

noemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

“Als de rechter steeds rekenschap geeft van de feiten, die hij heeft geraadpleegd, en de overwegingen die hem tot zijn oordeel hebben geleid, is willekeur meer uitgesloten dan bij legistische rechtspraak, die al zeer licht een artikel weet te vinden, waarop zij de door haar gewenschte uitspraak weet te doen steunen, als ware het een kapstok, die elk kleedingstuk moet dragen, dat daaraan wordt bevestigd!” Aldus I.H. Hijmans op pagina 21 van zijn rede uit 1910, getiteld: *Het recht der werkelijkheid* (Haarlem: De Erven F. Bohn). Aan deze honderdelf jaar oude oproep tot discursieve heldere rechtspraak wordt in de hier gepubliceerde uitspraak gehoor gegeven.

Deze uitspraak is voor mij tevens een voorbeeld dat de rechtspraak niet doof en blind is voor de huidige discussie om in het bestuursrecht meer aandacht te hebben voor maatwerk en evenredigheid. Er is steeds meer sprake van rechterlijke toetsing op maat, waarbij niet alleen de in het geschil zijnde bestuursbevoegdheid, maar ook de aard van de rechtsverhouding en het gewicht van de voor de burger op het spel staande belangen dicteren hoe intensief een rechterlijke toetsing is (vergelijk tevens ABRvS 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1166; Rechtbank Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833; ABRvS (vzr.) 15 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:799; CBb 16 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:264; CBb 9 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:245; Rechtbank Limburg 16 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1326; Rechtbank Rotterdam 27 januari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1503; CRvB 24 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3525; ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3245, en zie P.J. Huisman & N. Jak, ‘Verschillende gezichten van bestuursrechtelijk maatwerk: interactie tussen wetgever, bestuur en bestuursrechter’, *Gst.* 2021/45, p. 244-260; P.J. Huisman & N. Jak, ‘Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit’, *NTB* 2019/20, p. 212-221; R. Kegel, ‘Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter. Over de veranderende toetsingsintensiteit en de nieuwe terminologie van de Afdeling’, *JBplus* 2018/4, p. 3-19).

Mede gelet op deze rechtsontwikkeling heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State een conclusie gevraagd aan de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel over hoe indringend de bestuursrechter besluiten moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. Deze conclusie verschijnt binnenkort en wellicht wel net voor de publicatie van deze an-

notatie (de conclusie is inmiddels verschenen op 7 juli jl. en openbaar gemaakt via de website van de Raad van State; *red.*). Ik ben in elk geval benieuwd in hoeverre daarin tevens oog is voor het bestuursrecht der werkelijkheid.

R. Ortlep

AB 2021/214

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

17 februari 2021, nr. 201906593/1/R3

(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, R.J.J.M. Pans, H.J.M. Baldinger)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2021:326

Legaliseringsaanvraag net voor verstrijken begunstigingstermijn: wie te lang wacht, moet op de blaren zitten.

Weigering verlenging begunstigingstermijn

Free Heart betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft volstaan met het bevestigen van het eerder door de voorzieningenrechter van de rechtbank gegeven oordeel dat het college de begunstigingstermijn, verbonden aan de last van 9 november 2017, terecht niet heeft verlengd. Volgens Free Heart is de rechtbank onvoldoende ingegaan op de gronden die Free Heart daartegen heeft aangevoerd.

De rechtbank heeft overwogen dat volgens vaste rechtspraak, onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3803, een eenmaal verstreken begunstigingstermijn niet meer kan worden verlengd door het bestuursorgaan. De rechtbank heeft overwogen dat de gestelde begunstigingstermijn op 23 december 2017 verstreek. Ten tijde van het besluit van 28 december 2017 was het college dan ook niet meer bevoegd de termijn te verlengen, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft overwogen dat zij, gelet hierop, niet meer toekomt aan de hierover aangevoerde gronden.

De Afdeling stelt vast dat de begunstigingstermijn ten tijde van de indiening van het verzoek om verlenging op 18 december 2017 nog niet was verstreken. Anders dan de rechtbank heeft aangenomen, kon het Free Heart niet worden aangerekend dat het college niet vóór het verstrijken van de begunstigingstermijn op dit verzoek heeft beslist.

