

wachtermijn als gevolg van de nareismaatregel de facto neer op 2,5 jaar, indien de verlenging van de beslistermijn bij de asielvergunning – een andere maatregel in de asieldeal – mee wordt gerekend. Zeker indien er minderjarige kinderen betrokken zijn bij een aanvraag is dat in het licht van de bovenstaande normen in strijd met het recht op gezinsleven. Tot slot gaat het bij de nareismaatregel (ook) om vluchtelingen die door het EHRM duidelijk als een andere, kwetsbare, categorie worden bestempeld waarbij een strengere beoordeling wordt vereist in het licht van artikel 8 EVRM.<sup>15</sup> De staatssecretaris wist zelf natuurlijk ook wel dat de nareismaatregel niet in overeenstemming was met de Vw 2000 en GHR, gezien het feit dat zijn eigen ambtenaren hierop hebben gewezen. Maar het lijkt vast beleid van het huidige kabinet om de rechter een politiek probleem te laten oplossen over de rug van statushouders en gezinsleden. Want uiteindelijk is door middel van alle gevoerde procedures toch een wachtermijn gerealiseerd.

B. Aarrass

## AB 2023/131

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

14 december 2022, nr. 202107897/1/R1  
(Mr. D.A. Verburg)  
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2022:3742

#### **Het bestuursorgaan betwist niet dat appellant de te innen dwangsom moeilijk kan dragen gelet op zijn financiële draagkracht. Dwangsom met 50% gematigd.**

*Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college gehouden was geheel of gedeeltelijk van invordering van de verbeurde dwangsommen af te zien. Hij voert aan dat hij het dwangsombedrag niet kan betalen. Hij heeft dit onderbouwd met zijn belastingaangiften over de jaren 2019 en 2020. Volgens appellant heeft hij contact gezocht met het college om over zijn financiële situatie te praten maar is het college niet bereikbaar.*

*Uit overweging 9 van de uitspraak van de rechtbank volgt dat het college op zitting heeft toegezegd dat als appellant alsnog met een onderbouwing*

*komt van zijn stelling dat hij het dwangsombedrag niet kan betalen, het college na wil denken over een mogelijke financiële oplossing. In hoger beroep heeft appellant zijn belastingaangiften over de jaren 2019 en 2020 overgelegd. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met appellant is gesproken over een oplossing voor de aanhangers maar dat door gewijzigde regelgeving die oplossing niet haalbaar lijkt. Kwijtschelding van het verbeurde bedrag van € 10.000,00 is volgens het college gezien het inkomen van appellant zeker denkbaar, maar dat is pas aan de orde als er geen opslag meer plaatsvindt op het perceel. Dat laatste vindt volgens het college namelijk nog steeds plaats. Op zitting bij de Afdeling heeft het college, mede gelet op wat hem bekend is van de financiële situatie van appellant en de overgelegde belastingaangiften, echter niet betwist dat de financiële draagkracht van appellant laag is en dat voor hem een bedrag van € 10.000,00 moeilijk te dragen is. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college aanleiding had moeten zien om gedeeltelijk van invordering af te zien. De rechtbank heeft dit niet onderkend.*

*Het betoog slaagt.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 8 november 2021 in zaak nr. 20/4707 in het geding tussen:

Appellant,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Texel.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 11 februari 2020 heeft het college appellant lasten onder dwangsom opgelegd voor meerdere overtredingen op het perceel locatie in Den Burg (hierna: het perceel).

Bij besluit van 21 juli 2020 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, maar wel met intrekking van een van de opgelegde lasten onder dwangsom.

Bij besluit van 9 juni 2021 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de van rechtswege verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 10.000.

Bij uitspraak van 8 november 2021 heeft de rechtbank het beroep van appellant tegen de besluiten van 21 juli 2020 en 9 juni 2021 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

<sup>15</sup> EHRM 10 juli 2014, nr. 2260/10 (*Tanda-Muzinga/Frankrijk*).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2022, waar appellant, vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.D. Kooistra en F. Galzarce Morales, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. In 2016 heeft appellant het perceel gekocht. Op dit perceel staat een schapenboet die is aangewezen als gemeentelijk monument. Appellant houdt een paddenstoelenkwekerij in de schapenboet.

