

soms als bestuurlijke maatregel). Zie voor een overzicht en analyse t.a.v. deze en andere vormen van intrekking bij wijze van sanctie: Albers 2014, p. 38 e.v. Uit dit overzicht (in combinatie met hetgeen hiervoor in punt 5 is beschreven) kan worden afgeleid dat intussen vrijwel geen enkele vorm van intrekking bij wijze van sanctie door de Afdeling bestuursrechtspraak nog als bestraffend wordt gekwalificeerd. Dat geldt ook als de feiten (en soms zelfs het doel van de intrekking) duidelijk wijzen op een leedtoevoegend karakter. Tegen die achtergrond moet wel worden opgemerkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak dan soms (gelet op de ingrijpende aard van de sanctie) extra (hoge) eisen stelt aan de motivering en evenredigheid van de sanctie (vgl. ABRvS 29 november 2017, AB 2018/206, m.nt. R. Ortlep (*intrekking marktvergunning Den Haag*)).

9. In mijn VAR-preadvies uit 2014 gaf ik aan dat de motivering waarom er geen sprake was van bestraffing – vooral ten aanzien van intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie – sterk te wensen overliet. Met name nu die motivering (zo deze al aanwezig was in de (Afdelings)rechtspraak) vaak inconsistent was en ook niet overtuigend. 'Er moet worden gestreefd naar consistente heldere en geloofwaardige rechtspraak inzake het bestraffende karakter van intrekkingen. Dat betekent dat in rechterlijke uitspraken in ieder geval op draagkrachtige wijze moet worden gemotiveerd waarom er bij een bepaalde vorm van intrekking, die in een specifieke casus ter discussie staat, al dan niet sprake is van 'het bewerkstelligen van normconform gedrag door toevoeging van geïndividualiseerd concreet nadeel' (ofwel leedtoevoeging).' Zo betoogde ik destijds (Albers 2014, p. 64).

Ik constateer dat op dit punt tot op heden nog steeds weinig verbetering waar te nemen is. Dat blijkt ook uit de hierboven opgenomen uitspraak. Wellicht heeft de Afdeling gemeend dat zij – gelet op de professionele standaarden – moest focussen op een korte uitspraak in simpele bewoordingen. Dit mag er echter niet toe leiden dat wordt volstaan met een te beperkte en niet draagkrachtige motivering. Het vereiste dat de uitspraak wordt gedaan in duidelijke bewoordingen kan ook worden ondervangen door een samenvatting in (voor een niet juridische geschoolde) begrijpelijke taal (vgl. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622, i.h.b. r.o. 14)).  
C.L.G.F.H. Albers

---

AB 2021/32

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE

## RAAD VAN STATE

21 oktober 2020, nr. 201908954/1/R2  
(Mr. B.P.M. van Ravels)  
m.nt. T.N. Sanders

Art. 4:94, 4:111 Awb

ABkort 2020/482  
ECLI:NL:RVS:2020:2472

**Een overweging in een beslissing op het bezwaar tegen de invorderingsbeschikking waarin wordt “besloten” om te “wachten met invordering” is in dit geval uitstel van betaling. Invorderingsbevoegdheid dus nog niet verjaard.**

*Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat het college bij het besluit van 30 mei 2018 op rechtmatige wijze uitstel van betaling heeft verleend. De commissie bezwaarschriften van de gemeente Roerdalen heeft op 13 april 2018 advies uitgebracht over het door appellante gemaakte bezwaar tegen het besluit van 24 oktober 2017. Deze commissie adviseerde het college, voor zover hier van belang, om:*

*"1. het bezwaarschrift van reclamante ontvankelijk doch ongegrond te verklaren, tenzij de conclusie van de advocaat-generaal aanleiding geeft tot het geheel, dan wel gedeeltelijk niet invorderen van de verbeurde dwangsom;*

*2. te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen;*

*3. geen proceskostenvergoeding toe te kennen, tenzij de conclusie van de advocaat-generaal aanleiding geeft tot herroeping van het bestreden besluit (de invorderingsbeschikking) wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid."*

