

JB 2013/185 RvS, 07-08-2013, 201208356/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:627
Beslissen, niet tijdig, Dwangsom, Dwangsom, toekenning, Dwangsom,
intrekking toekenning, Dwangsom, terugvordering

Publicatie	JB 2013 afl. 11
Publicatiedatum	04 oktober 2013
College	RvS
Uitspraakdatum	07 augustus 2013
Rolnummer	201208356/1/A1 LJN ECLI:NL:RVS:2013:627
Rechter(s)	mr. Vlasblom mr. Van Altena mr. Steendijk
Partijen	[appellant], wonend te [woonplaats], appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank 's Hertogenbosch van 12 juli 2012 in zaak nr. 12/1190 in het geding tussen: [appellant] en het college van burgemeester en wethouders van Reusel-de Mierden.
Noot	H.P. Wiersema
Trefwoorden	Beslissen, niet tijdig, Dwangsom, Dwangsom, toekenning, Dwangsom, intrekking toekenning, Dwangsom, terugvordering,
Regelgeving	Awb - 1:3 Awb - 4:17 lid 1 aanhef en onder a

» **Samenvatting**

Op grond van de uitspraak van de rechtbank van 4 mei 2011 was het college destijds verplicht uitvoering te geven aan die uitspraak door binnen zes weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Het instellen van hoger beroep door het college schorste de werking van de uitspraak niet en het college heeft niet gevraagd om een voorlopige voorziening ertoe strekkende dat het hangende het hoger beroep niet behoefde te beslissen op bezwaar.

Op 16 juni 2011 heeft appellant het college in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar en het college in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken alsnog een besluit te nemen. Het college heeft op 26 juli 2011 een nieuw besluit genomen. Dit betekent dat het college niet binnen de gestelde termijn heeft beslist. Gelet op art. 4:17, eerste lid, van de Awb was het college een dwangsom verschuldigd wegens niet tijdig beslissen. Bij besluit van 29 september 2011 heeft het college aan appellant een dwangsom van € 610 toegekend wegens het niet tijdig nemen van een nieuw besluit op bezwaar.

In de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 waarbij onder meer de uitspraak van de rechtbank is vernietigd, het beroep tegen het besluit van 26 juli 2011 gegrond is verklaard en dit besluit is vernietigd, is vastgesteld dat de grondslag aan de verplichting tot het nemen van een nieuw besluit op bezwaar is komen te ontvallen. Bij vernietiging van een uitspraak van een rechtbank worden de rechtsgevolgen van die uitspraak in beginsel ongedaan gemaakt. De vernietiging heeft terugwerkende kracht vanaf het tijdstip waarop die uitspraak werd gedaan. Het besluit van 29 september 2011 tot toekenning van een dwangsom wegens niet tijdig beslissen is echter niet het rechtsgevolg van de uitspraak. Evenmin ontnemt de vernietigde uitspraak de grondslag aan het besluit tot toekenning van de dwangsom. Het besluit van 29 september 2011 is immers niet genomen in de procedure omtrent de aanvraag om aanlegvergunning, maar is het gevolg van het niet tijdig beslissen, waaraan de Awb een dwangsom verbindt. Het is daarmee een opzichzelfstaand besluit. De terugwerkende kracht van de vernietiging van de uitspraak treft derhalve niet de verplichting voordien tijdig te beslissen. Het college heeft het besluit van 29 september 2011 ten onrechte op de door hem aangevoerde grond ingetrokken.

» **Uitspraak**
Procesverloop

Bij besluit van 1 december 2009 heeft het college een aanlegvergunning verleend voor de aanleg van een insteekweg vanaf de Hamelendijk ten zuiden van het in aanbouw zijnde pand van de Faes Groep te Reusel.

Bij besluit van 11 mei 2010 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar niet ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 4 mei 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 mei 2010 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

Bij besluit van 26 juli 2011 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 1 december 2009 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 29 september 2011 heeft het college aan [appellant] een dwangsom van € 610,00 toegekend wegens het niet tijdig nemen van een nieuw besluit op bezwaar.

Bij besluit van 22 februari 2012 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 29 september 2011 gemaakte bezwaar niet ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 29 februari 2012, (in zaak nr. 201106531/1/A1; www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling het door het college tegen de uitspraak van 4 mei 2011 ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de aangevallen uitspraak vernietigd en het beroep van [appellant] tegen het besluit van 11 mei 2010 alsnog ongegrond verklaard. Voorts heeft de Afdeling het beroep van [appellant] van 10 juli 2011 gericht tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar niet ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 26 juli 2011 gegrond verklaard en dit besluit vernietigd, omdat daaraan de grondslag was komen te ontvallen.