Het perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Texel 2013" (hierna: het bestemmingsplan) de bestemming "Agrarisch - Oude Land", de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" en geen bouwvlak. Op de gronden waarop de schapenboet staat, ligt de functieaanduiding "Specifieke vorm van agrarisch - schapenboet".

2. Op het perceel hebben op 8 augustus 2017, 21 mei 2019, 3 december 2019 en 13 januari 2020 controles door toezichthouders van de gemeente plaatsgevonden. Tijdens die controles is onder meer geconstateerd dat op het perceel een maaimachine en twee aanhangers stonden. Ook waren er allerlei resthout en oude materialen opgeslagen rond alle zijden van de schapenboet.

Volgens het college zijn de maaimachine, de aanhangers en alle overige opslag in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en de artikelen 5.4.4, aanhef en onder a en b, en 60 van de planregels. Verder leidt de opslag tot strijd met artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo in samenhang bezien met artikel 11, eerste lid, van de Erfgoedverordening Texel 2018. Volgens het college is de opslag in strijd met de hiervoor genoemde planregels omdat de opslag niet plaatsvindt ten behoeve van de agrarische activiteiten op het perceel, te weten de paddenstoelenkwekerij. Opslag die wel ten behoeve van de paddenstoelenkwekerij is, mag volgens de planregels alleen binnen het bouwvlak plaatsvinden. Het perceel heeft zoals gezegd echter geen bouwvlak. Voor dit met het bestemmingsplan strijdige gebruik heeft appellant geen omgevingsvergunning. De opslag ontsiert volgens het college het gemeentelijke monument en het landschap. Het college wil daarom niet meewerken aan de legalisering van de opslag en het college is daarom overgegaan tot handhaving van de geconstateerde overtredingen.

Bij besluit van 11 februari 2022 heeft het college appellant onder meer gelast de maaimachine en de aanhangers binnen 6 maanden van het per-

ceel te verwijderen en verwijderd te houden. Daarop staat een dwangsom van € 5.000 ineens. Daarnaast heeft het appellant gelast alle overige opslag binnen 1 maand van het perceel te verwijderen en verwijderd te houden. Daarop staat ook een dwangsom van € 5.000 ineens. Ten slotte heeft het appellant gelast de koelkast, conform de verleende omgevingsvergunning, links van de schapenboet te plaatsen, omtimmerd met juthout, en de stapel pallets onder de koelkast te verwijderen. Daarop staat een dwangsom van € 1.000 ineens. In het besluit van 21 juli 2020 is de last over de koelkast ingetrokken, omdat de koelkast inmiddels verplaatst en goed omtimmerd is. De andere twee lasten zijn in stand gelaten.

3. Op 23 maart 2021 hebben toezichthouders bij een controle geconstateerd dat appellant niet aan de lasten onder dwangsom over de aanhangers en overige opslag heeft voldaan. Daarom heeft het college op 9 juni 2021 besloten de van rechtswege verbeurde dwangsommen in te roderen.

### Gronden van het hoger beroep

#### Lasten onder dwangsom

#### Is er sprake van een overtreding?

4. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van een overtreding en dat het college dus niet bevoegd was handhavend op te treden. Appellant voert aan dat de omgevingsvergunning die hij op 26 oktober 2016 heeft gekregen twee parkeerplaatsen mogelijk maakt, zodat deze parkeerplaatsen ook door de aanhangers mogen worden gebruikt. Bovendien heeft het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH) van de gemeente geholpen met de vergunningaanvraag. Ook stelt appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van stalling van de aanhangers door het hele jaar heen. Appellant licht verder toe dat hij de aanhangers gebruikt als overslag voor zijn paddenstoelenkwekerij. Hij bewaart er namelijk kweekbaaltjes in. Eén aanhanger gebruikt hij om nieuwe kweek te beginnen en de andere aanhanger gebruikt hij om compost in te verzamelen. Appellant stelt verder dat hij tijdens de aanpassing van de schapenboet maar één aanhanger heeft gebruikt voor de aan- en afvoer van bouw materiaal.