Aan het verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn heeft Free Heart ten grondslag gelegd dat volgens haar inmiddels concreet zicht op legalisering van het hekkwerk en het afdak bestond, nu zij een volledige en ontvankelijke aanvraag ter legali-

sering had ingediend. Het college heeft het verzoek onder meer afgewezen omdat de aanvraag pas kort tevoren, op 11 december 2017, was ingediend, en voor het college nog niet vaststond dat de aanvraag compleet was en dat de gevraagde omgevingsvergunning zou kunnen worden verleend. Verder deden zich volgens het college geen bijzondere omstandigheden voor die noopten tot verlenging van de begunstigingstermijn.

De Afdeling stelt vast dat tussen de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning en de beëindiging van de begunstigingstermijn maar twaalf dagen zaten. Dat het college niet binnen deze termijn had bepaald dat de aanvraag compleet en zodanig kansrijk was, dat verlenging van de begunstigingstermijn was aangewezen, dient voor risico van Free Heart te blijven. Daarbij acht de Afdeling van belang dat Free Heart al voorafgaand aan de last onder dwangsom van 9 november 2017 een aanvraag had ingediend. Deze is door het college buiten behandeling gelaten omdat Free Heart geen gebruik had gemaakt van de geboden mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen met de volgens het college ontbrekende stukken. Verder kan er niet aan voorbij worden gegaan dat het college de aanvraag van 11 december 2017 uiteindelijk slechts heeft verleend voor het hekwerk, en voor het afdak heeft geweigerd. Voorts heeft Free Heart geen bijzondere omstandigheden gesteld die het college aanleiding hadden moeten geven om de begunstigingstermijn niettemin te verlengen. Het college mocht het verzoek daarom afwijzen. De rechtbank is, zij het op andere gronden, terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Uitspraak op het hoger beroep van appellants, Free Heart B.V., Free Heart Vastgoed B.V. en Free Heart Holding B.V., achtereenvolgens wonend en gevestigd te Zegveld, gemeente Woerden, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 18 juli 2019 in zaken nrs. 18/738, 18/5168, 18/5169 en 19/3921 in het geding tussen:

Free Heart,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop.

Procesverloop

Last onder dwangsom I

Bij besluit van 19 juni 2017 heeft het college Free Heart Vastgoed B.V., Free Heart B.V. en appellants (hierna tezamen en in enkelvoud: Free Heart) onder oplegging van een dwangsom gelast om verschillende gestelde overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen om-

gevingsrecht (hierna: de Wabo) op het perceel nabij de Meije 300 te Zegveld (hierna: het perceel) te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 12 december 2017 heeft het college het door Free Heart daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Last onder dwangsom II

Bij besluit van 9 november 2017 heeft het college Free Heart Vastgoed B.V., Free Heart B.V. en appellants onder oplegging van een dwangsom gelast om verschillende gestelde overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo op het perceel te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 28 december 2017 heeft het college geweigerd om de begunstigingstermijn, verbonden aan het besluit van 9 november 2017, te verlengen.

Bij besluit van 29 mei 2018 heeft het college het door Free Heart tegen het besluit van 28 december 2017 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 juni 2018 heeft het college het door Free Heart tegen het besluit van 9 november 2017 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 12 september 2018 heeft het college besloten tot invordering van een volgens hem verbeurde dwangsom ten bedrage van € 500.

Aangevallen uitspraak

Bij uitspraak van 18 juli 2019 heeft de rechtbank het door Free Heart tegen het besluit van 5 juni 2018 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard voor zover gericht tegen de last betreffende het hekwerk en voor het overige ongegrond verklaard, en de door Free Heart tegen de besluiten van 12 december 2017, 29 mei 2018, 5 juni 2018 en 12 september 2018 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Hoger beroep

Tegen deze uitspraak heeft Free Heart hoger beroep ingesteld.