Bij besluit van 13 maart 2012 heeft het college het besluit van 22 februari 2012 ingetrokken, het door [appellant] tegen het besluit van 29 september 2011 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard, het besluit van 29 september 2011 ingetrokken en het verzoek om vergoeding van de proceskosten in bezwaar afgewezen.

In de brief van 15 maart 2012 heeft het college onder meer de betaalde dwangsom teruggevorderd.

Bij uitspraak van 12 juli 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het besluit van 13 maart 2012 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 april 2013, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het college vertegenwoordigd door M. Verkooijen en J. van Heumen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ambtshalve overweegt de Afdeling het volgende. De terugvordering van de betaalde dwangsom van 15 maart 2012 moet als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden aangemerkt. Ze voorziet in een publiekrechtelijke grondslag om tot daadwerkelijke terugvordering over te gaan. Het beroep richtte zich blijkens de gronden daarvan niet alleen tegen het besluit van 13 maart 2012 voor zover daarbij het besluit tot toekenning van de dwangsom van 29 september 2011 is ingetrokken, maar ook tegen het besluit van 15 maart 2012 voor zover daarbij de betaalde dwangsom is teruggevorderd.

2. De besluiten van 13 maart 2012 voor zover daarbij het besluit tot toekenning van de dwangsom is ingetrokken en van 15 maart 2012 voor zover daarbij de betaalde dwangsom is teruggevorderd, moeten worden aangemerkt als primaire besluiten, omdat deze besluiten niet op bezwaar maar ambtshalve zijn genomen. Gelet op artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder a,

van de Awb moest tegen deze besluiten eerst bezwaar worden gemaakt voordat beroep bij de rechtbank kon worden ingesteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 18 februari 2009 in zaak nrs. 200808962/1 en 200808962/2; www.raadvanstate.nl) dient een beroep in rechte tegen een primair besluit, als het tot een uitspraak komt, niet-ontvankelijk te worden verklaard. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen de besluiten van 13 maart 2012 en 15 maart 2012 van het college alsnog niet ontvankelijk verklaren. Dit betekent dat het college een beslissing op het als bezwaarschrift aan te merken beroepschrift dient te nemen. Daarbij dient het college aan de hand van de bezwaren te beoordelen of het tot intrekking van de toekenning van de dwangsom en terugvordering van de betaalde dwangsom kon overgaan. Teneinde een hernieuwde procedure zoveel mogelijk te voorkomen, zal de Afdeling het navolgende overwegen, welke overwegingen het college in acht dient te nemen bij het nemen van het besluit op het als bezwaarschrift aan te merken beroepschrift.

3. Het college heeft het besluit tot toekenning van de dwangsom wegens niet tijdig beslissen van 29 september 2011 ingetrokken, omdat de Afdeling bij uitspraak van 29 februari 2012 zowel de uitspraak van de rechtbank als het besluit van 26 juli 2011 heeft vernietigd waardoor er volgens het college geen grondslag meer bestond om opnieuw op het bezwaar van [appellant] van 11 mei 2010 te beslissen.

3.1. Op grond van de uitspraak van de rechtbank van 4 mei 2011 was het college destijds verplicht uitvoering te geven aan die uitspraak door binnen zes weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Het instellen van hoger beroep door het college schorste de werking van de uitspraak niet en het college heeft niet gevraagd om een voorlopige voorziening ertoe strekkende dat het hangende het hoger beroep niet behoefde te beslissen op bezwaar.

Op 16 juni 2011 heeft [appellant] het college in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar en het college in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken alsnog een besluit te nemen. Het college heeft op 26 juli 2011 een nieuw besluit genomen. Dit betekent dat het college niet binnen de gestelde termijn heeft beslist. Gelet op artikel 4:17, eerste lid, van de Awb was het college een dwangsom verschuldigd wegens niet tijdig beslissen.