*In het besluit van 30 mei 2018 staat:*

*"Overeenkomstig het advies van de commissie hebben wij derhalve besloten het door u ingediende bezwaarschrift ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen. De conclusie van de advocaat-generaal heeft niet geleid tot een situatie waarin wij zouden moeten afzien van invordering. Voor de onderbouwing van deze beslissing op bezwaar verwijzen wij integraal naar het advies van de bezwaarschriftencommissie, dat als herhaald en ingelast moet worden beschouwd."*

*In het besluit van 30 mei 2018 heeft het college ten eerste medegedeeld dat het de door appellante aangevoerde bezwaren tegen de invorderingsbeschikking van 24 oktober 2017, waarmee het de invorderingsprocedure krachtens afdeling 4.4.4. van de Awb voor het afdwingen van de betaling van de aan hem verschuldigde dwangsom was gestart, onge-*

grond verklaart en dat het deze invorderingsbeschikking handhaaft. Ten tweede heeft het college in deze beschikking ook medegegeeld te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen. In de omstandigheden van dit geval, in aanmerking genomen dat de eerder genomen invorderingsbeschikking in het besluit werd gehandhaafd en met invordering in de betekenis die de Awb aan deze term hecht dus al was begonnen, moet deze mededeling redelijkerwijs zo worden begrepen dat het college in het besluit van 30 mei 2018, krachtens artikel 4:94 van de Awb, om tegemoet te komen aan het belang van appellante uitstel verleende van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom totdat de invorderingsbeschikking formele rechtskracht heeft verkregen. De verwijzing door appellante naar de uitspraken van de Afdeling van 9 april 2014 en 5 augustus 2015 leiden niet tot een ander oordeel. In de eerste zaak ging het, anders dan in deze zaak, om de situatie waarin het college niet bij een besluit uitstel van betaling had verleend, maar per brief aan de Afdeling had medegegeeld dat de bereidheid bestond niet tot invordering over te gaan totdat uitspraak zou worden gedaan. In de tweede zaak ging het, anders dan in deze zaak, om een aan de voorzieningenrechter van de rechtbank gericht reactie op een verzoek om voorlopige voorziening dat het invorderingstraject wordt opgeschort totdat uitspraak op het beroep is gedaan.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Herkenbosch, gemeente Roerdalen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 11 november 2019 in zaak nr. 18/1728 in het geding tussen: Appellante,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen.

### Procesverloop

Bij besluit van 24 oktober 2017 heeft het college besloten tot invordering van door appellante verbeurde dwangsommen van in totaal € 30.000.

Bij besluit van 30 mei 2018 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en haar medegegeeld dat wordt gewacht met invordering totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen.

Bij uitspraak van 11 november 2019 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2020, waar appellante, bijgestaan door mr. D. Dronkers, advocaat te Roermond, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.R.P. Lamers, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Aan appellante is bij besluit van 29 december 2009 een last onder dwangsom opgelegd teneinde het gebruik van de recreatiewoning [...] op het perceel aan de locatie 1 voor permanente bewoning in strijd met het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Ambt Montfort" voor 1 juli 2010 te staken en gestaakt te houden. Als niet aan de last wordt voldaan, verbeurt appellante een dwangsom van € 250 per dag, met een maximum van € 30.000. Het college heeft de begunstigingstermijn bij besluit van 19 november 2010 verlengd tot 1 december 2016. Niet in geschil is dat na 1 december 2016 niet aan de last is voldaan en dat het maximum bedrag aan dwangsommen na 1 april 2017 is verbeurd.

#### Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat het college bevoegd was om tot invordering over te gaan, nu appellante na 1 december 2016 de recreatiewoning is blijven bewonen en het maximum aan opgelegde dwangsommen daardoor na 1 april 2017 is verbeurd. Verder heeft de rechtbank overwogen dat de persoonlijke omstandigheden van appellante onvoldoende bijzonder zijn om tot de conclusie te komen dat het college om die reden geheel of gedeeltelijk van invordering had moeten afzien. De rechtbank heeft daarnaast overwogen dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Appellante heeft naar het oordeel van de rechtbank niet aangetoond dat alleen zij niet is gewaarschuwd in verband met het eindigen van de begunstigingstermijn. Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat, voor zover appellante een beroep heeft willen doen op de uitzondering op het uitgangspunt dat geen rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van de overtreder, dit beroep niet slaagt, omdat zij daartoe geen stukken heeft overgelegd.