Het college en partij en anderen hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken 201906592/1/R3 en 202001082/1/R3, ter zitting behandeld op 16 november 2020, waar Free Heart, vertegenwoordigd door appellants, bijgestaan door mr. J.J. van Nuland, rechtsbijstandverlener te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door F. Zorn, zijn verschenen. Verder zijn ter zitting partij en anderen, vertegenwoordigd door partij, bijgestaan door mr. Y.M.G. van den Heerik, rechtsbijstandverlener te Zegveld, als partij gehoord. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. Free Heart exploiteert op het perceel de buitenplaats "De Blauwe Meije". Deze buitenplaats ligt deels op grondgebied van de gemeente Nieuwkoop en deels op grondgebied van de gemeente Woerden. Het Nieuwkoopse deel van de buitenplaats ligt aan weerszijden van de rivier de Meije en biedt onder meer ruimte aan een beeldentuin. Voor deze beeldentuin en zes parkeerplaatsen heeft het college op 24 februari 2015 omgevingsvergunning verleend. Ten tijde van het handhavingsbesluit beschikte Free Heart bovendien over een omgevingsvergunning die het college op 30 november 2016 had verleend. Bij deze omgevingsvergunning zijn verschillende nadere bedrijfsactiviteiten, voorzieningen en bouwwerken op het perceel vergund.

Partij en anderen wonen in de nabijheid van het perceel. Zij hebben verschillende verzoeken om handhaving jegens Free Heart aan het college gericht. Naar aanleiding daarvan hebben toezichthouders van de gemeente Nieuwkoop op 25 januari 2017, 22 mei 2017 en 27 mei 2017 controles uitgevoerd op het perceel. Daarbij is volgens het college gebleken dat verschillende bouwwerken en werken op het perceel in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), zonder omgevingsvergunning zijn gerealiseerd. Daarop heeft het college Free Heart bij besluit van 19 juni 2017 gelast om geconstateerde overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden door (voor zover hier van belang):

- de schermen, aangebracht aan het hek in de beeldentuin te verwijderen,
- de haag in het weiland naast de beeldentuin op het perceel te verwijderen. Bij besluit van 9 november 2017 heeft het college hen gelast om geconstateerde overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden door:
 - de hekwerken van houten palen met betongaas in de beeldentuin te verwijderen en verwijderd te houden en
 - het afdak voor houtopslag nabij de beeldentuin te verwijderen en verwijderd te houden.

Belanghebbendheid

2. Partij en anderen hebben zich op het standpunt gesteld dat de rechtbank de beroepen niet-ontvankelijk had moeten verklaren voor zover deze waren ingesteld door appellant, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, en door Free Heart Holding B.V. De lasten onder dwangsom en het invorderingsbesluit waren niet aan hen gericht,

zodat zij geen belanghebbenden waren, aldus partij en anderen.

2.1. Zoals de Afdeling in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2021:289, overweegt, heeft de rechtbank terecht geen onderscheid gemaakt tussen appelland, zijnde de natuurlijke persoon tot wie de bedoelde besluiten waren gericht, en appellant, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, namens wie het beroep is ingesteld. Deze enkele nadere aanduiding van de natuurlijke persoon aan wie de last mede was gericht, maakt niet dat rechtens van een andere persoon moet worden uitgegaan. De rechtbank heeft de beroepen, voor zover ingesteld door appellant, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, terecht ontvankelijk geacht.

Verder heeft de rechtbank terecht ook Free Heart Holding B.V. ontvankelijk geacht. Zoals de Afdeling eveneens in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2021:289, overweegt, is zij betrokken bij de exploitatie van de buitenplaats. Gelet daarop bestaat in dit geval geen grond voor het oordeel dat Free Heart Holding B.V. niet rechtstreeks in haar belang wordt geraakt door de opgelegde lasten onder dwangsom.

Last onder dwangsom I (de schermen en de haag)

3. Free Heart betoogt dat de rechtbank onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt op grond waarvan zij de schermen aanmerkt als een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is vereist.

3.1. Het begrip bouwwerk is in de Wabo als zodanig niet omschreven. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:223) kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze luidt:

"elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

3.2. De – inmiddels verwijderde – schermen waar de last onder dwangsom over gaat, bestonden uit rieten schermen die met tie-wraps waren bevestigd aan het gaas van het hekwerk aan de noordoostelijke kant van het perceel. Daarmee maakten de schermen onderdeel uit van een constructie die als bouwwerk heeft te gelden. Nu, zoals Free Heart niet betwist, dit bouwwerk niet op achtererfgebied in de zin van het Besluit omgevingsrecht is gesitueerd, is de rechtbank er terecht van uitgegaan dat voor het aanbrengen en in stand

laten van de schermen een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo was vereist. Vast staat dat Free Heart niet over een dergelijke omgevingsvergunning beschikte.