4.1. Artikel 5.4.4 van de planregels van het bestemmingsplan luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken, wordt in ieder geval gerekend:  
a. het opslaan van mest, hooibalen en/of andere agrarische producten buiten het

bouwvlak, met uitzondering van tijdelijke opslag (maximaal zes maanden) en met uitzondering van gronden ter plaatse van de aanduiding 'Specifieke vorm van agrarisch - erf';

b. het opslaan van niet-agrarische producten buiten de gebouwen zoals auto's, caravans, boten en strandhuisjes;"

Artikel 60 van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken, wordt in ieder geval gerekend:

a. het gebruik van de gronden voor de opslag van schroot, afbraak- en bouwmaterialen, anders dan ten behoeve van de uitvoering van krachtens de bestemming toegelaten bouwactiviteiten en werken en werkzaamheden;

b. het storten van puin en afvalstoffen;

c. de stalling en opslag van aan het oorspronkelijk gebruik onttrokken voer-, vaar- of vliegtuigen;

d. het gebruik ten behoeve van prostitutie of seksinrichting;

e. het gebruik van gronden voor opslag van aan het gebruik onttrokken werktuigen, gereedschappen en materialen en overigens al hetgeen niet in overeenstemming is met de krachtens de bestemming toegelaten activiteiten."

4.2. Artikel 11 van de Erfgoedverordening luidt:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van burgemeester en wethouders een gemeentelijk monument:

a. te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, of

b. te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht."

4.3. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college bevoegd was om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om aan appellants lasten onder dwangsom op te leggen voor de aanhangers en allerhande opslag op het perceel. Omdat op het perceel geen bouwvlak ligt, mogen op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo in samenhang bezien met de artikelen 5.4.4, aanhef en onder a en b, en 60 van de planregels buiten de gebouwen geen aanhangers en allerlei andere (bouw)materialen, gereedschappen en agrarische producten worden opgeslagen.

Het geschil tussen partijen gaat vooral om het gebruik van het perceel als stalling van aanhangers. Uit de verschillende verslagen van de in hiervoor onder 2 genoemde controles en de tijdens die controles gemaakte foto's blijkt dat, naast allerhande opslag, ook telkens twee aanhangers op het perceel naast de schapenboet staan. Die aanhangers worden gebruikt voor de

opslag van verschillende (bouw)materialen en kweekbaaltjes. Het college heeft dat aannemelijk gemaakt en met wat appellants naar voren brengt over 'tijdelijke opslag' of 'overslag' heeft hij daar niet voldoende twijfel bij gezaaid. Dit betekent dat het gebruik van het perceel voor aanhangers in ieder geval in strijd is met het bestemmingsplan. Ook wat betreft de overige opslag, voor zover bestreden door appellants, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat deze opslag in strijd is het bestemmingsplan. Uit eerdergenoemde controlerapporten blijkt immers van allerhande opslag van (bouw)materialen, gereedschappen en andere zaken zoals kweekbaaltjes in de aanhangers, op het perceel. De op 26 oktober 2016 aan appellants verleende omgevingsvergunning leidt niet tot een ander oordeel. Uit die omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelingen met gevolgen voor monumenten' blijkt namelijk dat deze uitsluitend is verleend voor het uitvoeren van werken, een toegangspad, parkeerplaatsen en het plaatsen van een koelkast en een reclamebord ten behoeve van de paddenstoelenkwekerij. Stalling van aanhangers en overige opslag is niet vergund. Bovendien zijn parkeerplaatsen niet bedoeld voor allerlei opslag.

Het betoog faalt.

*Zijn er bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien?*

5. Appellants betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college gehouden was af te zien van handhavend optreden. Appellants wijst erop dat de opslag buiten de schapenboet door de verbouwing van de schapenboet kwam, die lang duurde omdat hij dit alleen moest doen. Toen de verbouwing eind 2019 was afgerond, heeft hij begin 2020 nagenoeg alle (bouw)materialen opgeruimd. Appellants stelt verder dat hij pas met de brief van 24 januari 2020 door het college op de hoogte werd gesteld van een mogelijk handhavingstraject. Ook betoogt appellants dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door wel te handhaven op de opslag op zijn perceel en niet op de opslag bij de schapenboet op het adres Hoornderweg 42 in Den Hoorn. Die schapenboet is ook een gemeentelijk monument en daar ligt meer opslag dan bij hem, stelt appellants.

