

# Gst. 2015/109: Dat de schuur en de daarbij behorende gronden zijn overgedragen aan een derde, maakt niet dat appellante vanaf dat moment geen dwang...

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	1 juli 2015
Magistraten:	Mrs. P.J.J. Van Buuren, C.J. Borman en F.C.M.A. Michiels	Zaaknr:	201403747/1/A1
Conclusie:	-		
Noot:	R. Benhadi	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2015:2080, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-07-2015		

Wetgang: (Art. 5:35 en 5:37 Awb)

Brondocument: ABRvS, 01-07-2015, nr. 201403747/1/A1

## Essentie

Dat de schuur en de daarbij behorende gronden zijn overgedragen aan een derde, maakt niet dat appellante vanaf dat moment geen dwangsommen verbeurde. Het ten onrechte niet aan de gemachtigde verzenden van de beschikkingen waarbij uitstel van betaling is verleend, heeft niet tot gevolg dat de verjaringstermijn niet wordt verlengd. (Enschede)

## Samenvatting

*De door [appellante] aangevoerde omstandigheid dat zij de kapschuur en de daarbij behorende grond heeft overgedragen maakt niet dat [appellante] vanaf dat moment geen dwangsommen meer verbeurde ten aanzien van de kapschuur en het college in zoverre niet bevoegd zou zijn over te gaan tot invordering van een bedrag van € 30.000,00 aan dwangsommen. De door [appellante] gepleegde overtreding bestaat uit het bouwen van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning. De verkoop van het bouwwerk doet hier niet aan af. Voorts is van belang dat [appellante] ten tijde van de oplegging van de last en gedurende de begunstigingstermijn het in haar macht had om de overtreding te beëindigen. In*

de door [appellante] aangevoerde omstandigheid dat zij na de verkoop van de kapschuur het niet langer in haar macht heeft de overtreding te beëindigen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat na de verkoop van de kapschuur geen dwangsommen zijn verbeurd door [appellante] en dat het college niet in redelijkheid kan overgaan tot invordering van deze dwangsommen. De door [appellante] beweerde onmogelijkheid om aan de last te kunnen voldoen is immers door haar zelf gecreëerd. Het betoog faalt. (...) Voor zover [appellante] heeft betoogd dat de bevoegdheid tot invordering van alle dwangsommen is verjaard, nu de besluiten tot uitstel van betaling niet op de voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt doordat deze niet naar haar gemachtigde zijn gezonden, overweegt de Afdeling dat artikel 2:1, eerste lid, Awb waarop [appellante] in dit verband een beroep doet, evenals artikel 6:17 Awb, zien op de procedurele belangen van een belanghebbende (vergelijk de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 15 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1296 en het arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:969). Uit deze rechtspraak kan weliswaar worden afgeleid dat als gevolg van de niet juiste bekendmaking de bezwaar- of beroepstermijn in dergelijke gevallen niet is gaan lopen, maar daaruit volgt niet dat, indien een bestuursorgaan bij besluit uitstel van betaling heeft verleend zonder dit besluit tevens aan de gemachtigde te verzenden, dit besluit de verjaringstermijn niet verlengt. Dit betoog faalt derhalve.

## Partij(en)

---

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonende te Enschede,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 26 maart 2014 in zaak nr. 13/2728 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Enschede.

## Uitspraak

---

### Procesverloop

Bij besluit van 20 maart 2013 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast de zonder omgevingsvergunning gebouwde kapschuur op het perceel [locatie] te Enschede (hierna: het perceel) geheel te verwijderen en de zwembadoverkapping op het perceel geheel te verwijderen of aannemelijk te maken dat deze permanent wordt ingeschoven.

Bij besluit van 17 oktober 2013 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 maart 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

Bij besluit van 1 mei 2014 heeft het college besloten tot invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 42.000,00.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 november 2014, waar [appellante], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en het college, vertegenwoordigd door M.K. Jansen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

De zaak is door de enkelvoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een meervoudige. [appellante] heeft nadere stukken ingediend.