Free Heart heeft in beroep niet betoogd dat het college de schermen ten onrechte als onderdeel van een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk heeft aangemerkt. Daarom hoefde de rechtbank hier in de aangevallen uitspraak geen overwegingen aan te wijden.

Het betoog slaagt niet.

4. Free Heart betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet handhavend tegen de schermen had mogen optreden, omdat concreet zicht op legalisering bestond. Volgens haar is het college in zijn besluit van 25 juli 2017 uitgegaan van concreet zicht op legalisering van het hekwerk waaraan de schermen zijn bevestigd. Als het hekwerk kon worden gelegaliseerd, gold dat ook voor de schermen, aldus Free Heart. Daarbij voert zij aan dat de rechtbank heeft miskend dat de schermen ten dienste staan van de beelden-tuin.

4.1. Gelet op het algemeen belang dat geëist is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

4.2. Het college heeft in afzonderlijke procedures besloten omtrent handhaving tegen het hekwerk waar de schermen aan zijn bevestigd, en tegen de schermen zelf. Bij het besluit van 25 juli 2017 heeft het college aangenomen dat op dat moment concreet zicht op legalisering van het hekwerk bestond, omdat het hekwerk op basis van het op 3 november 2016 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied Nieuwkoop" binnen afzienbare termijn zou kunnen worden vergund. Uit de gedingstukken blijkt dat Free Heart op 25 augustus 2017 alsnog een aanvraag om omgevingsvergunning voor het hekwerk, inclusief de daaraan aangebrachte schermen, heeft ingediend. Bij besluit van 27 oktober 2017 heeft het college deze aanvraag echter buiten behandeling gelaten, omdat de aanvraag niet compleet was en niet binnen de daartoe gestelde termijn was aangevuld. Op 11 december 2017 heeft Free Heart een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning inge-

diend voor het hekwerk, zonder schermen. Free Heart moet geacht worden daarmee te hebben afgezien van de mogelijkheid om een ontvankelijke aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen om de schermen te legaliseren. Alleen al daarom bestaat geen grond voor het oordeel dat het college had moeten aannemen dat concreet zicht op legalisatie van de schermen bestond en dat het om die reden had moeten afzien van handhavend optreden tegen die schermen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

5. Free Heart betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor de haag geen omgevingsvergunning voor het aanleggen van een werk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo is vereist, zodat geen sprake was van een overtreding. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte aangenomen dat de haag beschikt over een bast en een houten kern en daarom een houtgewas is.

5.1. Ten tijde van het besluit op bezwaar van 12 december 2017 gold het op 3 november 2016 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied Nieuwkoop". De haag was gesitueerd op gronden met de bestemming "Natuur". Ingevolge artikel 10.6.1, aanhef en onder a, van de planregels is het zonder omgevingsvergunning of in afwijking daarvan aanplanten van bomen en/of houtgewas op deze gronden verboden.

5.2. Vaststaat dat de haag een ligusterhaag is. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat algemeen bekend is dat liguster een geschikte plant is om een afscheidingshaag mee te maken en een maximale hoogte van 1,5 tot 4 meter hoog kan bereiken. Zonder houten delen heeft een haag geen steun en kan het deze hoogte niet bereiken. Het college heeft verder gewezen op de definitie van "houtgewas" in het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal", die luidt: "het groeiende hout, bomen en heesters".

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hiermee op goede gronden aangenomen dat de ligusterhaag, zijnde een heester, een houtgewas is. Nu Free Heart niet over een omgevingsvergunning voor het planten van de ligusterhaag beschikte, was het college bevoegd om daartegen handhavend op te treden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Last onder dwangsom II (het hekwerk en het afdak)

6. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 5 juni 2018 niet-ontvankelijk verklaard voor zover dat is gericht tegen de last om het hekwerk te verwijderen. De rechtbank heeft overwogen dat Free Heart in zoverre geen proces-

belang meer heeft bij een beoordeling van haar beroep, omdat het college op 13 maart 2018 alsnog omgevingsvergunning voor het hekwerk heeft verleend en Free Heart geen dwangsommen heeft verbeurd in verband met het hekwerk.

7. Free Heart betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij nog wel procesbelang heeft, omdat de omgevingsvergunning van 13 maart 2018 nog niet onherroepelijk is.