#### Verjaring

3. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd was om het invorderingsbesluit te nemen. Zij voert aan dat de bevoegdheid tot invordering op 24 november 2018 is verjaard, omdat het college na de

schriftelijke aanmaning van 24 november 2017 geen stuitingshandelingen meer heeft verricht. Weliswaar staat in het besluit van 30 mei 2018 dat met de invordering wordt gewacht totdat het invorderingsbesluit in rechte onaanastbaar is, maar deze mededeling is volgens appellante geen uitstel van betaling en daarmee is de verjaringstermijn dus ook niet verlengd. Zij verwijst daarbij naar de uitspraken van de Afdeling van 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1268, en 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523.

3.1. Artikel 4:94 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

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

[...].

3. De beschikking tot uitstel van betaling vermeldt de termijn waarvoor het uitstel geldt.

[...]."

Artikel 4:104 luidt:

"1. De rechtsvordering tot betaling van een geldsom verjaart vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken.

2. Na voltooiing van de verjaring kan het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer uitoefenen."

Artikel 4:105 luidt:

"1. De verjaring wordt gestuit door een daad van rechtsvervolgning overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 316, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.

2. Erkenning van het recht op betaling stuit de verjaring van de rechtsvordering tegen hem die het recht erkent."

Artikel 4:106 luidt:

"Het bestuursorgaan kan de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel."

Artikel 4:111 luidt:

"1. De verjaringstermijn van de rechtsvordering tot betaling aan een bestuursorgaan wordt verlengd met de tijd gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft.

[...]."

Artikel 5:35 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."

3.2. Het besluit van 24 oktober 2017 is een invorderingsbesluit en ziet op de invordering van de dwangsommen die in de periode van 2 december 2016 tot en met 1 april 2017 zijn verbeurd. De verjaringstermijn van een jaar is met de aanmaning van 24 november 2017 gestuit. Daarmee is de verjaringstermijn van de bevoegdheid tot invordering op 24 november 2017 opnieuw gaan lopen. Dit betekent dat de bevoegdheid tot invordering ten tijde van het besluit van 30 mei 2018 nog niet was verjaard.

Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat het college bij het besluit van 30 mei 2018 op rechtmatige wijze uitstel van betaling heeft verleend. De commissie bezwaarschriften van de gemeente Roerdalen heeft op 13 april 2018 advies uitgebracht over het door appellante gemaakte bezwaar tegen het besluit van 24 oktober 2017. Deze commissie adviseerde het college, voor zover hier van belang, om:

"1. het bezwaarschrift van reclamante ontvankelijk doch ongegrond te verklaren, tenzij de conclusie van de advocaat-generaal aanleiding geeft tot het geheel, dan wel gedeeltelijk niet invorderen van de verbeurde dwangsom;

2. te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen;

3. geen proceskostenvergoeding toe te kennen, tenzij de conclusie van de advocaat-generaal aanleiding geeft tot herroeping van het bestreden besluit (de invorderingsbeschikking) wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid."

In het besluit van 30 mei 2018 staat:

"Overeenkomstig het advies van de commissie hebben wij derhalve besloten het door u ingediende bezwaarschrift ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen. De conclusie van de advocaat-generaal heeft niet geleid tot een situatie waarin wij zouden moeten afzien van invordering. Voor de onderbouwing van deze beslissing op bezwaar verwijzen wij integraal naar het advies van de bezwaarschriftencommissie, dat als herhaald en ingelast moet worden beschouwd."