Bij onderscheiden besluiten van 10 juli 2014, 29 september 2014 en 25 februari 2015 heeft het college [appellante] uitstel van betaling verleend voor een bedrag van € 37.500,00.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 maart 2015, waar [appellante], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en het college, vertegenwoordigd door M.K. Jansen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

## Overwegingen

1. De overkapping van het zwembad en de kapschuur zijn zonder een daartoe vereiste omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gebouwd, zodat het college bevoegd was ter zake handhavend op te treden.
2. Ingevolge artikel 3 van de ten tijde van belang ter plaatse geldende beheersverordening "Buitengebied Noordwest" zijn de regels behorend bij illustratie 1 van toepassing op het gebied dat onderdeel uitmaakte van het voorheen ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1996". Ingevolge illustratie 1, die verwijst naar het bestemmingsplan "Buitengebied 1996", rust op het perceel de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde" met de zogenoemde gastbestemming "Woning". De beheersverordening "Buitengebied Noordwest" verwijst voorts naar de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 1996".  
Ingevolge artikel 8.1, onder 1, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart voor "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van het grondgebonden agrarisch bedrijf, en voor het behoud, herstel en verbetering van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden.  
Ingevolge dat artikel, onder 2 is een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf toegestaan binnen een als zodanig op de plankaart aangegeven bouwperceel.  
Ingevolge dat artikel, onder 3 is een agrarische hulp- of nevenbedrijf toegestaan binnen een als zodanig op de plankaart aangegeven bouwperceel.  
Ingevolge dat artikel, onder 4 zijn de op de plankaart voor agrarisch gebied met landschappelijke waarden aangewezen gronden, die niet aangegeven zijn met de aanduiding "ruitersport toegestaan" en "ruitersport toegestaan- categorie A" tevens bestemd voor de uitoefening van de ruitersport en daarbij behorende parkeerterrein.  
Ingevolge artikel 8.2 van de planvoorschriften mag op de voor agrarisch gebied met landschappelijke waarden aangewezen gronden uitsluitend worden gebouwd binnen een bouwperceel onder de daarin opgenomen voorwaarden.  
Ingevolge artikel 44.1.3 van de planvoorschriften mag de oppervlakte van bijgebouwen ter plaatse van de gastbestemming "Woning" in totaal maximaal 75 m<sup>3</sup> bedragen of zoveel meer als de

- oppervlakte bedroeg op 10 mei 1996, mits die gebouwen niet op een later tijdstip zijn verwijderd.
3. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of 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 legalisatie 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. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat concreet zicht op legalisatie bestaat. [appellante] voert hiertoe aan dat zij, anders dan het college stelt, niet hobbymatig paarden houdt op het perceel, maar dat de activiteiten kunnen worden aangemerkt als agrarische activiteiten die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan "Buitengebied 1996". Daarnaast voert zij hiertoe aan dat het door haar overgelegde rapport van DLV van 24 februari 2012 dient te worden aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning voor de gebouwde bouwwerken. Voorts betoogt [appellante] dat handhavend optreden onevenredig is, nu een ontsluitingsweg is voorzien op haar perceel.
    - 4.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2014 in zaak nrs. 201403925/1/A1 en 201403925/2/A1 overweegt de Afdeling dat voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat in beginsel het enkele feit volstaat dat het college niet bereid is omgevingsvergunning te verlenen voor de afwijking van het bestemmingsplan.
    - 4.2. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. De rechtbank heeft hierbij terecht in aanmerking genomen dat de gebouwen zijn gerealiseerd op gronden waarop de gastbestemming "Woning" rust en derhalve ingevolge artikel 44.1.3 van de planvoorschriften slechts 75 m2 aan bijgebouwen op het perceel is toegestaan en op het perceel reeds 213 m2 aan bijgebouwen is gebouwd. Voorts heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college niet heeft onderkend dat de activiteiten kunnen worden aangemerkt als agrarische activiteiten die in overeenstemming zijn met artikel 8 van de planvoorschriften behorende bij het bestemmingsplan "Buitengebied 1996", nu in dit bestemmingsplan geen agrarisch bouwperceel is voorzien op het perceel en derhalve het bouwen van bijgebouwen ten behoeve van het gebruik voor agrarische doeleinden in strijd is met het bestemmingsplan. Voorts heeft de rechtbank hierbij, in navolging van het college, van belang kunnen achten dat het door [appellante] gemaakte gebruik van het perceel in strijd is met het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Noordwest". Het betoog van [appellante] dat het door haar overgelegde rapport van DLV van 24 februari 2012 dient te worden aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning voor de agrarische activiteiten op het perceel, bestaande uit bedrijfsmatige ondergeschikte hippische nevenactiviteiten, faalt, nu in dit advies op pagina zeven te kennen is gegeven dat het bedrijfsplan een beeld dient te geven van de aard en omvang van de paardenhouderijactiviteiten en dient als onderbouwing voor een verzoek om planologische medewerking. Derhalve is het rapport zelf niet aan te merken als aanvraag om omgevingsvergunning, ingediend door [appellante]. Het door [appellante] niet nader gemotiveerde betoog dat het bouwen van de bouwwerken onder de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht valt, kan niet leiden tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 november 2012 in zaak nr.