7.1. Door de verlening van de omgevingsvergunning van 13 maart 2018 voor het hekwerk is de overtreding die ten grondslag is gelegd aan de last voor wat betreft het hekwerk beëindigd. Free Heart kan in zoverre geen dwangsommen meer verbeuren. Een eventuele vernietiging van de omgevingsvergunning van 13 maart 2018 heeft niet tot gevolg dat die last herleeft en Free Heart bij het niet naleven van die last alsnog dwangsommen zal kunnen verbeuren. In een dergelijk geval zal het college moeten bezien of het aanleiding ziet om een nieuwe last op te leggen, waartegen Free Heart opnieuw zal kunnen opkomen. Nu Free Heart verder niet heeft gesteld en aanmelijk gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van de besluitvorming, heeft de rechtbank terecht overwogen dat Free Heart geen procesbelang meer had bij een beoordeling van haar beroep, voor zover dat zag op de last over het hekwerk.

Het betoog slaagt niet.

8. Free Heart betoogt dat de rechtbank niet inzichtelijk heeft gemaakt op grond waarvan zij heeft aangenomen dat het onder het afdak opgeslagen hout niet ten behoeve van de beeldentuin werd gebruikt.

8.1. De rechtbank heeft overwogen dat het afdak in de beeldentuin, dat werd gebruikt voor de opslag van hout, niet in overeenstemming was met de geldende bestemming "Cultuur en ontspanning". Volgens de rechtbank valt niet in te zien dat de beeldentuin op enigerlei wijze profiteerde van deze opslag, nu het daarin opgeslagen hout niet werd aangewend in de beeldentuin, maar als brandhout in buiten de beeldentuin gelegen gebouwen. Ook van de opgeslagen planken en pallets was volgens de rechtbank niet gebleken dat die van enig nut waren voor de beeldentuin. De rechtbank heeft geconcludeerd dat het afdak in strijd was met artikel 7.3.1 van de planregels.

8.2. Niet in geschil is dat Free Heart niet beschikte over een vereiste omgevingsvergunning voor het afdak.

Free Heart heeft geen omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven voor twijfel aan de juistheid van de overweging van de rechtbank. Niet valt in te zien op welke wijze de opslag van hout dienstig was aan de beeldentuin. Free Heart heeft niet deugdelijk onderbouwd dat dit niette-

min het geval was. De rechtbank heeft dan ook terecht in hetgeen Free Heart heeft gesteld geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat concreet zicht op legalisering bestond.

Het betoog slaagt niet.

Weigering verlenging begunstigingstermijn

9. Free Heart betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft volstaan met het bevestigen van het eerder door de voorzieningenrechter van de rechtbank gegeven oordeel dat het college de begunstigingstermijn, verbonden aan de last van 9 november 2017, terecht niet heeft verlengd. Volgens Free Heart is de rechtbank onvoldoende ingegaan op de gronden die Free Heart daartegen heeft aangevoerd.

9.1. De rechtbank heeft overwogen dat volgens vaste rechtspraak, onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3803, een eenmaal verstreken begunstigingstermijn niet meer kan worden verlengd door het bestuursorgaan. De rechtbank heeft overwogen dat de gestelde begunstigingstermijn op 23 december 2017 verstreek. Ten tijde van het besluit van 28 december 2017 was het college dan ook niet meer bevoegd de termijn te verlengen, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft overwogen dat zij, gelet hierop, niet meer toekomt aan de hierover aangevoerde gronden.

9.2. De Afdeling stelt vast dat de begunstigingstermijn ten tijde van de indiening van het verzoek om verlenging op 18 december 2017 nog niet was verstreken. Anders dan de rechtbank heeft aangenomen, kon het Free Heart niet worden aangerekend dat het college niet vóór het verstrijken van de begunstigingstermijn op dit verzoek heeft beslist.

9.3. Aan het verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn heeft Free Heart ten grondslag gelegd dat volgens haar inmiddels concreet zicht op legalisering van het hekwerk en het afdak bestond, nu zij een volledige en ontvankelijke aanvraag ter legalisering had ingediend. Het college heeft het verzoek onder meer afgewezen omdat de aanvraag pas kort tevoren, op 11 december 2017, was ingediend, en voor het college nog niet vaststond dat de aanvraag compleet was en dat de gevraagde omgevingsvergunning zou kunnen worden verleend. Verder deden zich volgens het college geen bijzondere omstandigheden voor die noopten tot verlenging van de begunstigingstermijn.