In het besluit van 30 mei 2018 heeft het college ten eerste medegedeeld dat het de door appellante aangevoerde bezwaren tegen de invorderingsbeschikking van 24 oktober 2017, waarmee het de invorderingsprocedure krachtens afdeling 4.4.4. van de Awb voor het afdwingen van de betaling van de aan hem verschuldigde dwangsom was gestart, ongegrond verklaart en dat het deze

invorderingsbeschikking handhaaft. Ten tweede heeft het college in deze beschikking ook medegedeeld te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen. In de omstandigheden van dit geval, in aanmerking genomen dat de eerder genomen invorderingsbeschikking in het besluit werd gehandhaafd en met invordering in de betekenis die de Awb aan deze term hecht dus al was begonnen, moet deze mededeling redelijkerwijs zo worden begrepen dat het college in het besluit van 30 mei 2018, krachtens artikel 4:94 van de Awb, om tegemoet te komen aan het belang van appellante uitstel verleende van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom totdat de invorderingsbeschikking formele rechtskracht heeft verkregen. De verwijzing door appellante naar de uitspraken van de Afdeling van 9 april 2014 en 5 augustus 2015 leiden niet tot een ander oordeel. In de eerste zaak ging het, anders dan in deze zaak, om de situatie waarin het college niet bij een besluit uitstel van betaling had verleend, maar per brief aan de Afdeling had medegedeeld dat de bereidheid bestond niet tot invordering over te gaan totdat uitspraak zou worden gedaan. In de tweede zaak ging het, anders dan in deze zaak, om een aan de voorzieningenrechter van de rechtbank gerichte reactie op een verzoek om voorlopige voorziening dat het invorderingstraject wordt opgeschort totdat uitspraak op het beroep is gedaan.

Voor zover appellante ter zitting heeft aangevoerd dat het besluit van 30 mei 2018 onvoldoende rechtszekerheid biedt, omdat de termijn waarvoor het uitstel geldt onduidelijk is, ziet de Afdeling geen grond voor dit oordeel. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de termijn waarvoor het uitstel geldt voldoende concreet bepaald door in het besluit van 30 mei 2018 te bepalen dat er gewacht wordt met de invordering van de dwangsommen totdat het invorderingsbesluit in rechte onaantastbaar is. De termijn waarvoor het uitstel geldt is daarmee niet alleen voldoende duidelijk, maar ook voldoende kenbaar voor alle partijen. Het besluit tot uitstel van betaling voldoet ook in dat opzicht aan de eisen die daaraan in artikel 4:94, derde lid, van de Awb worden gesteld.

Het verlenen van uitstel van betaling bij het besluit van 30 mei 2018 heeft, gelet op artikel 4:111, eerste lid, van de Awb, tot gevolg dat de verjaringstermijn wordt verlengd totdat het invorderingsbesluit van 30 mei 2018 in rechte onaantastbaar is. Gelet hierop is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat de bevoegdheid tot invordering niet is verjaard en dat het college bevoegd was om het invorderingsbesluit te nemen.

Het betoog faalt.

#### *Bijzondere omstandigheden*

4. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college geheel dan wel gedeeltelijk van invordering had moeten afzien. Zij voert aan dat het voor haar niet mogelijk was om aan de opgelegde last te voldoen, omdat zij in de jaren 2009 tot en met 2017 een zeer ernstige alcoholverslaving en afhankelijkheid had en in de jaren 2015/2016 in een toestand van lichamelijk en geestelijk onvermogen verkeerde. Volgens appellante heeft zij voldoende aangetoond dat zij gezien haar medische situatie niet in staat was om alternatieve woonruimte te vinden en heeft de rechtbank onvoldoende gewicht toegekend aan de brief van haar huisarts. Zij stelt verder dat het college haar nooit heeft meegedeeld welke stukken zij had moeten overleggen om haar persoonlijke overmachtsituatie duidelijk te maken. Daarnaast voert zij aan dat het college rekening had moeten houden met de omstandigheid dat zij alsnog aan de last heeft voldaan. Ook om die reden had het college moeten afzien van invordering, aldus appellante.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:797, dient bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, 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.

4.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan het college had moeten afzien van invordering van de verbeurde dwangsommen. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de brief van de huisarts van appellante van 4 januari 2018 daarvoor onvoldoende is. Appellante heeft gedurende de begunstigingstermijn van meer dan zes jaar de tijd gehad om adequaat en tijdig informatie en hulp te zoeken voor haar huisvestingssituatie. Zonder af te doen aan de ernst van de omstandigheden, heeft appellante ook de Afdeling niet overtuigd van een dusdanige

onmogelijkheid om gedurende de hele looptijd van de begunstigingstermijn adequaat en tijdig informatie en hulp te zoeken voor haar huisvestingssituatie, dat het niet handelen appellante niet kan worden aangerekend. De verwijzing door appellante naar de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1062, baat haar niet. Anders dan in deze zaak, bleek de geestelijke gesteldheid van de appellante in die uitspraak, waarin het ging om een beschikking tot invordering van bestuursdwangkosten, uit een brief van haar huisarts in samenhang bezien met een brief van haar psychiater en, anders dan in deze zaak, moest in die uitspraak worden aangenomen dat de situatie die in de woning van die appellante was ontstaan het gevolg was van die geestelijke gesteldheid.