In de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 waarbij onder meer de uitspraak van de rechtbank is vernietigd, het beroep tegen het besluit van 26 juli 2011 gegrond is verklaard en dit besluit is vernietigd, is vastgesteld dat de grondslag aan de verplichting tot het nemen van een nieuw besluit op bezwaar is komen te vervallen. Bij vernietiging van een uitspraak van een rechtbank worden de rechtsgevolgen van die uitspraak in beginsel ongedaan gemaakt. De vernietiging heeft terugwerkende kracht vanaf het tijdstip waarop die uitspraak werd gedaan. Het besluit van 29 september 2011 tot toekenning van een dwangsom wegens niet tijdig beslissen, is echter niet het rechtsgevolg van de uitspraak. Evenmin ontnemt de vernietigde uitspraak de grondslag aan het besluit tot toekenning van de dwangsom. Het besluit van 29 september 2011 is immers niet genomen in de procedure omtrent de aanvraag om aanlegvergunning, maar is het gevolg van het niet tijdig beslissen, waaraan de Awb een dwangsom verbindt. Het is daarmee een op zichzelf staand besluit. De terugwerkende kracht van de vernietiging van de uitspraak treft derhalve niet de verplichting voordien tijdig te beslissen. Het college heeft het besluit van 29 september 2011 ten onrechte op de door hem aangevoerde grond ingetrokken.

4. In artikel 1, aanhef en sub a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht is bepaald dat een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb uitsluitend betrekking kan hebben op de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. [Persoon] heeft niet aan de hand van stukken noch anderszins aannemelijk gemaakt dat het verlenen van rechtsbijstand een vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van een inkomen gerichte taakuitoefening.

Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld die [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep heeft gemaakt. Hierbij is in aanmerking genomen dat [persoon], zoals hiervoor is overwogen, niet kan worden aangemerkt als een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's Hertogenbosch van 12 juli 2012 in zaak nr. 12/1190;

III. verklaart het beroep niet ontvankelijk;

IV. bepaalt dat het college beslist op het als bezwaarschrift aan te merken beroepschrift van 19 april 2012, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Reusel De Mierden tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1019,28 (zegge: duizendnegentien euro en achtentwintig cent);

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Reusel de Mierden aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 388,00 (zegge: driehonderdachtentachtig euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

» **Noot**

1. Deze uitspraak gaat over verbeurde dwangsommen wegens niet tijdig beslissen en terugwerkende kracht. Deze uitspraak is ook een duidelijk voorbeeld van de juridisering van de betrekkingen tussen burger en overheid. Het Eindhovens Dagblad beschrijft de gebeurtenissen in deze zaak treffend, als "een jarenlang steekspel van bezwaren en beroepen tussen het college en de omwonende" (www.ed.nl/regio/reusel-de-mierden/conflict-over-insteekweg-reusel-beslist-1.3956417).

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Reusel-De Mierden verleent op 1 december 2009 een vergunning voor de aanleg van een insteekweg. Een omwonende maakt bezwaar tegen de aanlegvergunning, omdat hij overlast vreest van vrachtauto's die gebruik zullen maken van de insteekweg. Het college verklaart het bezwaar van de omwonende niet-ontvankelijk, omdat hij geen belanghebbende zou zijn. Bij uitspraak van 4 mei 2011 verklaart de Rechtbank 's-Hertogenbosch het beroep van de omwonende tegen de afwijzende beslissing op bezwaar gegrond en vernietigt dat besluit (ECLI:NL:RBSHE:2011:10078). De rechtbank draagt het college op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Het college komt bij de Afdeling in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank.

Hangende het hoger beroep neemt het college ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank op 26 juli 2011 een nieuwe beslissing op bezwaar; bijna twaalf weken na de uitspraak. De omwonende stelt het college vervolgens in gebreke wegens het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar. Bij besluit van 29 september 2011 kent het college de omwonende een dwangsom toe van € 610. Tegen dat 'toekenningsbesluit' maakt de omwonende bezwaar, welk bezwaar door het college niet-ontvankelijk wordt verklaard bij besluit van 22 februari 2012. Zeven dagen daarna wordt het hoger beroep van het college gegrond verklaard en vernietigt de Afdeling zowel de uitspraak van de rechtbank van 4 mei 2011 als de (nieuwe) beslissing op bezwaar van 26 juli 2011 (ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7247, AB 2012, 167 m.nt. R. Ortlep).