De Afdeling stelt vast dat tussen de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning en de beëindiging van de begunstigingstermijn maar twaalf dagen zaten. Dat het college niet binnen deze termijn had bepaald dat de aanvraag compleet en zodanig kansrijk was, dat verlenging van

de begunstigingstermijn was aangewezen, dient voor risico van Free Heart te blijven. Daarbij acht de Afdeling van belang dat Free Heart al voorafgaand aan de last onder dwangsom van 9 november 2017 een aanvraag had ingediend. Deze is door het college buiten behandeling gelaten omdat Free Heart geen gebruik had gemaakt van de geboden mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen met de volgens het college ontbrekende stukken. Verder kan er niet aan voorbij worden gegaan dat het college de aanvraag van 11 december 2017 uiteindelijk slechts heeft verleend voor het hekwerk, en voor het afdak heeft geweigerd. Voorts heeft Free Heart geen bijzondere omstandigheden gesteld die het college aanleiding hadden moeten geven om de begunstigingstermijn niettemin te verlengen. Het college mocht het verzoek daarom afwijzen. De rechtbank is, zij het op andere gronden, terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Invoordering

10. Bij besluit van 12 september 2018 heeft het college heeft besloten tot invoordering van een volgens hem verbeurde dwangsom van € 500, omdat Free Heart de opgelegde last tot verwijdering van het afdak niet binnen de gestelde begunstigingstermijn heeft nageleefd.

11. Free Heart betoogt dat de rechtbank onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom zij in hetgeen Free Heart heeft aangevoerd geen aanleiding heeft gevonden voor het oordeel dat het college wegens bijzondere omstandigheden had moeten afzien van invoordering van de verbeurde dwangsom.

11.1. De rechtbank heeft overwogen dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan van invoordering worden afgezien. Aan de hand van de conclusie van 4 april 2018, genomen door Staatsraad Advocaat-Generaal P.J. Wattel (ECLI:NL:RVS:2018:1152) moet volgens de rechtbank van bijzondere omstandigheden worden uitgegaan wanneer (i) aan de last niet voldaan kon worden door overmacht, (ii) het niet (geheel) aan de last voldaan zijn mede aan de overheid ligt, die bijvoorbeeld een onduidelijke last heeft opgelegd, (iii) het bestuursorgaan heeft toegezegd dat (deels) niet zal worden ingevorderd of een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt, (iv) invoordering misbruik van bevoegdheid zou zijn of (v) materieel wel aan de last voldaan is en het bestuursorgaan zich op een procedureel punt(je) excessief formalistisch opstelt. De rechtbank heeft vastgesteld dat ten tijde van het nemen van het invoorderingsbesluit reeds lang duidelijk was dat

het college niet genegen was om het afdak te legaliseren. Dat het college in een dergelijke situatie gehouden zou zijn om met invoordering te wachten tot de beslissing op bezwaar valt volgens haar niet terug te voeren op de in de conclusie genoemde voorbeelden van bijzondere omstandigheden. Ook het overigens naar voren gebrachte kan naar het oordeel van de rechtbank niet als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt.

De rechtbank heeft met deze overwegingen onderbouwd op grond waarvan zij tot het oordeel is gekomen dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan het college had moeten afzien van invoordering. Free Heart heeft geen argumenten aangevoerd die aanleiding geven voor twijfel aan de juistheid van deze overwegingen.

Het betoog slaagt niet.

Slotoverwegingen

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

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat als je als overtreder vanwege overmacht in de knel komt met de begunstigingstermijn, je het bestuursorgaan om verlenging daarvan moet vragen op grond van artikel 5:34 Awb (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:648). Doe je dat niet, dan moet je bij de invoordering niet piepen dat de begunstigingstermijn te kort was vanwege overmacht. Ook weten we uit de rechtspraak dat het bestuursorgaan veel ruimte heeft bij de beoordeling van het verlengingsverzoek. Als er daadwerkelijk sprake is van overmacht dan ligt toewijzing echter voor de hand (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:683). Tot slot weten we al dat een reeds verstreken begunstigingstermijn niet door het bestuursorgaan kan worden verlengd (ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:295). Dat roept de vraag op: wat als het verzoek om de begunstigingstermijn n et voor het verstrijken van de begunstigingstermijn binnen komt en het besluit daarna genomen wordt? Op die de vraag geeft de Afdeling in deze uitspraak antwoord.