Voor zover appellante aanvoert dat het college geheel of gedeeltelijk van invordering had moeten afzien, omdat de overtreding inmiddels is beëindigd, overweegt de Afdeling dat in die omstandigheid geen grond gevonden kan worden voor het oordeel dat het college van invordering had moeten afzien. Zoals hiervoor is overwogen, vergt adequate handhaving dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd. Het aanmerken van de omstandigheid dat na het verlopen van de begunstigingstermijn alsnog is voldaan aan de last als bijzondere omstandigheid zou tot gevolg hebben dat wordt afgedaan aan de werking van de begunstigingstermijn en daarmee aan een adequate handhaving.

Het betoog faalt.

#### *Gelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel*

5. Voor zover appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel heeft gehandeld, overweegt de Afdeling het volgende.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1968, kunnen bezwaren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom niet meer aan de orde komen in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking. Dit is slechts onder zeer bijzondere omstandigheden anders.

Het betoog van appellante dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel door niet handhavend op te treden tegen alle bewoners van recreatiewoningen, richt zich tot het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Nu dit besluit onherroepelijk is, moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van dat besluit. Gelet hierop kan dit betoog niet meer worden aangevoerd tegen het invorderingsbe-

sluit. Voor zover appellante betoogt dat het college heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel door haar geen waarschuwing te sturen tegen het einde van de begunstigingstermijn, terwijl het college dat wel zou hebben gedaan bij een andere bewoner van het recreatiepark, wordt overwogen dat het college ter zitting heeft toegelicht dat de bewuste brief geen waarschuwing was, maar een brief waarin is medegedeeld dat dwangsommen zijn verbeurd en dat er betaald moet worden.

Verder overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het betoog dat het college in strijd met het evenredigheidsbeginsel heeft gehandeld, omdat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding zou staan met het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom, zich richt tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Gelet hierop kan ook dit betoog, en het in dit verband gedane beroep op de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen", niet worden aangevoerd tegen het invorderingsbesluit.

De Afdeling is van oordeel dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen die maken dat de bezwaren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom alsnog aan de orde kunnen komen in het kader van de toetsing van het invorderingsbesluit van 24 oktober 2017. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

De betogen falen.

#### *Conclusie*

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### **Noot**

1. Deze uitspraak zorgde ervoor dat ik even moeilijk moest kijken op woensdagochtend 21 oktober 2020 om 10:16 uur. Na een aantal uitspraken waarin de Afdeling een aankondiging van het bestuursorgaan dat het zou 'wachten met invorderen' niet als uitstel van betaling heeft aangemerkt, doet de Afdeling dat in deze uitspraak wel. Hoewel deze casus net iets anders lijkt te zijn dan de andere gevallen in de rechtspraak, is hij volgens mij in essentie niet anders. Ik vind de uit-

spraak dus niet juist en in tegenspraak met de rechtspraak van de Afdeling op dit punt.

2. De Afdeling oordeelt hier dat het college uitstel van betaling heeft verleend op grond van artikel 4:94 Awb aan de overtreder door in de beslissing op het bezwaar ten aanzien van de invorderingsbeschikking te besluiten om:

“te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen.”

De motivering daarvoor is dat dit besluit redelijkerwijs moest worden begrepen als dat het college “krachtens artikel 4:94 van de Awb, om tegemoet te komen aan het belang van appellante uitstel verleende van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom totdat de invorderingsbeschikking formele rechtskracht heeft verkregen.”

3. Artikel 4:94 Awb bepaalt dat uitstel van betaling bij beschikking wordt verleend. Daarbij moet de termijn waarvoor uitstel wordt verleend worden vermeld. Gedurende het uitstel kan het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen.