Het college ziet vervolgens in de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank en van de beslissing op bezwaar van 26 juli 2011 aanleiding de toegekende dwangsom terug te vorderen. De redenering is dat door die vernietiging met terugwerkende kracht geen grondslag meer bestaat opnieuw (en tijdig) op het bezwaar tegen de aanlegvergunning te beslissen. Door de vernietiging herleeft immers de oorspronkelijke beslissing op bezwaar. Het college trekt daarom bij besluit van 13 maart 2012 het toekenningsbesluit van 29 september 2011 en de beslissing op bezwaar van 22 februari 2012 in, en vordert de betaalde dwangsom terug bij brief van 15 maart 2012. De omwonende komt in beroep bij de rechtbank tegen dat intrekkingsbesluit. De rechtbank gaat mee met de redenering van het college en verklaart het beroep ongegrond (Rb. 's-Hertogenbosch 4 mei 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:10078). De omwonende komt in hoger beroep tegen die uitspraak en de Afdeling wordt voor de tweede keer in twee jaar verzocht een geschil te beslechten tussen dezelfde partijen, als gevolg van één en dezelfde aanlegvergunning.

De Afdeling overweegt dat door de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank en van het besluit van 26 juli 2011 is vastgesteld dat de grondslag aan de verplichting tot het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar is komen te vervallen. Het toekenningsbesluit is echter niet het rechtsgevolg van de uitspraak van de rechtbank. Evenmin ontnemt de vernietiging van die uitspraak de grondslag aan het toekenningsbesluit, nu het niet is genomen in de procedure omtrent de aanvraag om de aanlegvergunning, maar het gevolg is van het niet tijdig beslissen, waaraan de Awb een dwangsom verbindt. Het is daarmee volgens de Afdeling een op zichzelf staand besluit dat niet wordt getroffen door de terugwerkende kracht van de vernietiging van de uitspraak.

2. Op de overwegingen van de Afdeling valt weinig af te dingen. Twee aspecten zijn van belang: (i) de grondslag van het toekenningsbesluit en (ii) de vraag waar dat besluit een rechtsgevolg van is. Vernietiging van een uitspraak van de rechtbank houdt (slechts) in "dat de titel is ontvallen aan op grond van die uitspraak door het bestuursorgaan genomen besluiten" (Memorie van Toelichting bij art. 42 Wet op de Raad van State (oud), *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 174; geïncorporeerd in art. 8:108, eerste lid, Awb door de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 61). Het toekenningsbesluit is niet genomen *op grond van* de uitspraak van de rechtbank. De verplichting de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast te stellen vindt zijn grondslag in art. 4:17 Awb. De verplichting *ontstaat* pas als (i) het besluit niet tijdig wordt genomen, (ii) het bestuursorgaan in gebreke is gesteld, en (iii) het bestuursorgaan niet binnen twee weken na de ingebrekestelling alsnog een besluit neemt. De verplichting tot het nemen van het toekenningsbesluit is dus ook geen rechtsgevolg van de uitspraak van de rechtbank. De verandering "in de bestaande rechten, verplichtingen of bevoegdheid van een of meer rechtssubjecten" (Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Amsterdam: Reed Business Information 2011, p. 155), treedt pas op wanneer aan de hiervoor genoemde voorwaarden van art. 4:17 Awb is voldaan.

De gelijkenis dringt zich op met de jurisprudentie over handhavingsbesluiten gebaseerd op later vernietigde vergunningen (zie bijv. ABRvS 19 juni 2002, *AB* 2002, 266 m.nt. MPJ; HR 17 december 2004, *AB* 2005, 82 m.nt. PvB; ABRvS 13 juli 2007, «JB» 2007/137 m.nt. R. Ortlep; CBb 16 juni 2011, *AB* 2011, 283 m.nt. R. Ortlep). Vernietiging van een vergunning waarvan de overtreding door een handhavingsbesluit is gesanctioneerd, heeft niet tot gevolg dat het handhavingsbesluit in verband met de terugwerkende kracht ook van rechtswege komt te vervallen. Kort gezegd is het handhavingsbesluit (i.c. het toekenningsbesluit) geen rechtsgevolg van die vergunning (i.c. de rechtbankuitspraak), maar van de beginselplicht tot handhaving (i.c. de Wet dwangsom). Een interessante vraag is of het oordeel van de Afdeling hetzelfde zou luiden wanneer de rechtbank in de uitspraak een termijn zou hebben gesteld met een daaraan verbonden rechterlijke "dwangsom bij niet tijdig beslissen" (art. 8:72, vierde lid, onder b en zesde lid, Awb). Ik zou menen dat vernietiging van de uitspraak van de rechtbank de titel doet ontvallen aan verbeurde rechterlijke dwangsommen (vgl. art. 611c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). In de woorden van Jongbloed en Van den Heuvel: "In dat geval ontvalt de kracht aan de eerdere uitspraak met terugwerkende kracht en blijken de dwangsommen achteraf niet verschuldigd te zijn geweest. De verbeurde dwangsommen zijn onverschuldigd betaald en moeten worden gerestitueerd" (Jongbloed & Van den Heuvel, *Tekst & Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, p. 1157). Hier rijst echter een aan de rechtzoekende moeilijk uit te leggen discrepantie tussen de rechterlijke dwangsom en de bestuurlijke dwangsom wegens niet tijdig beslissen. Beide hebben tot doel besluitvorming binnen redelijke termijn af te dwingen, maar de verschuldigdheid van verbeurde dwangsommen lijkt (van rechtswege) te kunnen verschillen.