201201242/1/A1), overgangsrecht niet mee brengt dat ten behoeve van door overgangsrecht beschermd gebruik ook gebouwd mag worden.

Het betoog faalt.

- 4.3. Voor zover [appellante] betoogt dat er planologische besluitvorming omtrent het aanleggen van een ontsluitingsweg over haar perceel op handen is, wat daar van zij, leidt dit betoog niet tot het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college van handhavend optreden behoorde af te zien, nu dit onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Verwijdering van het bouwwerk ligt te meer in de rede indien de ontsluitingsweg zou zijn voorzien op het perceel waar de zonder omgevingsvergunning gebouwde bebouwing is gerealiseerd.

Het betoog faalt.

5. Het betoog van [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet in redelijkheid handhavend heeft kunnen optreden, nu het daarmee in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld, faalt reeds omdat [appellante] geen vergelijkbare gevallen heeft genoemd waarbij het college van handhavend optreden heeft afgezien.
6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
7. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), voor zover hier van belang, heeft het hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
8. In het besluit van 20 maart 2013 is [appellante] in de gelegenheid gesteld uiterlijk 10 mei 2013 de door haar gebouwde kapschuur op het perceel geheel te verwijderen en de gebouwde zwembadoverkapping op het perceel geheel te verwijderen of aannemelijk te maken dat deze permanent wordt ingeschoven en daarmee wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 2, van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht. Het college stelt het bedrag van de dwangsom voor het in stand laten van de kapschuur vast op € 3.000,00 per maand met een maximaal bedrag van € 30.000,00 en stelt het bedrag van de dwangsom voor de zwembadoverkapping vast op € 1.500,00 per maand met een maximaal bedrag van € 15.000,00.
- Niet in geschil is dat [appellante] en het college zijn overeengekomen dat het college over zal gaan tot invordering slechts van een bedrag van € 4.597,50, de door het college gemaakte kosten tot op dat moment, indien [appellante] de in het besluit van 20 maart 2013 genoemde maatregelen uiterlijk 1 februari 2014 neemt.
- Vervolgens heeft het college aan het besluit tot invordering van 1 mei 2014 ten grondslag gelegd dat uit controles op 7 februari 2014 is gebleken dat de zwembadoverkapping eerst op 30 januari 2014 is verwijderd en dat vanaf 10 mei 2013 acht maanden zijn verstreken waardoor het college in het besluit van 1 mei 2014 is overgegaan tot invordering van dwangsommen met een hoogte van € 12.000,00. Voorts is geconstateerd dat de kapschuur op het perceel niet is verwijderd en derhalve is het college om deze reden overgegaan tot invordering van een bedrag van € 30.000,00 aan dwangsommen voor het niet verwijderen van de kapschuur.
9. [appellante] betoogt dat het college ten onrechte een invorderingsbeschikking heeft genomen over de verbeurde dwangsommen die zien op de zwembadoverkapping, nu deze overkapping binnen de in de door het college en [appellante] gemaakte afspraken overeengekomen termijn is verwijderd. Voorts betoogt [appellante] dat zij de kapschuur en de daarbij behorende grond heeft overgedragen op 9 december 2013, zodat het college vanaf dat moment niet meer bevoegd is over te gaan tot invordering van dwangsommen.

