



Rapport

Datum: 21 november 2007
Rapportnummer: 2007/268

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre de evaluatie van het Zwarte Crossfestival als aanleiding heeft gebruikt om de invordering van verbeurde dwangsommen uit te stellen, dan wel geen of onvoldoende maatregelen heeft genomen om te voorkomen dat tijdens die evaluatie de wettelijke termijnen voor het beslissen op bezwaarschriften of het innen van verbeurde dwangsommen worden overschreden.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 18 juli 2003 nam het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre, naar aanleiding van overtredingen van voorschriften van het bestemmingsplan tijdens het zogenoemde Zwarte Crossfestival, een dwangsombesluit. Bij overschrijding van het toegestane aantal kampeermiddelen werd een dwangsom verbeurd, met als doel toekomstige overtredingen te voorkomen.

Nadat verzoeker op 17 juli 2006 een handhavingverzoek had ingediend, en de beslissing daarop tweemaal met acht weken was uitgesteld, werd op 22 februari 2007 beslist op een door verzoeker ingediend bezwaarschrift wegens het niet tijdig beslissen en werd verzoeker op 28 februari 2007 meegedeeld dat het, ondanks de geconstateerde overtreding, niet meer mogelijk was de dwangsom in te vorderen.

2. Op 11 april 2007 diende verzoeker een klacht in over het overschrijden van de beslistermijn van het bezwaarschrift en over het niet invorderen van de verschuldigde dwangsom. Tevens werd het college verzocht alsnog tot invordering over te gaan.

3. Beide klachtonderdelen werden door het college gegrond verklaard.

Ten aanzien van de overschrijding van de beslistermijn, schreef het college dat er sinds januari 2007 een nieuwe werkwijze werd gehanteerd ter voorkoming van overschrijdingen van de beslistermijnen, maar dat deze werkwijze ten tijde van de afdoening van het bezwaarschrift van verzoeker nog niet was gehanteerd.

Ten aanzien van het niet invorderen van de dwangsom merkte het college op dat de invordering was uitgesteld in afwachting van de (grondige) evaluatie van het Zwarte Crossfestival 2006. Toen na afloop van deze evaluatie de invordering ter hand werd genomen, bleek dat de verjaringstermijn van zes maanden, zoals opgenomen in artikel 5:35, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.) was verstreken en dat invordering niet meer mogelijk was.

Het college onderstreepte daarbij dat invordering van verbeurde dwangsommen hoofdregel is, maar dat aan het verzoek om alsnog tot invordering over te gaan geen gevolg kon worden gegeven.

4. Met de beslissing op zijn klacht kon verzoeker zich niet verenigen, zodat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde. Bij de opening van het onderzoek verzocht de Nationale ombudsman het college onder andere in te gaan op het standpunt van verzoeker dat de evaluatie van het evenement geen argument kon zijn om geen 'lik-op-stuk beleid' te voeren en dat de gemeente Oost Gelre haar verantwoordelijkheid niet had genomen, door niet binnen de wettelijke termijnen op het bezwaarschrift te beslissen en de dwangsom te innen.

5. In reactie op de klacht liet het college de Nationale ombudsman weten dat het voor de effectiviteit van bestuurlijke handhaving onontbeerlijk is dat verbeurde dwangsommen tijdig worden geïnd, omdat anders de prikkel die hoort uit te gaan van dergelijke besluiten wegvalt. In het concrete geval was de invordering afhankelijk gemaakt van de evaluatie van de Zwarte Cross 2006. Dit evenement telde in 2006 ongeveer 80.000 bezoekers en in 2007 93.000 bezoekers en de evaluatie strekte zich uit over meerdere aspecten, zoals veiligheid en overnachtingen. Ook het feit dat in het concrete geval een bestuurlijke dwangsom was verbeurd, maakte - blijkens de reactie van het college - onderdeel uit van een veel groter geheel.

Het college merkte in zijn reactie op dat er zich omstandigheden kunnen voordoen die maken dat niet of niet terstond tot invordering kan worden overgegaan. De genoemde evaluatie was voor het college een omstandigheid die maakte dat - in afwachting van de uitkomst - voorlopig niet tot de invordering kon worden overgaan. Daarbij erkende het college dat in het concrete geval - de verjaring van de verbeurde dwangsommen tijdig had moeten worden opgeschort, hetgeen ongelukkigerwijs was nagelaten.