3. Een interessant vraagstuk komt niet aan bod in deze uitspraak. De Afdeling oordeelt over de gevolgen van de terugwerkende kracht van vernietiging van een uitspraak, maar niet over de verschuldigdheid van de verbeurde dwangsommen.

Het college heeft dit niet aangevoerd, maar aangenomen mag worden dat het tot terugvordering heeft besloten op de grond dat de dwangsommen onverschuldigd zouden zijn betaald. Een bestuursorgaan kan onverschuldigd betaalde dwangsommen terugvorderen binnen vijf jaar na het nemen van een toekenningsbesluit (art. 4:20 Awb). Over deze bepaling is mij nog geen jurisprudentie bekend en de Memorie van Toelichting bij dit artikel is beknopt. Volgens de opstellers van de Wet dwangsom zal de situatie van terugvordering zich niet snel voordoen, "omdat bij onenigheid tussen bestuursorgaan en belanghebbende over het algemeen en uit de aard der zaak door het bestuursorgaan niet meer betaald zal worden dan het bedrag dat zij zelf

meent verschuldigd te zijn. Het kan echter een enkele keer voorkomen dat de bestuursrechter in eerste aanleg een dwangsom verschuldigd acht of een hoger bedrag voor een verschuldigde dwangsom, waarna dit door de rechter in hoger beroep weer ongedaan wordt gemaakt. In dat geval moet het teveel betaalde teruggevorderd kunnen worden" (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 10).

Art. 4:17 Awb bevat aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van onverschuldigd betaalde dwangsommen. Het zesde lid bepaalt dat geen dwangsom verschuldigd is indien het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld, de aanvrager geen belanghebbende is, of de aanvraag niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Deze bepalingen zijn opgenomen met onder meer het doel misbruik van de dwangsomregeling tegen te gaan (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 4). Van de in het zesde lid genoemde gevallen zou in ieder geval duidelijk zijn dat definitief geen dwangsom verschuldigd behoort te zijn (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 934, nr. 16, p. 7). Inspiratie voor andere gevallen zou kunnen worden opgedaan in de civielrechtelijke jurisprudentie over art. 6:203 van het Burgerlijk Wetboek, dat voor overeenkomstige toepassing in het bestuursrecht in aanmerking komt voor zover uit de wet of de aard van de rechtsverhouding niet het tegendeel voortvloeit (HR 25 oktober 1991, *AB* 1992, 88 m.nt. F.H. van den Berg en *NJ* 1992, 299 m.nt. J.B.M. Vranken; HR 26 maart 2004, *AB* 2005, 92 m.nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen; *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 11, 15-16).

Zou de eerdergenoemde discrepantie tussen de verschuldigdheid bij rechterlijke dwangsommen en bestuurlijke dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen kunnen worden opgelost door toepassing van de leer van de onverschuldigde betaling? Gelet op het doel van de Wet dwangsom meen ik van niet. De Wet dwangsom is puur gericht op het bewerkstelligen van tijdige besluitvorming. De vraag of een besluit überhaupt moet worden genomen lijkt daarbij niet van belang. De Awb-verplichting tijdig te beslissen verdwijnt niet door vernietiging van de uitspraak die het nemen van het besluit voorschreef. Ook na vernietiging van de uitspraak is sprake van een rechtsverhouding die het verrichten van de prestatie rechtvaardigt (vgl. Jac. Hijma, *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, Boeken 6, 7, 8, en 10*, Deventer: Kluwer 2011, p. 2796, aantekening 3.a). Verbeurde dwangsommen blijven op die grond dan ook verschuldigd.