- 9.1. Niet gebleken is dat het college het bij besluit van 17 oktober 2013 gehandhaafde besluit van 20 maart 2013 heeft gewijzigd in die zin dat geen dwangsommen worden verbeurd tot 1 februari 2014. Daarnaast staat in de e-mail waarin de overeenkomst met het college door de juridisch adviseur van de gemeente Enschede wordt bevestigd dat slechts een bedrag van € 4.597,50 zal worden ingevorderd als uiterlijk op 1 februari 2014 de in de last omschreven maatregelen door [appellante] zijn getroffen. De omstandigheid dat [appellante] zich van de kapschuur heeft ontdaan maakt niet dat is voldaan aan alle tussen het college en [appellante] overeengekomen voorwaarden voor het matigen van de hoogte van de in te vorderen dwangsommen. De kapschuur is immers niet verwijderd.
- 9.2. De door [appellante] aangevoerde omstandigheid dat zij de kapschuur en de daarbij behorende grond heeft overgedragen maakt niet dat [appellante] vanaf dat moment geen dwangsommen meer verbeurde ten aanzien van de kapschuur en het college in zoverre niet bevoegd zou zijn over te gaan tot invordering van een bedrag van € 30.000,00 aan dwangsommen. De door [appellante] gepleegde overtreding bestaat uit het bouwen van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning. De verkoop van het bouwwerk doet hier niet aan af. Voorts is van belang dat [appellante] ten tijde van de oplegging van de last en gedurende de begunstigingstermijn het in haar macht had om de overtreding te beëindigen. In de door [appellante] aangevoerde omstandigheid dat zij na de verkoop van de kapschuur het niet langer in haar macht heeft de overtreding te beëindigen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat na de verkoop van de kapschuur geen dwangsommen zijn verbeurd door [appellante] en dat het college niet in redelijkheid kan overgaan tot invordering van deze dwangsommen. De door [appellante] beweerde onmogelijkheid om aan de last te kunnen voldoen is immers door haar zelf gecreëerd.  
Het betoog faalt.
10. Voor zover [appellante] betoogt dat bijzondere omstandigheden bestaan om van invordering af te zien, nu ten tijde van belang bekend was dat een ontsluitingsweg over haar perceel zal worden gerealiseerd, wat daar verder van zij, faalt dat betoog gelet op hetgeen hiervoor onder 4.3 is overwogen.
11. Het betoog van [appellante] dat het college heeft miskend dat de kapschuur niet in strijd is met artikel 8 van het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" richt zich tegen het besluit waarbij de last onder dwangsom is opgelegd, en kan daarom niet met succes tegen de invorderingsbeschikking worden ingebracht.
12. Het beroep tegen het besluit van 1 mei 2014 is ongegrond.
13. Ingevolge artikel 4:94, eerste lid, van de Awb kan het bestuursorgaan de wederpartij uitstel van betaling verlenen.  
Ingevolge artikel 4:125, eerste lid, voor zover van belang, heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking waarbij de verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld mede betrekking op een bijkomende beschikking van hetzelfde bestuursorgaan omtrent verlening van uitstel van betaling, voor zover belanghebbende deze beschikking betwist.  
Ingevolge artikel 5:35 verjaart in afwijking van artikel 4:104 de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd. Het bestuursorgaan kan de verjaring stuiten door een handeling als bedoeld in de artikelen 4:105 en 4:106. Het binnen een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd nemen van een invorderingsbeschikking als bedoeld in artikel 5:37 stuit de verjaring niet. Door uitstel van betaling wordt de verjaringstermijn verlengd met de duur van dit uitstel.