5.1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een 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. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college had moeten afzien van handhavend optreden.

De omstandigheid dat de verbouwing van de schapenboet lang heeft geduurd, is geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college had moeten afzien van handhavend optreden. Het besluit van 11 februari 2020 is immers pas na het afronden van de verbouwing opgelegd en ook toen was er nog allerhande opslag op het perceel aanwezig. Ook de omstandigheid dat het college appelland naar zijn zeggen pas op 24 januari 2020 op de hoogte heeft gesteld van het mogelijke handhavingstraject is geen omstandigheid waarom het college van handhavend optreden moest afzien. Appellant heeft voldoende tijd gehad om de opslag en de aanhangers te verwijderen, zelfs als appellant wordt gevolgd in zijn stelling dat hij pas op 24 januari 2020 voor het eerst op de hoogte werd gesteld van het voornemen van het college om handhavend op te treden tegen de opslag op het perceel.

Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is niet gebleken. Op zitting heeft het college toegelicht dat het voor de opslag buiten de schapenboet aan de Hoornderweg 42 in Den Hoorn ook een last onder dwangsom heeft opgelegd met een begunstigingstermijn voor het verwijderen van de opslag rondom die schapenboet. De Afdeling ziet geen aanleiding aan deze toelichting te twijfelen.

Het betoog faalt.

#### *Invoorderingsbesluit*

##### *Zijn de lasten onder dwangsom overtreden?*

6. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij de opgelegde lasten onder dwangsom heeft overtreden. Hij wijst erop dat hij na de afronding van de verbouwing eind 2019, begin 2020 alle bouwmaterialen, behalve de gele ijsselsteentjes, dakpannen en aanhangers, heeft opgeruimd. Verder stelt hij dat de koelkast begin 2021 kapot ging, waardoor hij een nieuwe moest kopen. De opslag die tijdens de controle op 23 maart 2021 is geconstateerd, is de omtimmering van de oude koelkast. Deze materialen hebben er nog geen drie weken gelegen, zo stelt appellant.

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat appellant niet heeft voldaan aan de lasten en dat het college daarom kon overgaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen. Volgens de lasten onder dwangsom moest appellant de aanhangers en alle overige opslag verwijderen en verwijderd houden. De begunstigingstermijn om aan de lasten te voldoen liep tot 12 augustus 2020. Aan het invoorderingsbesluit van 9 juni 2021 ligt het controlerapport van 23 maart 2021 ten grondslag. De Afdeling stelt vast dat uit de foto's bij dat controlerapport blijkt dat twee volle aanhangers op het perceel staan. Ook stelt de Afdeling vast dat op dezelfde foto's onder meer een aantal pallets, een kruiwagen en meerdere ladders te zien zijn. De Afdeling acht het verder niet aannemelijk dat de opslag die de toezichthouders op 23 maart 2021 op het perceel aantreffen, gezien de omvang ervan, enkel de oude omtimmering van de kapotte koelkast betrof.

Het betoog faalt.

##### *Zijn er bijzondere omstandigheden op grond waarvan geheel of gedeeltelijk van invordering moet worden afgezien?*

7. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb; *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

8. Het bestuursorgaan hoeft bij invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan namelijk in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De overtreder moet aannemelijk maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor informatie verstrekken waaruit blijkt dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie

en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

9. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college gehouden was geheel of gedeeltelijk van invordering van de verbeurde dwangsommen af te zien. Hij voert aan dat hij het dwangsombedrag niet kan betalen. Hij heeft dit onderbouwd met zijn belastingaangiften over de jaren 2019 en 2020. Volgens appellant heeft hij contact gezocht met het college om over zijn financiële situatie te praten maar is het college niet bereikbaar.

