

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2014:1290                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Datum uitspraak  | 16 april 2014                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 18 januari 2012 heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat hij een dwangsom van € 550,00 aan [appellanten] is verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van een beschikking als bedoeld in artikel 4:18 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). |

Volledige tekst

201302645/1/A3.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats], gemeente Bedum,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 6 februari 2013 in zaak nr. 12/869 in het geding tussen:

[appellant] (lees: [appellant A]) en [appellant B]

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 18 januari 2012 heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat hij een dwangsom van € 550,00 aan [appellanten] is verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van een beschikking als bedoeld in artikel 4:18 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bij besluit van 24 juli 2012 heeft de staatssecretaris het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 februari 2013 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten] hebben een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2014, waar [appellanten], vertegenwoordigd door drs. M.S.J. Hoorntje, rechtsbijstandverlener bij Rincón Pardo, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Mearadji, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Ingevolge artikel 2:1, eerste lid, kan een ieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Ingevolge artikel 4:17, eerste lid, verbeurt het bestuursorgaan, indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

Ingevolge het tweede lid bedraagt de dwangsom de eerste veertien dagen € 20,00 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 30,00 per dag en de overige dagen € 40,00 per dag.

Ingevolge het derde lid is de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder c, is geen dwangsom verschuldigd indien de aanvraag kennelijk ongegrond is.

Ingevolge artikel 4:18 stelt het bestuursorgaan de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was (hierna: dwangsombesluit).

Ingevolge 4:19, eerste lid, heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking op de aanvraag mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep het niet tijdig nemen van een besluit met een besluit gelijkgesteld.

Ingevolge artikel 6:12, eerste lid, is het beroep, indien het is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit dan wel het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking, niet aan een termijn gebonden.

Ingevolge het tweede lid kan het beroepschrift worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen of een van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, en twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

Ingevolge artikel 6:15, eerste lid, wordt het bezwaar- of beroepschrift, indien het wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde bestuursrechter, nadat

daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

Ingevolge artikel 6:17 zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde, indien iemand zich laat vertegenwoordigen.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder f, dient degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

Ingevolge artikel 7:2, eerste lid, stelt het bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder b, kan van het horen van een belanghebbende worden afgezien indien het bezwaar kennelijk ongegrond is.

Ingevolge artikel 8:1 kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen.

2. Op 8 augustus 2011 hebben [appellanten] bij de staatssecretaris een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob-verzoek) ingediend.

Op 22 september 2011 hebben [appellanten] de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen op het Wob-verzoek.

Op 13 december 2011 hebben [appellanten] de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit.

Bij besluit van 18 januari 2012 heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat hij aan [appellanten] een dwangsom van € 1.260,00 verschuldigd is wegens niet tijdig beslissen op het Wob-verzoek, alsmede een dwangsom van € 550,00 wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit.

Op 9 februari 2012 hebben [appellanten] bezwaar gemaakt tegen het besluit van 18 januari 2012, voor zover deze strekt tot toekenning van een dwangsom van € 550,00 wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit.

Op 13 april 2012 hebben [appellanten] de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen op het bezwaar.

Bij besluit van 24 juli 2012 (hierna: het bestreden besluit) heeft de staatssecretaris het bezwaar ongegrond verklaard. Volgens de staatssecretaris is hij geen dwangsom verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit, nu het nemen van zodanig besluit geen besluit op aanvraag maar een ambtshalve te nemen besluit is (hierna: beslissing 1). In het besluit heeft de staatssecretaris zich voorts op het standpunt gesteld dat hij geen dwangsom is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen op het bezwaar (hierna: beslissing 2).

Bij separate brief van 24 juli 2012 heeft de staatssecretaris de dwangsom van € 550,00 teruggevorderd wegens onverschuldigde betaling daarvan.

3. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de door hen

aangevoerde grond dat het bestreden besluit niet op juiste wijze is verzonden. De staatssecretaris heeft het besluit aan Hoorntje toegezonden, terwijl het aan hen had moeten worden verzonden.

3.1. Hoewel de klacht van [appellanten] dat de rechtbank ten onrechte niet op deze beroepsgrond is ingegaan, terecht is voorgedragen, noopt dit niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200705258/1), vloeit uit artikel 2:1, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling en artikel 6:17 van de Awb, voort dat het optreden van een gemachtigde tot gevolg heeft dat het contact met een belanghebbende in beginsel via die gemachtigde verloopt en dat, indien een besluit aan de bij het bestuursorgaan bekende gemachtigde wordt toegezonden, de bekendmaking op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden. Het bezwaarschrift van 9 februari 2012 is namens [appellanten] door Hoorntje bij de staatssecretaris ingediend. Onbetwist is dat [appellanten] Hoorntje hebben gemachtigd om hen te vertegenwoordigen in hun zaak en alle daarvoor benodigde rechtshandelingen te verrichten, waaronder het maken van bezwaar en het instellen van beroep en hoger beroep. De staatssecretaris heeft derhalve het bestreden besluit terecht aan Hoorntje verzonden.