Voor het college geldt de hoofdregel dat verbeurde dwangsommen tijdig worden ingevorderd en in voorkomende gevallen de verjaring tijdig wordt gestuit. Deze hoofdregel laat naar de mening van het college echter onverlet dat (zeer) bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven om de invordering uit te stellen of om niet tot invordering over te gaan en dat daarmee in het algemeen geen afbreuk wordt gedaan aan de gewenste effectiviteit van bestuurlijke handhavingacties.

6. Gevraagd naar eventuele maatregelen voor de invordering van verbeurde dwangsommen deelde het college mee dat de afdeling Financiën is belast met deze invordering en er sprake is van een samenspel tussen de afdeling die functioneel verantwoordelijk is voor de dwangsombeschikking en de afdeling Financiën. Deze procedure kent waarborgen en functioneert goed. Het feit dat de eerder verbeurde dwangsom niet kon worden ingevorderd, valt de afdeling Financiën niet aan te rekenen, aangezien de verbeurde dwangsom onderdeel uitmaakte van de evaluatie en de vordering

niet was overgedragen aan de afdeling Financiën. Het college zag dan ook geen aanleiding de werkwijze rond de invordering en het versturen van verdagingberichten te herzien.

II. Beoordeling

Ten aanzien van het uitstellen van de bevoegdheid tot invordering.

7. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan bij zijn handelen alle relevante feiten en omstandigheden dient te achterhalen, teneinde deze te kunnen vertalen in belangen om zodoende de verschillende belangen tegen elkaar af te kunnen wegen.

8. In 2003 heeft het college een last onder dwangsom opgelegd aan de overtreding van het toegestane aantal kampeermiddelen. Alhoewel overtredingen waren geconstateerd en er derhalve een dwangsom was verbeurd, was het niet meer mogelijk tot invordering over te gaan omdat inmiddels meer dan zes maanden waren verlopen.

9. Het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre stelt dat verbeurde dwangsommen in beginsel dienen te worden geïnd, maar dat er zich omstandigheden kunnen voordoen die maken dat niet of niet terstond tot invordering kan worden overgegaan. De evaluatie van de Zwarte Cross 2006 was voor het college een omstandigheid die maakte dat - in afwachting van de uitkomst daarvan - voorlopig beter niet tot invordering van de verbeurde dwangsom kon worden overgegaan.

10. Gelet op het grote aantal bezoekers van het festival en daarmee onlosmakelijk verbonden vele verschillende aspecten van de evaluatie heeft het college gehandeld in overeenstemming met het redelijkheidsvereiste, door eerst alle relevante feiten en omstandigheden te achterhalen voordat kon worden overgegaan tot het tegen elkaar afwegen van de verschillende belangen.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

Overigens merkt de Nationale ombudsman op dat over de keuze om de Zwarte Cross 2006 eerst te evalueren ook op een duidelijke wijze met de belanghebbende burgers had moeten worden gecommuniceerd. De klacht van verzoeker vindt kennelijk mede zijn oorsprong in het feit dat het toch wel vreemd overkomt dat de gemeente niet handhavend optreedt.

Ten aanzien van de verjaring van de bevoegdheid tot invordering.

11. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken.

Dit vereiste impliceert dat bestuursorganen er onder andere zorg voor dragen dat slordigheden worden vermeden.

12. Dat behoorlijk is gehandeld door eerst alle relevante feiten en omstandigheden te verzamelen, laat onverlet dat - zoals ook door het college wordt erkend en betreurd - ten onrechte is nagelaten tijdig een handeling te verrichten die de verjaring stuit, waardoor het niet meer mogelijk was tot invordering over te gaan.

13. Ingevolge artikel 5:35, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond) verjaart de bevoegdheid tot invordering door verloop van zes maanden na de dag waarop het bedrag is verbeurd. Verjaring kan niet alleen worden gestuit door het uitbrengen van een dwangbevel, maar ook op meer informele wijze door iedere handeling waarbij aanspraak wordt gemaakt op betaling van het verbeurde bedrag.