4. Tot dusver wees de rechtspraak van de Afdeling er niet bepaald op dat deze zaak goed zou aflopen voor het bestuursorgaan. De Afdeling heeft namelijk al aardig wat keren in vergelijkbare zaken geoordeeld dat een dergelijk bericht (in beginsel) geen uitstel van betaling behelst. De ratio daarachter is, in de woorden van de Afdeling, dat:

“[h]et opschorten van het invorderingstraject [...] aan de van rechtswege ontstane betalingsverplichting immers niet af[doet]”

(ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523). Ik was dus ietwat verbaasd door deze uitspraak.

5. De appellante in deze zaak wijst met name op ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1268, en 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523 ter onderbouwing van haar stelling dat hier geen uitstel van betaling is verleend. De Afdeling wijst er in deze uitspraak op dat in de eerste zaak:

“het college niet bij een besluit uitstel van betaling had verleend, maar per brief aan de Afdeling had medegedeeld dat de bereidheid bestond niet tot invordering over te gaan totdat uitspraak zou worden gedaan.”

In de tweede zaak ging het “om een aan de voorzieningenrechter van de rechtbank gerichte reactie op een verzoek om voorlopige voorziening dat het invorderingstraject wordt opgeschort totdat uitspraak op het beroep is gedaan”. In deze uitspraak gaat het om een mededeling aan de overtreder én zit die mededeling in een besluit (zijnde de beslissing op bezwaar), daarom komt de Afdeling tot een ander oordeel.

6. Toegegeven, dat zijn relevante verschillen ten opzichte van de twee genoemde uitspra-

ken. De twee uitspraken die de overtreder heeft genoemd zijn echter niet de enige uitspraken hierover. Ik wijs dan (onder meer) op ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682, ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2087 en ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:151. In al die gevallen was er onder vergelijkbare omstandigheden geen sprake van uitstel van betaling volgens de Afdeling.

7. Vooropgesteld, hoewel de Afdeling dat niet als argument noemt, wijs ik erop dat de bewoordingen van het bestuursorgaan in dit geval anders zijn dan de andere gevallen. In dit geval zegt het bestuursorgaan namelijk dat hij zal “wachten met invordering van de dwangsom”. In de andere zaken schreef het bestuursorgaan “[w]ij zullen tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift niet over gaan tot inning van verbeurde dwangsommen” (ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682), had het bestuursorgaan “te kennen [...] gegeven dat het zal wachten met invordering van de verbeurde dwangsommen” (ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:151), werd “vermeld dat de gemeente zal wachten met het treffen van verdere executiemaatregelen” (ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2087 en ECLI:NL:RVS:2016:2088), had het bestuursorgaan “aan de Afdeling meegedeeld dat het bereid is het invorderen van verbeurde dwangsommen op te schorten” (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1268) of werd “meegedeeld dat het invorderingstraject (aanmaning en indien noodzakelijk het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder) wordt opgeschort” (ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523). De bewoordingen zijn dus telkens net wat anders. In de kern genomen wordt wel iedere keer hetzelfde gecommuniceerd: de betalingsverplichting zal niet worden afgedwongen voor een bepaalde periode. Ik zie in de formulering van de mededeling dus geen relevant verschil tussen deze uitspraak en de andere gevallen.

8. De Afdeling geeft zelf drie argumenten om te onderbouwen waarom hier wél uitstel van betaling is verleend. Ten eerste de context van de mededeling. Ten tweede dat de mededeling aan de overtreder is gericht. Ten derde het feit dat de mededeling is opgenomen in een besluit.

9. Het eerste argument is dat, omdat de mededeling is gedaan nadat de invordering al was begonnen (lees: nadat er een invorderingsbeschikking is genomen), daaruit volgt dat de tekst redelijkerwijs zo moet worden gelezen dat uitstel van betaling is verleend. Dat argument vind ik wat gezocht. Als ik kijk naar de eerder genoemde zaken, was in meerdere zaken ook nádat de invordering al was begonnen een mededeling gedaan met dezelfde strekking (onder meer: ABRvS 27

juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2087). Dat de invordering al is begonnen, betekent verder niet dat je niet vervolgens tijdens het traject kan wachten met de (verdere) uitvoering. In dat kader wijs ik erop dat de Afdeling zelf ook zegt dat onder de bevoegdheid tot invordering “niet alleen de bevoegdheid tot het nemen van het invorderingsbesluit, als bedoeld in artikel 5:37, [wordt] verstaan, maar ook de bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en het uitvoeren en ten uitvoer leggen van een dwangbevel” (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:653). Invorderen is dus het hele traject, niet alleen het nemen van een invorderingsbeschikking. Dat traject was nog niet voltooid, dus kan je wachten met de (verdere) uitvoering van dat traject. Zo was de mededeling volgens mij ook bedoeld. Dat is wel wat anders dan uitstel van betaling, waarmee de betalingsverplichting tijdelijk niet afdwingbaar is.

10. Het tweede argument vind ik ook niet zo sterk. Dat was namelijk ook het geval in ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2087 en ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682. In de tweede genoemde uitspraak was het een brief van het bestuursorgaan aan de overtreder waarin werd medegedeeld:

“[w]ij zullen tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift niet over gaan tot inning van verbeurde dwangsommen.”

Dit argument kan de conclusie van de Afdeling wat mij betreft dus niet dragen. Terzijde, hoewel het feit dat de mededeling aan de overtreder is gedaan, nog niet maakt dat het uitstel van betaling is, is het feit dat de mededeling *niet* aan de overtreder is gedaan wat mij betreft (nog steeds) voldoende om de conclusie te trekken dat *geen* uitstel van betaling is verleend.

11. Het derde argument maakt deze zaak wel anders dan de overige uitspraken wat mij betreft. Ik ken namelijk geen ander geval waarin een dergelijke mededeling in een besluit (in dit geval een beslissing op bezwaar) is opgenomen. Dus dit feit zou op zich nog wel een andere conclusie kunnen rechtvaardigen. Ik heb daar alleen een bedenking bij.

12. Dit argument miskent dat het besluitkarakter van een brief van een bestuursorgaan wordt gevormd door de inhoud van de brief. Het feit dat de tekst in een document zit waar ergens wordt gezegd dat de brief een besluit is, maakt de mededeling als zodanig nog geen besluit volgens mij. Het gaat erom dat er een bepaald rechtsgevolg aan die specifieke mededeling kleef, waardoor het een besluit is.

13. De vraag is dus of de mededeling om “te wachten met invordering van de dwangsom totdat het invorderingsbesluit formele rechtskracht heeft gekregen” als zodanig het rechtsgevolg heeft

dat in artikel 4:94 Awb wordt omschreven (“[g]edurende het uitstel kan het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen”). Zou die mededeling in de weg staan aan het sturen van een aanmaning of het nemen van een dwangbevel? Het lijkt mij sterk. Bovendien heeft de Afdeling die vraag volgens mij al een keer eerder beantwoord. In ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3682 werd namelijk geoordeeld dat een brief van het bestuursorgaan aan de schuldenaar, waarin was medegedeeld: “[w]ij zullen tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift niet over gaan tot inning van verbeurde dwangsommen”, géén uitstel van betaling was. Toen overwoog de Afdeling:

“Deze mededeling hield slechts in dat het college vooralsnog niet met een invorderingsbeschikking de invorderingsprocedure krachtens afdeling 4.4.4. van de Awb zou starten voor het afdwingen van de betaling van de aan hem verschuldigde dwangsom. Deze mededeling hield niet in dat het college krachtens artikel 4:94 van de Awb uitstel van betaling van de van rechtswege ontstane verplichting tot betaling van de dwangsom verleende.”

Ik zie niet in dat de mededeling in dit geval wél de verplichting tot betaling van de dwangsom raakte.