Het betoog faalt.

4. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte ongemotiveerd is voorbijgegaan aan de inhoud van het door hen op 11 december 2012 nader ingediende stuk en dat zij niet weten of dit stuk ter zitting bij de rechtbank is behandeld, aangezien de rechtbank hun het proces-verbaal van de zitting niet heeft toegezonden.

4.1. In de brief van 11 december 2012 hebben [appellanten], onder de mededeling dat zij niet ter zitting zullen verschijnen en zich evenmin zullen laten vertegenwoordigen, aanvullende inhoudelijke argumenten tegen het bestreden besluit aangevoerd. Nu de zitting de volgende dag plaatsvond en de brief derhalve buiten de termijn van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb is ingediend, was de rechtbank niet gehouden het hierin aangevoerde bij haar beoordeling te betrekken. [appellanten] hebben er voorts zelf voor gekozen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om hun standpunt ter zitting mondeling nader toe te lichten en bij die gelegenheid de desbetreffende argumenten naar voren te brengen. De rechtbank heeft verder evenzeer terecht geen aanleiding gezien om het proces-verbaal toe te zenden, nu [appellanten] hierom niet hebben verzocht.

Het betoog faalt.

5. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat een ingebrekestelling geen aanvraag is in de zin van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb en dat het bestuursorgaan derhalve niet krachtens die bepaling een dwangsom kan verbeuren als het niet tijdig een dwangsombesluit neemt. Volgens [appellanten] heeft de rechtbank miskend dat bij een door het bestuursorgaan ambtshalve te nemen besluit de ingebrekestelling moet worden aangemerkt als een aanvraag om dat besluit te nemen. Artikel 4:17, eerste lid, van de Awb is derhalve wel degelijk van toepassing, indien het bestuursorgaan nalaat om tijdig een dwangsombesluit te nemen. Volgens [appellanten] zou het niet stroken met de bedoeling van de wetgever dat een bestuursorgaan geen dwangsom kan verbeuren wegens het uitblijven van een dwangsombesluit. Voor zover de rechtbank evenwel terecht heeft overwogen dat tegen het uitblijven van zodanig besluit beroep bij de rechter moet worden

ingesteld, dan had de staatssecretaris de ingebrekestelling aan de rechter moeten doorzenden om te worden behandeld als beroepsschrift, aldus [appellanten]. Voorts betogen zij dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris, door zich in het bestreden besluit ineens op het standpunt te stellen dat hij in het geheel geen dwangsom is verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit, het besluit van 18 januari 2012 heeft herroepen, aldus [appellanten].

5.1. Uit de tekst van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb volgt dat deze bepaling van toepassing is indien het bestuursorgaan niet tijdig een beschikking op aanvraag geeft. Deze bepaling is ingevolge artikel 7:14 van de Awb ook van toepassing op het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:17 van de Awb volgt dat deze bepaling echter niet van toepassing is op besluiten van algemene strekking of ambtshalve beschikkingen, tenzij in een bijzondere wet anderszins is bepaald (Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, blz. 7). De in artikel 4:18 van de Awb bedoelde beschikking ter vaststelling van de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom dient het bestuursorgaan eigener beweging vast te stellen (Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, blz. 15). Uit de geschiedenis van de totstandkoming van voormelde bepalingen volgt dat de ingebrekestelling is bedoeld om het bestuursorgaan aan te sporen om alsnog binnen een termijn van twee weken een besluit te nemen en aldus de dwangsomregeling als het ware te activeren. Er zijn echter geen aanknopingspunten dat de wetgever heeft beoogd om de ingebrekestelling om die reden aan te merken als een aanvraag in de zin van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat onder deze omstandigheden het nemen van een dwangsombesluit geen beschikking op aanvraag in de zin van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb is en de staatssecretaris dientengevolge niet krachtens die bepaling een dwangsom kan verbeuren wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit. Tegen het uitblijven van zodanig besluit kan, zoals de rechtbank evenzeer terecht heeft overwogen, ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met de artikelen 6:12, tweede lid, en 7:1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb, beroep worden ingesteld bij de rechter (Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 8, blz. 7). Alvorens zodanig beroep kan worden ingesteld, dienen er in ieder geval twee weken te zijn verstreken na de dag waarop het bestuursorgaan in gebreke is gesteld overeenkomstig artikel 6:12, tweede lid, van de Awb. De ingebrekestelling van 13 december 2011 dient te worden aangemerkt als zodanige ingebrekestelling. Het was aan [appellanten] om twee weken na die ingebrekestelling desgewenst bij de rechter beroep in te stellen. [appellanten] kunnen derhalve niet worden gevolgd in hun betoog dat de staatssecretaris de ingebrekestelling van 13 december 2011 aan de rechter had moeten doorzenden om te worden behandeld als beroepsschrift.