9.1. Uit overweging 9 van de uitspraak van de rechtbank volgt dat het college op zitting heeft toegezegd dat als appellant alsnog met een onderbouwing komt van zijn stelling dat hij het dwangsombedrag niet kan betalen, het college na wil denken over een mogelijke financiële oplossing. In hoger beroep heeft appellant zijn belastingaangiften over de jaren 2019 en 2020 overgelegd. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met appellant is gesproken over een oplossing voor de aanhangers maar dat door gewijzigde regelgeving die oplossing niet haalbaar lijkt. Kwijtschelding van het verbeurde bedrag van € 10.000 is volgens het college gezien het inkomen van appellant zeker denkbaar, maar dat is pas aan de orde als er geen opslag meer plaatsvindt op het perceel. Dat laatste vindt volgens het college namelijk nog steeds plaats. Op zitting bij de Afdeling heeft het college, mede gelet op wat hem bekend is van de financiële situatie van appellant en de overgelegde belastingaangiften, echter niet betwist dat de financiële draagkracht van appellant laag is en dat voor hem een bedrag van € 10.000 moeilijk te dragen is. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college aanleiding had moeten zien om gedeeltelijk van invordering af te zien. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

#### Conclusie

10. Het hoger beroep is, gelet op wat staat in overweging 9.1, gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet daarom worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van appellant tegen het besluit van 9 juni 2021 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Dat besluit is, voor zover daarin is bepaald dat het in te vorderen bedrag € 10.000 bedraagt, genomen in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

De Afdeling ziet op grond van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb aanleiding zelf in de zaak te voorzien. Zij zal bepalen

dat het in te vorderen bedrag € 5.000 bedraagt. De Afdeling zal verder bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 9 juni 2021, voor zover dit is vernietigd.

#### Wat betekent dit voor appellant?

11. Dat betekent dat het college de lasten onder dwangsom heeft mogen opleggen. Verder mocht het college besluiten tot invordering. Het in te vorderen bedrag wordt wel verlaagd van € 10.000 naar € 5.000. Appellant kan desgewenst in overleg treden met het college over de mogelijkheid van een betalingsregeling.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 8 november 2021, in zaak nr. 20/4707;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Texel van 9 juni 2021, met kenmerk 1426717, gegrond;
- IV. vernietigt dat besluit, voor zover daarbij is bepaald dat het in te vorderen bedrag € 10.000 bedraagt;
- V. bepaalt dat de hoogte van het in te vorderen bedrag € 5.000 is;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 9 juni 2021, voor zover dit is vernietigd;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Texel aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 448 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

#### Noot

1. Draagkracht is eigenlijk nooit een reden om af te zien van invordering. De rechtspraak van de Afdeling daarover is dat het alleen in uitzonderingsgevallen een reden kan zijn tot matiging van de dwangsom, namelijk in die gevallen dat "evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen" (zie ABRvS 6 februari 2019, AB 2019/156 met mijn annotatie). Voor een overzicht van de rechtspraak op dit punt verwijst ik naar mijn annotatie in AB 2022/373. In het kort: meestal slaagt de overtreder er niet in om het volledig ontbreken van draagkracht aannemelijk te maken. Als hij er wel

in slaagt, dan is meestal nog steeds niet evident dat hij nooit zal kunnen betalen. Immers, via een betalingsregeling kan het betalen ook worden uitgesmeerd over (bijvoorbeeld) 30 jaar. Zo was de overtreder in AB 2022/373 onder bewind bij een bewindvoerder, maar hij kon nog wel € 15,- per maand aflossen. Aangezien het bestuursorgaan in dat geval de € 10.000,- al met 70% had gematigd wegens de beperkte draagkracht, was er geen sprake van een bijzondere omstandigheid.

2. In dit geval stelt de overtreder zeer beperkte draagkracht te hebben. Dat onderbouwt hij met zijn belastingaangifte. Een belastingaangifte hoeft natuurlijk niet het hele verhaal te geven, maar het is in ieder geval wel een startpunt. Daaruit blijkt dat “de financiële draagkracht van appellant laag is en dat voor hem een bedrag van € 10.000,00 moeilijk te dragen is”. Dat betwist het college in dit geval niet. Bovendien stelt het college zelf dat de draagkracht in dit geval reden zou kunnen zijn om kwijt te schelden, zij het dat de overtreder nog steeds de overtreding voortzet (zodat om die reden niet zal worden kwijtscholden). De Afdeling oordeelt dat de dwangsom met 50% moet worden gematigd wegens bijzondere omstandigheden.