14. Terzijde, als de conclusie van de Afdeling is dat er inderdaad uitstel van betaling is verleend, dan zie ik een procesrechtelijk probleem. Het besluit om uitstel van betaling te verlenen is namelijk een primair besluit waarmee een accessoire beschikking tot stand komt, die verstopt zit in een beslissing op bezwaar ten aanzien van de invorderingsbeschikking. Deze accessoire beschikking loopt niet van rechtswege mee in deze procedure op grond van artikel 5:39 Awb (de coördinatiebepaling waarbij de invorderingsbeschikking meeloopt met de last) en ook niet op grond van artikel 4:125 Awb. Die laatste bepaling is immers de coördinatiebepaling waarbij accessoire beschikkingen meelopen met “de beschikking waarbij de verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld”, wat de invorderingsbeschikking nu juist niet is omdat de betalingsverplichting bij dwangsommen uit de wet volgt en niet bij beschikking wordt vastgesteld (zie hierover uitgebreider: T.N. Sanders, *Invordering door de Overheid*, Boom, 2018, p. 268 e.v.). Moet de Afdeling dus niet eigenlijk de zaak (als er gronden tegen het uitstel zijn gericht) terugverwijzen voor behandeling van het bezwaar? Dat gezegd hebbend doet de Afdeling op dit punt zelf niet heel moeilijk, zij past zonder daarbij stil te staan gewoon artikel 4:125 Awb toe bij invorderingsbeschikkingen (zie ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019).

15. Ik vind de argumentatie van de Afdeling hier dus niet heel sterk. Dat het college van plan was om niet in te vorderen totdat de inordersbesikking onaantastbaar was lijkt mij helder. Ik vind echter niet dat het college hier uitstel van betaling heeft verleend op grond van artikel 4:94 Awb.

T.N. Sanders

## AB 2021/33

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 september 2020, nr. 201904830/1/R4

(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, J.M.L. Niederer, J. Gundelach)

m.nt. M.E. Stuiver en K.J. de Graaf

Art. 2.1 lid 1, aanhef en onder e, onder 2° en 3°, art. 2.6, art. 2.1 lid 1, aanhef en onder i Wabo jo. art. 2.2aa onder a Bor

Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8362  
ECLI:NL:RVS:2020:2301

#### Geurhinder dierverblijven. Ex tunc toetsing. Controlefunctie hoger beroep. Voorzorgsbeginsel?

*Uit de artikelen 2, 3 en 10 van de Wgv, in samenhang met artikel 2 van de Rgv, volgt dat het college bij de beoordeling van de aanvraag de geurbelasting moest berekenen aan de hand van de in bijlage 1 bij de Rgv opgenomen geuremissiefactoren (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1069). De Wgv biedt niet de vrijheid om andere geuremissiefactoren te hanteren. Dat betekent in dit geval dat het college terecht de geuremissiefactoren heeft toegepast zoals die golden op 23 april 2018. Het college hoefde dat ook niet nader te motiveren.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant te Nistelrode, gemeente Bernheze, tegen de tussenuitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 28 februari 2018 en de uitspraak van 8 mei 2019 in zaak nr. 17/2289 in het geding tussen:

Appellant,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Bernheze.

\* M.E. Stuiver en K.J. de Graaf zijn respectievelijk als pararegal en hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

## Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2017 heeft het college aan vergunninghouder een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor de varkenshouderij op het perceel locatie 1 in Nistelrode.

Bij tussenuitspraak van 28 februari 2018 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het college in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak de in rechtsoverweging 8 van haar uitspraak genoemde gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze uitspraak, bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing blijft bij de voorbereiding van het nieuwe besluit en iedere verdere beslissing aangehouden. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij besluit van 23 april 2018 heeft het college een herstelbesluit genomen.

Bij uitspraak van 8 mei 2019 heeft de rechtbank het door appellant tegen het besluit 29 juni 2017 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het beroep tegen het besluit van 23 april 2018 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college en vergunninghouder hebben beiden een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 september 2020, waar appellant, bijgestaan mr. N.S. Commijs, advocaat te Zwolle, en het college, vertegenwoordigd door P. Wintjes en H. van den Boomen, zijn verschenen. Ook is ter zitting vergunninghouder, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door mr. D. Pool, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het hoger beroep van appellant richt zich tegen de tussenuitspraak en de einduitspraak van de rechtbank over de aan vergunninghouder verleende omgevingsvergunning eerste fase. Die vergunning is verleend voor:

- het veranderen, of het veranderen van de werking, en het in werking hebben van een inrichting (revisievergunning), als bedoeld in artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2° en 3°, en artikel 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo),
- het verrichten van een activiteit die van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, in combinatie met artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het