2. Uit deze uitspraak volgt dat het bestuursorgaan in zo een geval nog steeds bevoegd is om een besluit te nemen op een (heel laat ingediend)

verzoek om de begunstigingstermijn te verlengen. Het bestuursorgaan moet dit (ietwat tardief) verzoek gewoon op zijn merites beoordelen. Zo lang de begunstigingstermijn niet is verstreken, ben je als overtreder dus nog op tijd. De logische consequentie van deze uitspraak is echter dat je als bestuursorgaan *toch* onder een bepaalde omstandigheid een reeds verstreken begunstigingstermijn kan verlengen – in tegenstelling tot de rechtspraak daarover van de Afdeling (zie ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3803: “*een verstreken begunstigingstermijn [kan] niet worden verlengd*” – zie ook mijn noot in AB 2015/33).

3. Er is wel een grote maar. Hoe langer de overtreder wacht, hoe groter de kans is dat het bestuursorgaan (en de rechter) zegt dat je te lang hebt gewacht en dat de ontstane situatie jou als overtreder toe te rekenen is. En dat is precies wat de overtreder in dit geval overkomt. Hij krijgt op zich gelijk dat hij vóór de begunstigingstermijn om verlenging daarvan heeft gevraagd (en tevens een legaliseringsaanvraag had gedaan), maar het was zo kort voor het verlopen daarvan dat het gegeven dat “*het college niet binnen deze termijn had bepaald dat de aanvraag compleet en zodanig kansrijk was, dat verlenging van de begunstigingstermijn was aangewezen*” voor rekening van de overtreder blijft. T.N. Sanders

AB 2021/215

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

6 mei 2021, nr. 19/64 WIA
(Mr. S. Wijna)
m.nt. A.M.L. Jansen

Art. 6 EVRM

ECLI:NL:CRVB:2021:1116

Vanwege de maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het coronavirus een langere redelijke termijn dan een termijn van vier jaar. De termijn wordt met vier maanden verlengd.

De redelijke termijn is voor een procedure in drie instanties in zaken zoals deze in beginsel niet overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd (zie de uitspraak van de Raad van 26 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH1009). De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren, terwijl doorgaans geen sprake is van een te lange behandelingsduur in de rechterlijke fase in haar geheel als deze niet meer dan drie en een half jaar heeft geduurd. De om-

standigheden van het geval kunnen aanleiding geven een langere behandelingsduur te rechtvaardigen. In dit geval is de op 23 april 2020 geplande zitting uitgesteld als gevolg van de naar aanleiding van de uitbraak van het coronavirus met ingang van 16 maart 2020 getroffen ingrijpende maatregelen. De onderliggende zaak is hierna op 31 maart 2021 alsnog ter zitting behandeld. Naar het oordeel van de Raad is de coronacrisis een uitzonderlijke en onvoorzienbare situatie die voldoende reden geeft om een langere redelijke termijn dan een termijn van vier jaar te hanteren. De termijn wordt met vier maanden verlengd. Daarbij is rekening gehouden met de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren en een termijn van twee maanden voor het opnieuw inplannen van verdaagde zittingen.

Vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift van appellante door het UWV op 27 september 2016 tot de datum van deze uitspraak zijn vier jaar en ruim zeven maanden verstreken. Van dit tijdsverloop heeft de behandeling van het bezwaar door het UWV minder dan zes maanden geduurd. De overschrijding van de redelijke termijn heeft plaatsgevonden in de fase bij de bestuursrechter. De redelijke termijn is in dit geval met ruim drie maanden overschreden. Dit leidt tot een schadevergoeding van € 500.

Voor een veroordeling van het UWV in de proceskosten bestaat geen aanleiding. In verband met het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn bestaat er aanleiding de Staat te veroordelen in de proceskosten van appellante ter zake van dat verzoek.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 26 november 2018, 17/1924 (aangevallen uitspraak) en uitspraak op het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade tussen:

Appellante,

en

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV),

en

De Staat der Nederlanden (Minister van Justitie en Veiligheid) (Staat).

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. A.A. Bouwman, advocaat, hoger beroep ingesteld en verzocht om het UWV te veroordelen tot vergoeding van de wettelijke rente.

Het UWV heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

Naar aanleiding van het verzoek van appellante om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn heeft de Raad de Staat als partij aangemerkt.