3. Het is niet duidelijk wat er precies in de belastingaangiftes staat. Er wordt verder niet gesproken over een betalingsregeling en wat appellant in dat kader zou kunnen opbrengen, dus ik mis veel informatie in de uitspraak. Wat mij echter opvalt is dat wat er wel in de uitspraak staat, de maatstaf van de Afdeling niet lijkt te halen. Immers, weliswaar is de financiële draagkracht van appellant “laag”, maar dat is iets anders dan dat men “niet in staat zal zijn” om een dwangsom te betalen. Hetzelfde geldt voor de opmerking dat appellant de dwangsom “moeilijk” zal kunnen opbrengen. Ook dat is toch echt iets anders dan “niet in staat” zijn om te betalen.

4. Ik vermoed dat de overtreder hier een beetje gematst is. De reden voor dat vermoeden is de vaagheid van de Afdeling over de precieze draagkracht (heeft hij nu geen draagkracht, of wat minder draagkracht?), het gebrek aan informatie over wat de overtreder wél zou kunnen dragen (is een betalingsregeling besproken en hoeveel zou hij dan wel kunnen dragen?) maar bovenal de manier waarop de Afdeling motiveert dat de draagkracht een bijzondere omstandigheid vormt in dit geval. De Afdeling zegt ten eerste heel nadrukkelijk dat het college “niet betwist” dat appellant een lage draagkracht heeft en dat de dwangsom moeilijk te dragen is voor appellant, en dat het college zelf ook vindt dat de overtreder in aanmerking komt voor kwijtschelding (als hij tenminste eindelijk de overtreding zou opheffen). Ik lees de uitspraak dus eigenlijk

zo dat de Afdeling zegt ‘kom op college, je bent er strikt genomen niet toe verplicht, maar je vindt zelf ook wel dat er wat vanaf mag. Ik help je maar een handje’.

5. Kortom, interessante uitspraak, maar ik ben razend benieuwd wat de Afdeling zou hebben geoordeeld als het college ter zitting vasthield aan het betalen van de volle dwangsom, betwiste dat de overtreder een ‘lage’ draagkracht had en de dwangsom ‘moeilijk’ kan opbrengen en volstond met het aanbieden van een betalingsregeling van € 20 per maand. Had de Afdeling dan nog steeds geoordeeld dat sprake is van een bijzondere omstandigheid?

T.N. Sanders

---

## AB 2023/132

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

13 december 2022, nr. 20 / 2845 PW  
(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, F. Hoogendijk,  
E.C.E. Marechal)  
m.nt. R. Ortlep

Art. 3:4, 4:2, 4:5, 6:22 Awb; art. 44 Pw

ABkort 2023/17  
NJB 2023/217  
RSV 2023/22  
JWWB 2023/37  
ECLI:NL:CRVB:2022:2793

### De CrvB komt terug van zijn jurisprudentie over de buitenbehandelingstelling van een bijstandsaanvraag.

*De wetgever heeft niet bedoeld om de mogelijkheid om aanvragen buiten behandeling te stellen uit te sluiten voor aanvragen om bijstand in het geval de bijstandverlenende instantie ook de mogelijkheid heeft om de aanvraag af te wijzen. De wetgever heeft ook niet bedoeld dat een buitenbehandelingstelling in bijstandszaken bij voorkeur achterwege wordt gelaten. Dat heeft de Raad eerder heeft overwogen.*

*Deze rechtspraak heeft zijn gelding behouden onder de Pw, want de wettelijke bepalingen die van belang zijn, zijn niet veranderd. Het gaat hier gelet op de tekst van de wet om een zogenoemde discretionaire bevoegdheid: als aan de voorwaarden is voldaan kan de bijstandverlenende instantie de aanvraag om bijstand buiten behandeling stellen, maar is daartoe niet verplicht.*

*Als na een buitenbehandelingstelling met toepassing van artikel 4:5 van de Awb de gevraagde gegevens in de bezwaarperiode alsnog zijn overgelegd is het college bevoegd om de buitenbehandelingstelling te handhaven, maar daartoe*