering (de bijzondere omstandigheid) impliciet als maatstaf te nemen. De gepresenteerde omstandigheden zijn niet voldoende bijzonder om het bestuursorgaan te nopen tot het (gedeeltelijk) afzien van invordering, dus hoeft het bestuursorgaan ook niet kwijt te gaan schelden.

4. Subsidiair vraagt appellante om een betalingsregeling. Het verzoek om een betalingsregeling is in feite een verzoek om uitstel van betaling met daaraan de voorwaarde dat de geldschuld in termijnen wordt betaald. Het besluit om uitstel van betaling te verlenen is wel in de Awb geregeld (artikel 4:94 Awb), maar is niet materieel genormeerd. Het besluit om uitstel te verlenen komt verder regelmatig terug in de rechtspraak, maar dan met name in het kader van de vraag of de verjaring rechtsgeldig is verlengd (door het verlenen van uitstel van betaling). Over de vraag of terecht uitstel van betaling is geweigerd is betrekkelijk weinig rechtspraak, waarbij eveneens geldt dat het toetsingskader niet helder wordt geformuleerd. Ook op dit punt biedt deze uitspraak dus wat meer houvast. De Afdeling constateert dat het bestuursorgaan beleidsruimte heeft bij het nemen van een besluit. Die beleidsruimte is volgens mij ruim. Scheltema wees er al eerder op dat het vanwege die beleidsruimte erg lastig is om uitstel af te dwingen als overtreder (zie M.W. Scheltema, *Bestuursrechtelijke geldschulden*, Deventer, 2015, p.82). Hoewel er materieel niets is geregeld over wanneer uitstel van betaling moet worden verleend, was mijn conclusie in mijn proefschrift dat daarbij (net zoals bij kwijtschelding) feitelijk wordt aangesloten

bij de materiële norm die geldt bij de invordering van de geldschuld waar het om gaat, (zie: T.N. Sanders, *Invordering door de overheid*, Den Haag, 2018, p. 257). Dat is bij uitstel van betaling iets minder logisch. Het gaat daar immers niet om het afzien van invordering, maar om het (tijdelijk) beletten van de invordering (zie: artikel 4:94, tweede lid, Awb). Dan ligt op het eerste gezicht een minder streng toetsingskader voor de hand waarbij het eerder onredelijk wordt geacht om een overtreder een betalingsregeling te weigeren dan dat het onredelijk wordt geacht om niet (gedeeltelijk) af te zien van invordering. Als men echter bedenkt dat van uitstel vaak afstel komt (en dat oneindig uitstel feitelijk afstel is), dan vind ik het begrijpelijk als de juridische buitengrens (lees: wanneer moet je uitstel verlenen) de materiële normering van het besluit om in te vorderen is. De Afdeling lijkt deze toets hier ook toe te passen, nu de omstandigheden die niet bijzonder genoeg zijn om het bestuursorgaan te dwingen om af te zien van invordering, ook niet leiden tot het moeten aanbieden van een betalingsregeling.

5. Ter zijde: het kan natuurlijk ook zo zijn dat ik het helemaal verkeerd zie en de appellante in dit geval gewoon goed in de slappe was zit en dat de Afdeling daarom het bestuursorgaan niet verplicht tot het kwijtschelden of het aanbieden van een betalingsregeling. Dat lijkt mij niet het geval, omdat de appellant een Wajong-uitkering krijgt. Dat is bij mijn weten beslist geen vetpot.

6. Tot slot ziet de oplettende lezer wellicht een manco in mijn logica. Het feit dat de Afdeling in dit geval de omstandigheden zowel onvoldoende vindt voor het aannemen van een bijzondere omstandigheid, als voor het afdwingen van kwijtschelding of een betalingsregeling, betekent natuurlijk niet dat de Afdeling per definitie vindt dat slechts onder bijzondere omstandigheden moet worden kwijtgescholden of een betalingsregeling moet worden aangeboden. Dat zegt de Afdeling ook niet letterlijk in deze uitspraak (of andere uitspraken). In zoverre is het zeker niet uit te sluiten dat een bestuursrechter op enig moment oordeelt dat het niet nodig is om geheel af te zien van invordering (lees: geen bijzondere omstandigheid), maar dat de draagkracht van de verzoeker wel noopt tot het moeten aanbieden van een betalingsregeling naar draagkracht. Ik denk echter dat dit redelijk hypothetisch is. De reden daarvoor is dat de belangrijkste denkbare reden voor het afdwingen van een betalingsregeling of kwijtschelding, draagkracht zal zijn. Draagkracht kan feitelijk pas goed worden beoordeeld in de executiefase en in die fase wordt zo nodig feitelijk al voorzien in een betalingsregeling (de beslagvrije voet) en kwijtschelding (de wet schuldsanering natuurlijke personen — niet hele-

maal hetzelfde, maar de feitelijke uitkomst is voor de belanghebbende gelijk). Er is wat mij betreft dan ook geen (goede) reden voor de bestuursrechter om zich hierin te mengen, anders dan als er sprake is van een bijzondere omstandigheid.