14. Bij besluit van 10 juli 2014 heeft het college uitstel van betaling verleend tot 1 oktober 2014 op grond van artikel 4:94 van de Awb voor een bedrag van € 37.500,00. In dit besluit heeft het college te kennen gegeven dat de in juni 2013 verbeurde dwangsom niet meer kan worden ingevorderd, nu deze is verjaard gelet op artikel 5:35 van de Awb. Vervolgens heeft het college bij onderscheiden besluiten van 29 september 2014 en 25 februari 2015 uitstel van betaling verleend tot 1 maart 2015 onderscheidenlijk 1 juli 2015.
15. Voor zover [appellante] heeft betoogd dat de bevoegdheid tot invordering van alle dwangsommen is verjaard, nu de besluiten tot uitstel van betaling niet op de voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt doordat deze niet naar haar gemachtigde zijn gezonden, overweegt de Afdeling dat artikel 2:1, eerste lid, van de Awb waarop [appellante] in dit verband een beroep doet, evenals artikel 6:17 van de Awb, zien op de procedurele belangen van een belanghebbende (vergelijk de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 15 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1296 en het arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:969). Uit deze rechtspraak kan weliswaar worden afgeleid dat als gevolg van de niet juiste bekendmaking de bezwaar- of beroepstermijn in dergelijke gevallen niet is gaan lopen, maar daaruit volgt niet dat, indien een bestuursorgaan bij besluit uitstel van betaling heeft verleend zonder dit besluit tevens aan de gemachtigde te verzenden, dit besluit de verjaringstermijn niet verlengt. Dit betoog faalt derhalve.
16. Ter zitting van de Afdeling op 30 maart 2015 is vastgesteld dat tussen partijen niet in geschil is dat het college niet heeft onderkend dat, door het eerste besluit tot uitstel van betaling eerst op 10 juli 2014 te nemen, de invorderingsbevoegdheid niet alleen ten aanzien van de door [appellante] op 10 juni 2013 verbeurde dwangsom maar ook ten aanzien van de op 10 juli 2013 verbeurde dwangsom is verjaard en dat [appellante] de besluiten van 10 juli 2014, 29 september 2014 en 25 februari 2015 alleen in zoverre, met succes, betwist. Gelet hierop komen de besluiten van 10 juli 2014, 29 september 2014 en 25 februari 2015 in zoverre voor vernietiging in aanmerking en is het beroep van [appellante] tegen deze besluiten gegrond. De Afdeling zal bepalen dat deze besluiten tot uitstel van betaling geen betrekking hebben op de op 10 juli 2013 door [appellante] verbeurde dwangsommen met een totale hoogte van € 4.500,00. Dit betekent dat voormelde besluiten thans nog betrekking hebben op een bedrag van € 33.000,00.
17. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 1 mei 2014, kenmerk H-2011-2663-08 1400112330/be ongegrond;
- III. verklaart het beroep tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Enschede van 10 juli 2014, kenmerk 1400202738/sd, 29 september 2014, H-2011-2663-081400250818/sd, 25 februari 2015, kenmerk H-2011-2663-081500027827, gegrond;
- IV. vernietigt deze besluiten voor zover daarbij uitstel van betaling is verleend voor de door [appellante] op 10 juli 2013 verbeurde dwangsom met een hoogte van € 4.500,00;
- V. bepaalt dat bij die besluiten uitstel van betaling is verleend voor een bedrag van € 33.000,00;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Enschede tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep tegen de besluiten van 10 juli 2014,

29 september 2014 en 25 februari 2015 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 490,00 (zegge: vierhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