Uit het vorenoverwogene volgt dat de rechtbank op goede gronden tot het oordeel is gekomen dat de staatssecretaris zich in beslissing 1 van het bestreden besluit terecht op het standpunt heeft gesteld dat, nu hij niet krachtens artikel 4:17, eerste lid, van de Awb een dwangsom kan verbeuren wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit, hij geen hogere dwangsom is verschuldigd dan de reeds toegekende € 550,00. Voor zover [appellanten] met hun bezwaar beoogden een hogere dwangsom te ontvangen dan de toegekende € 550,00, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat staatssecretaris dat bezwaar terecht ongegrond heeft verklaard. De rechtbank heeft evenzeer met juistheid overwogen dat de staatssecretaris in beslissing 1 niet is teruggekomen van de toekenning van de dwangsom van € 550,00. De toekenning van deze dwangsom aan [appellanten] dient derhalve als in rechte vaststaand te worden beschouwd. Hieruit volgt dat het betoog van [appellanten] dat beslissing 1 een herroeping is van het besluit van 18 januari 2012 niet

slaagt.  
Het betoog faalt.

6. Voor zover [appellanten] betogen dat de rechtbank hun beroep ten onrechte niet heeft opgevat als mede te zijn gericht tegen beslissing 2 van het bestreden besluit waarbij de staatssecretaris zich op het standpunt heeft gesteld dat hij geen dwangsom is verschuldigd wegens het niet tijdig beslissen op hun bezwaar, oordeelt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 4:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep tegen een besluit op bezwaar slechts mede betrekking op de beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom indien deze beschikking wordt betwist. Uit de in beroep aangevoerde gronden blijkt niet dat [appellanten] beslissing 2 bestrijden, nu zij slechts tegen beslissing 1 gronden hebben aangevoerd. Derhalve heeft de rechtbank terecht niet over de vaststelling van de verschuldigheid van een dwangsom in beslissing 2 geoordeeld.

7. [appellanten] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris de hoorplicht heeft geschonden. Nu de staatssecretaris in het bestreden besluit zijn standpunt over het verbeuren van een dwangsom wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit heeft gewijzigd, heeft hij niet van het horen mogen afzien. [appellanten] menen dat de staatssecretaris de schijn op zich heeft geladen dat hij het bezwaar kennelijk ongegrond heeft verklaard om op grond van artikel 4:17, zesde lid, aanhef en onder c, van de Awb onder de betaling van een dwangsom uit te komen en aldus in strijd met artikel 3:3 van de Awb heeft gehandeld.

7.1. Het horen vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure. Het bezwaar mag slechts kennelijk ongegrond worden verklaard, in welk geval van het horen kan worden afgezien, indien er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Gelet op het primaire besluit van 18 januari 2012 en de daartegen door [appellanten] aangevoerde bezwaren, had de staatssecretaris hen in de gelegenheid moeten stellen om zich tijdens een hoorzitting uit te laten over de vraag of wel een dwangsom kan worden verbeurd wegens het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit. De staatssecretaris heeft ten onrechte van het horen afgezien wegens kennelijke ongegrondheid van het bezwaar ingevolge de artikelen 7:2, eerste lid, en 7:3, aanhef en onder b, van de Awb.

Reeds hierom slaagt het betoog.

8. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het hoger beroep van [appellanten] gegrond verklaren. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellanten] tegen beslissing 1 van het besluit van 24 juli 2012 gegrond verklaren en die beslissing vernietigen. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van beslissing 1 van dat besluit geheel in stand blijven. Daartoe is van belang dat [appellanten] in beroep en hoger beroep alsnog in de gelegenheid zijn gesteld om zich over deze beslissing uit te laten.

9. Voor zover [appellanten] in een nader stuk van 13 juli 2013 betogen dat de staatssecretaris zijn bevoegdheid ter zake van de handhaving van Verordening (EG) nr. 261/2004 voor een ander doel gebruikt dan waarvoor deze is verleend, wordt overwogen dat dit betoog buiten de omvang van het geding valt en derhalve buiten beschouwing dient te blijven.

10. De staatssecretaris dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 6 februari 2013 in zaak nr. 12/869;

III. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt beslissing 1 van het besluit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 juli 2012 met kenmerk B-0-12-0495.001;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van die beslissing geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.461,00 (zegge: veertienhonderdeenenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan [appellanten] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 395,00 (zegge: driehonderdvijfennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Vreken-Westra, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. Vreken-Westra  
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

434-805.