T.N. Sanders

AB 2020/112

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

27 november 2019, nr. 201809257/1/R1

(Mr. F.D. van Heijningen)

m.nt. T. Groot*

Art. 1:2, 8:1 Awb; art. 3.6 lid 1 sub a en sub b Wro

ABKort 2019/581

Milieurecht Totaal 2019/7059

Module Ruimtelijke ordening 2020/8284

ECLI:NL:RVS:2019:3988

Wijzigingsplan. Concurrent is geen belanghebbende.

De Afdeling stelt vast dat Bidfood zich met name op een concurrentiebelang beroept. Daarbij verkeert Bidfood in de veronderstelling dat haar concurrent De Kweker bij het wijzigingsplan al een deel van de schaarse ruimte op het FCA toebedeeld heeft gekregen, althans dat dit de bedoeling is van het wijzigingsplan. De Afdeling overweegt dat het door Bidfood ingeroepen concurrentiebelang geen aanleiding geeft om Bidfood als belanghebbende bij het wijzigingsplan aan te merken. In het wijzigingsplan is namelijk niet geregeld dat de gronden of gebouwen aan een specifiek bedrijf worden toebedeeld. Met het wijzigingsplan is dus geen ruimte van het FCA toebedeeld aan De Kweker. Voor zover Bidfood vreest dat De Kweker zich uiteindelijk toch zal kunnen vestigen in het plangebied van het wijzigingsplan, betreft dit een toekomstige, onzekere ontwikkeling. Een vrees voor een toekomstige, onzekere ontwikkeling is naar het oordeel van de Afdeling evenwel onvoldoende om belanghebbende te kunnen zijn.

Uitspraak in het geding tussen:

Bidfood B.V. (hierna: Bidfood), te Ede, appellante, en

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2018 heeft het college het wijzigingsplan "Food Center Amsterdam – 1e wijziging, gemeente Amsterdam" (hierna: het wijzigingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Bidfood beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

B.V. Levensmiddelengroothandel De Kweker en Exploitatiemaatschappij Wheere B.V. (hierna: De Kweker en Wheere), de Vereniging Herstructurering Food Center Amsterdam (hierna: de Vereniging) en Marktkwartier C.V. (hierna: Marktkwartier) hebben schriftelijke uiteenzettingen ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 september 2019, waar Bidfood, vertegenwoordigd door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, mr. J.M. Gerretsen, advocaat te Amsterdam, en gemachtigde A, en het college, vertegenwoordigd door mr. F. Arents en A. de Groot, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting gehoord Marktkwartier, vertegenwoordigd door mr. W.D. de Vos, advocaat te Amsterdam, gemachtigde B, mr. W.T. Post, advocaat te Amsterdam, en mr. S. Derksen, advocaat te Utrecht, de Vereniging, vertegenwoordigd door mr. W. van Galen, advocaat te Utrecht, en De Kweker en Wheere, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 juni 2016 heeft de raad van de gemeente Amsterdam (hierna: de raad) het bestemmingsplan "Food Center Amsterdam (2e herstelbesluit)" vastgesteld (hierna: het moederplan). Dit plan voorziet in een gefaseerde herontwikkeling van het verouderde Food Center Amsterdam-bedrijventerrein (hierna: het FCA). Op de noordelijke helft van het terrein komt een nieuw FCA. Op het zuidelijke deel komt een nieuw woongebied. De herontwikkeling van het moederplangebied is in eerste instantie gericht op de bouw van het bedrijvendeel aan de noordzijde, waar vervroegd ruimte is vrijgekomen. Hierdoor ontstaat er schuifruimte om de bedrijven van het zuidelijk deel naar het noordelijk deel te verplaatsen. Het project Herstructurering FCA is Europees aanbesteed aan Marktkwartier.

Om ruimte en flexibiliteit aan de planontwikkeling te bieden, is in het moederplan aan het noordelijke gedeelte de bestemming "Bedrijventerrein – Uit te werken" toegekend. Van het noordwestelijke deel van het gebied stond ten tij-

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.