## Noot

---

Auteur: R. Benhadi<sup>1</sup>

### Naschrift

1. Ingevolge artikel 5:37 lid 1 Awb beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van verbeurde dwangsommen. In de invorderingsbeschikking zal vastgesteld moeten worden dat en tot welk bedrag dwangsommen zijn verbeurd. De bezwaren die een belanghebbende tegen een invorderingsbeschikking naar voren kan brengen zijn beperkt, namelijk: (I) de last is niet overtreden en derhalve zijn er geen dwangsommen verbeurd; (II) bijzondere omstandigheden verzetten zich tegen de (gehele) invordering van de verbeurde dwangsommen; (III) de bevoegdheid tot invordering is verjaard; en afsluitend (IV) de voorgeschreven formaliteiten zijn niet in acht genomen (zie uitgebreider C.J. IJdema, De beslissing omtrent invordering van verbeurde dwangsommen in de praktijk, *Gst.* 2012/119).
2. Appellante heeft een kapschuur gebouwd zonder een daartoe vereiste omgevingsvergunning voor het bouwen (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo). De door burgemeester en wethouders opgelegde last onder dwangsom verplichtte appellante om binnen de gestelde begunstigingstermijn de kapschuur geheel te verwijderen. Appellante heeft niet voldaan aan de last. De kapschuur en de daarbij behorende gronden heeft zij verkocht en overgedragen aan een derde. De verkoop en levering heeft plaatsgevonden nadat de last onder dwangsom is opgelegd, maar voordat burgemeester en wethouders een invorderingsbeschikking hadden genomen. Dit gegeven was voor appellante aanleiding om in de procedure tegen de invorderingsbeschikking te stellen dat burgemeester en wethouders vanaf het moment van overdracht niet meer bevoegd waren om over te gaan tot invordering jegens haar.
3. De stelling van appellante dat zij de kapschuur en de daarbij behorende gronden heeft overgedragen aan een derde, kwalificeert, hoewel de Afdeling dat niet expliciet overweegt, als een beroep op bijzondere omstandigheden die zich verzetten tegen de invordering. Het is ter beoordeling van de bestuursrechter of bijzondere omstandigheden aanwezig zijn (ABRvS 15 januari 2014, 201301106/1/A1). Gelet op het gewicht dat aan het belang van de invordering wordt toegekend, wordt in de rechtspraak niet snel aangenomen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden die aan invordering in de weg staan (o.a. ABRvS 16 januari 2013, 201205967/1/A1; ABRvS 22 april 2015, 201405914/1/A1). Een andere opvatting zou namelijk afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom ([Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3](#), p. 115).
4. Het overdragen van de kapschuur en de daarbij behorende gronden na het verstrijken van de begunstigingstermijn aan een derde wordt, mede gelet op de aard van de overtreding (namelijk het bouwen van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning) en het feit dat appellante gedurende de



begunstigingstermijn het in haar macht had om de overtreding te beëindigen, maar dit heeft nagelaten, niet aangemerkt als bijzondere omstandigheid. De Afdeling laat daarbij meewegen dat de door appellante gestelde onmogelijkheid om aan de last te kunnen voldoen door haar zelf is gecreëerd. Onder deze omstandigheden is het niet vreemd dat de gevolgen daarvan voor rekening en risico van appellante komen. De Afdeling heeft dit eerder ook al overwogen (zie ABRvS 5 september 2012, 201010490, r.o. 15.4). Appellante had in die uitspraak (onder meer) gesteld dat zij, gelet op haar gebondenheid aan langlopende contracten, niet bij machte was om de opgelegde last uit te voeren. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt – kort samengevat – dat er geen sprake was van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan van invordering had behoren te worden afgezien. De gebondenheid van appellante aan langlopende contracten diende voor haar rekening en risico te komen.

5. Met enige regelmaat komt het voor dat een handhavingstraject wordt gefrustreerd omdat in (of juist gelet op) het handhavingstraject de eigendom van de onroerende zaak waar het handhavingsbesluit betrekking op heeft, wordt overgedragen (zie bijv. ABRvS 22 december 2003, AB 2004/76, m.nt. Michiels; A.G.A. Nijmeijer, S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013, p. 163). De eigendomsoverdracht frustreert dan niet alleen de handhaving, maar ook de effectuering van handhavingsbesluiten. De hierboven opgenomen uitspraak illustreert dat nog maar eens. De derde aan wie de kapschuur is overgedragen blijft namelijk vooralsnog buiten schot. Voor burgemeester en wethouders rest dan, ervan uitgaande dat de overtreding nog niet is beëindigd, niets anders dan een nieuw handhavingstraject te starten waarin de nieuwe eigenaar wordt aangeschreven om de kapschuur te verwijderen (en verwijderd te houden). Burgemeester en wethouders hadden de rompslomp van een geheel nieuwe handhavingprocedure kunnen voorkomen door aan de aan appellante opgelegde last onder dwangsom zakelijke werking toe te kennen. De bevoegdheid om een handhavingsbesluit (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) zakelijke werking toe te kennen, is vastgelegd in artikel 5.18 Wabo. Dit artikel bepaalt – kort samengevat – dat het bevoegd gezag in een handhavingsbesluit kan bepalen dat het besluit tevens geldt jegens de rechtsopvolger(s) van degene aan wie het handhavingsbesluit is opgelegd alsmede jegens iedere verdere rechtsopvolger. In dat geval kan het handhavingsbesluit – behoudens bijzondere omstandigheden die zich daartegen verzetten – jegens een rechtsopvolger ten uitvoer worden gelegd en kunnen de kosten van die tenuitvoerlegging of een te innen dwangsom bij die rechtsopvolger worden ingevorderd. Een vereiste is wel dat het handhavingsbesluit op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen in het beperkingenregister is ingeschreven, zodat het voor derden kenbaar is. Naar mijn indruk wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden van artikel 5.18 Wabo. De schaarse (relevante) jurisprudentie die er is over artikel 5.18 Wabo bevestigt mijn indruk (zie Rechtbank Limburg 12 september 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:7865 en Rechtbank Breda 10 december 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:5122). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de regeling nog onvoldoende bekend is bij handhavers.
6. Een ander punt dat in de hierboven opgenomen uitspraak aan bod komt, betreft de vraag of de invorderingsbevoegdheid is verjaard. Verbeurde dwangsommen moeten in beginsel binnen een jaar worden ingevorderd, daarna verjaart de bevoegdheid tot invordering (artikel 5:35 Awb). Na het verstrijken van de verjaringstermijn kan – behoudens stuiting of verlenging van de verjaring – geen invorderingsbeschikking meer worden genomen (zie hierover uitgebreider P.J.J. van Buuren e.a., *Bestuursdwang en dwangsom*, Kluwer, Deventer, 2014, p. 227). De wet kent een gesloten stelsel