Ook hier is sprake van gelijkenis met de eerdergenoemde jurisprudentie over handhavingsbesluiten gebaseerd op naderhand vernietigde vergunningen. In de literatuur wordt er consequent op gewezen dat het feit dat een handhavingsbesluit geen rechtsgevolg is van de vergunning en dus niet van rechtswege vervalt bij vernietiging van die vergunning, de vraag onbeantwoord laat of het handhavingsbesluit – als een *feitelijk gevolg van c.q. voortbouwend besluit* op de vergunning – naderhand alsnog moet worden vernietigd omdat geen sanctie had mogen worden opgelegd (zie de annotaties bij de eerder onder 2 genoemde uitspraken ter zake).

4. Bij invoering van de Wet dwangsom is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenspraak met de VNG, besloten de werking van de wet twee jaar lang te monitoren. In de aanbiedingsbrief bij het eindrapport Monitor Wet Dwangsom concludeert de monitoringscommissie dat de Wet dwangsom de nodige knelpunten voor gemeenten oplevert (brief van 12 oktober 2012, *Kamerstukken II 29 934*, nr. 29). Deze zouden theoretisch gezien op te lossen zijn, maar zij pleit voor deregulering door het afschaffen van de wet. De Nationale ombudsman ondersteunt dit pleidooi (brief van 30 oktober 2012). De administratieve lasten zouden niet in verhouding staan tot de effecten van de wet. Er zou gekozen moeten worden voor een meer positieve en informele grondhouding, in plaats van de negatieve benaderingswijze om gemeenten te houden aan de wettelijke beslistermijnen. Voorts wijst de Nationale ombudsman op de perverse effecten van de wet, zoals het systematisch indienen van Wob-verzoeken en het teisteren van de Belastingdienst door belastingadviseurs, teneinde dwangsommen te innen c.q. boetes te incasseren (www.nationaleombudsman-nieuws.nl). De minister van BZK heeft aangekondigd onderzoek te doen naar de effecten van de wet (brief van 4 juni 2013, 2013-0000328874). De VNG heeft verzocht om loskoppeling van de Wet openbaarheid van bestuur van de Wet dwangsom (brief van 26 augustus 2013, www.vng.nl), waar ook door de Tweede Kamer vragen over zijn gesteld (Kamervragen van 26 augustus 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 2013Z16086). Het pleidooi tot afschaffing van de Wet dwangsom is vooralsnog niet overgenomen door de minister. Hij is van oordeel dat de wet een bijdrage levert aan meer tijdige besluitvorming, dat uit de monitor niet blijkt van grote knelpunten bij de uitvoering en dat de invoering van de wet moet worden gezien als een (extra) stimulans voor het voortzetten van de inspanningen die gemeenten al leveren voor het

verbeteren van hun dienstverlening (brief van de minister van BZK van 11 maart 2013, www.rijksoverheid.nl).

De positieve grondhouding die de Nationale ombudsman voorstaat is in de onderhavige zaak ver te zoeken. Het college geeft zes weken te laat uitvoering aan de rechtbankuitspraak. Mogelijk had dit langer geduurd zonder de Wet dwangsom, maar dat is moeilijk controleerbaar. Aangenomen dat de dwangsom zijn werk heeft gedaan, is het doel daarvan uitgewerkt wanneer het college op 26 juli 2011 de nieuwe beslissing op bezwaar neemt. De procedure omtrent de aanlegvergunning kan door. Vanaf dat moment volgt echter een kostbaar en langdurig steekspel over verbeurde dwangsommen. Bijna anderhalf jaar later krijgt het college nul op het rekest van de Afdeling en gaat het naar huis met een verlies van € 1.407,28 (proceskosten- en griffierechtveroordeling). Het college moet nu alsnog een nieuwe beslissing op bezwaar nemen over de verbeurde dwangsommen. Gelet op de moeizame verstandhouding tussen partijen, vermoed ik dat dit geschil de gemoederen in Reusel-De Mierden nog even bezig zal houden.

Deze uitspraak verscheen ook in *AB* 2013, 308 (m.nt. L.M. Koenraad).

H.P. Wiersema, advocaat bij NautaDutilh NV