14. Door niet tijdig - gedurende de evaluatie - een handeling te verrichten waarmee de verjaring van het reeds verbeurde bedrag is gestuit, is door het college van burgemeester en wethouders niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

15. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen.

Gevraagd naar de maatregelen die het college van burgemeester en wethouders heeft getroffen ter terugdringing van de beslistermijn van bezwaarschriften, heeft de Nationale ombudsman met belangstelling kennis genomen van de specifieke aandacht die binnen de gemeente Oost Gelre wordt besteed aan deze problematiek, welke zijn vruchten lijkt af te werpen.

16. Wel is er, naar aanleiding van hetgeen is meegedeeld over het verdagen van de beslissing op een bezwaarschrift, aanleiding het volgende op te merken.

In zijn rapport van 27 maart 2001, met nummer 2001/085 is de Nationale ombudsman nader ingegaan op de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift te verdagen. De Nationale ombudsman overwoog dat een dergelijke verdaging is bedoeld voor bijzondere gevallen. Door het standaard, of structureel gebruik maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen komt het bestuursorgaan de op hem rustende rechtsplicht niet na. Gelet hierop oordeelde de Nationale ombudsman dat het betrokken bestuursorgaan erop toe dient te zien dat het standaard of geregeld incalculeren van de verdagingstermijn slechts als tijdelijke maatregel wordt toegepast, al dan niet als onderdeel van een pakket van maatregelen om te komen

tot een verdere terugdringing van de beslistermijnen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre is:

- gegrond ten aanzien van het niet tijdig versturen van een bericht ter stuiting van de verjaring van de verbeurde dwangsom, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid en
- niet gegrond ten aanzien van het niet invorderen in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de diverse maatregelen die het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre heeft genomen tot terugdringing van de beslistermijn van bezwaarschriften.

Onderzoek

Op 8 juni 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Lichtenvoorde, ingediend door Bestkans, Bezwaar- en verweerschriften te Lichtenvoorde, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

1. Klaagschrift, gedateerd 11 april 2007, gericht aan de klachtencommissie Oost Gelre.

2. Verslag van de hoorzitting van 20 april 2007.
3. Beslissing, gedateerd 16 mei 2007, van het college van burgemeester en wethouders.
4. Verzoekschrift, gedateerd 7 juni 2007, gericht aan de Nationale ombudsman.
5. Openingsbrieven van 6 augustus 2007.
6. Reactie van het college van burgemeester en wethouders van 23 augustus 2007, inclusief bijlagen.
7. Nadere reactie van verzoeker van 24 oktober 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:32, eerste en tweede lid

"1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

2. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen."

Artikel 5:33, eerste lid

"Verbeurde dwangsommen komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de dwangsom heeft vastgesteld. Het bestuursorgaan kan bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen."

Artikel 5:34

"1. Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen, de looptijd ervan opschorten voor een bepaalde termijn of de dwangsom verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen.

2. Het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder

dat de dwangsom is verbeurd."

Artikel 5:35, eerste lid

"De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop zij zijn verbeurd."

Tekst & Commentaar, vijfde druk

"...Het artikel bevat geen regeling omtrent stuiting van de verjaring, maar stuiting is wel mogelijk. De verjaring wordt niet alleen gestuit door het uitbrengen van een dwangbevel. Ook op meer informele wijze kan de verjaring worden gestuit. Volgens ABRS 12 maart 2003, JB 2003/126, vindt stuiting plaats door iedere handeling waarbij aanspraak wordt gemaakt op betaling van het verbeurde bedrag, zoals een nota of een aanmaning, waarna de termijn van zes maanden opnieuw gaat lopen. Volgens HR 28 juni 2002, AB 2003, 102, Gst. 2002, 7174, nr. 2, verzet de aard van de rechtsverhouding tussen het bestuursorgaan en degene die een bestuurlijke dwangsom heeft verbeurd zich niet tegen overeenkomstige toepassing van de in Boek 3, titel 11 BW opgenomen bepalingen inzake stuiting en bevrijdende verjaring..."