van stuitingshandelingen (zie recent nog Hoge Raad 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:817). De stuitingshandelingen laat ik hier verder onbesproken (zie voor een bespreking R. Benhadi, Stuiting van de verjaring van de invorderingsbevoegdheid, *PB* 2015/4). De in artikel 4:105 en 4:106 Awb vastgelegde stuitingshandelingen moeten worden onderscheiden van de bevoegdheid om een lopende verjaringstermijn te verlengen. Een lopende verjaringstermijn wordt verlengd voor de periode waarvoor aan de schuldenaar uitstel van betaling is verleend (artikel 4:111 lid 1 Awb). Het verlenen (en overigens ook het weigeren) van uitstel van betaling geschiedt bij beschikking (artikel 4:94 lid 1 Awb).

7. Appellante stelt dat de bevoegdheid tot invordering is verjaard, omdat de besluiten waarbij haar uitstel van betaling is verleend niet op de juiste wijze aan haar bekend zijn gemaakt. Deze zouden namelijk niet aan haar gemachtigde zijn gezonden. De consequentie hiervan is, zo stelt appellante, dat de lopende verjaringstermijn niet tijdig is verlengd, zodat de bevoegdheid tot invordering verjaard is. De Afdeling deelt de stelling van appellante niet en overweegt – kort samengevat – dat de bepalingen (art. 2:1 lid 1 Awb en art. 6:17 Awb) waarop appellante een beroep op doet, (slechts) procedurele bepalingen zijn. Een schending van die bepalingen kan (hoogstens) leiden tot een verschoonbare termijnoverschrijding, maar heeft geen gevolgen voor de (materiële) rechtmatigheid van het onderliggende besluit, in dit geval de beschikking waarbij uitstel van betaling is verleend. Een begrijpelijke uitkomst, nu appellante niet heeft betwist dat zij de besluiten waarbij uitstel is verleend heeft ontvangen.
8. Bij de beoordeling van materiële gebreken die kleven aan het uitstel van betaling, hanteert de Afdeling een strengere maatstaf. Wanneer uitstel van betaling wordt verleend, dient dat ook expliciet en als zodanig in een beschikking kenbaar te worden gemaakt aan de belanghebbende (ABRvS 5 augustus 2015, 201406288/1/A4). De eisen die de Awb stelt aan de inhoud van een beschikking dienen (als vanzelfsprekend) in acht te worden genomen. In de praktijk gaat dit nog regelmatig mis omdat het uitstel van betaling ofwel niet bij beschikking wordt verleend ofwel de schriftelijke mededeling van het bestuursorgaan onvoldoende duidelijk maakt dat uitstel van betaling wordt verleend en mitsdien geen sprake is van verlenging van de verjaringstermijn (o.a. ABRvS 19 juni 2013, 201205948/1/A4; ABRvS 9 april 2014, 201308941/1/A4; ABRvS 5 augustus 2015, 201406288/1/A4).

## Voetnoten

---

[1] Mr. R. Benhadi is advocaat bij Hekkelman advocaten NV.