

gegevens van vergunninghouders openbaar te maken. Ook de mogelijkheid om langs andere weg achter de namen van de vergunninghouders te komen werd door de Afdeling afgesloten. In ABRvS 15 maart 2017 overwoog de Afdeling dat de staatssecretaris aannemelijk heeft gemaakt dat, ook indien de namen en adresgegevens worden geanonimiseerd, op grond van de gegevens over aantallen en soorten bij de dierproeven gebruikte dieren in deze stukken, een koppeling tussen die gegevens en individuele vergunninghouders en proefdierinstellingen kan worden gemaakt (ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:680, AB 2017/172, m.nt. P.J. Stolk).

2. In deze uitspraak wijst de Afdeling op het kleine onderzoeksveld waarbinnen aan de hand van de naam van de vergunninghouder in combinatie met de reeds openbaar gemaakte informatie over het betrokken onderzoek gemakkelijk kan worden achterhaald wie de betrokken onderzoekers zijn. Hetzelfde geldt voor de naam van de dierexperimentencommissies (DEC), nu die naam informatie bevat over de vergunninghouder. Dat de DEC voor meer vergunninghouders advies kan uitbrengen, maakt dat niet anders. In de hier gepubliceerde uitspraak is niet bestreden dat, voor zover aan de hand van de namen van de vergunninghouder en de DEC eenvoudig kan worden achterhaald wie de betrokken onderzoekers zijn, de CCD het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de onderzoekers zwaarder mocht laten wegen dan het belang van openbaarmaking van deze informatie. De CCD mocht daarom weigeren de namen van de vergunninghouder en de DEC openbaar te maken.

3. Vervolgens komt langs procedurele weg de openbaarheid van de namen van de vergunninghouders en de DEC aan de orde door het in stelling brengen van art. 7:4 Awb. De rechtbank vindt dat de namen in dat kader openbaar gemaakt moeten worden; de Afdeling vindt dat niet. Art. 7:4 (in bezwaar), 7:18 (in administratief beroep) en 8:29 Awb hebben betrekking hebben op de kennisneming van gedingstukken door partijen/belanghebbenden in een bezwaar- of beroepsprocedure. Anders dan de Wob regelen zij niet de publieke toegang tot informatie, doch de partijtoegang; er is sprake van een processuele functie. Mocht het echter ongewenst zijn dat bezwaarmakers op de hoogte raken van informatie, dan biedt lid 6 van art. 7:4 Awb de mogelijkheid openbaarmaking achterwege te laten wanneer daarvoor gewichtige redenen aanwezig zijn. Lid 7 geeft daarbij een belangrijke ondergrens: indien publieke openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur is geboden, zijn gewichtige redenen tot processuele geheimhou-

ding in elk geval niet aanwezig. De verplichting tot ter inzage legging is ruimer (bovengrens). In de rechtspraak wordt echter bij de interpretatie van het begrip 'gewichtige redenen' vaak aansluiting gezocht bij de weigeringsgronden van de Wob (vgl. E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2015, p. 548 e.v.). Dat gebeurt ook in deze uitspraak door de Afdeling door de Wob-weigeringsgrond van art. 10 lid 2 aanhef en onder g als gewichtige reden aan te duiden. In de hier gepubliceerde uitspraak wordt het verschil tussen beide wijzen van openbaarmaking gemiteerd door er op te wijzen dat hoewel verstrekking van een zienswijze geen openbaarmaking voor een ieder inhoudt, een verstrekte zienswijze op eenvoudige wijze kan worden verspreid en bijvoorbeeld op het internet kan worden geplaatst. De Afdeling is van oordeel dat de CCD ter voorkoming van onevenredige benadeling van de betrokken onderzoekers, met toepassing van art. 7:4 lid 6 Awb, de naam van de vergunninghouder in de zienswijzen geheim mocht houden. Daarbij verdwijnt het verschil tussen bovengrens en ondergrens. In zijn annotatie onder Rb. Arnhem 23 juni 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2689, AB 2009/307 vroeg Michiels zich al terecht af wat er dan overblijft van het verschil tussen bovengrens en ondergrens. Die grenzen vervagen wanneer je uitgaat van de ruime praktische publicatiemogelijkheden die een belanghebbende thans ter beschikking staan, al vormt dat geen openbaarheid in de zin van de Wob.

P.J. Stolk

AB 2019/155

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 februari 2019, nr. 201802741/1/A1

(Mrs. C.J. Borman, F.C.M.A. Michiels, J.Th. Drop)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 4:104, 5:25 Awb

NJB 2019/493

ABkort 2019/90

ECLI:NL:RVS:2019:437

De verjaringstermijn voor de kostenverhaalsvordering (en de daaraan gekoppelde vervalttermijn voor het nemen van de kostenverhaalsbeschikking) begint pas te lopen na het nemen van de kostenverhaalsbeschikking. Ook kosten die meer dan vijf jaar voor het nemen van de kostenverhaalsbeschikking gemaakt zijn daardoor verhaalbaar.

Verjaring van de bevoegdheid tot het nemen van de kostenverhaalbeschikking

Appellant 1A en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in dit geval het college door tijdsverloop niet meer bevoegd was een kostenbeschikking te nemen. Daartoe voeren zij aan dat de verjaringstermijn opgenomen in art. 3:310 BW van overeenkomstige toepassing is omdat het een omissie is van de wetgever dat geen termijn in de Awb is opgenomen waarbinnen een kostenbeschikking dient te worden genomen. Volgens appellant 1A en anderen start de verjaringstermijn voor de invordering van de kosten van bestuursdwang op grond van art. 3:310 BW op het moment dat het college bekend is met de kosten en bij het college bekend is op wie de kosten kunnen worden verhaald. Voorts wijzen appellant 1A en anderen op art. 17:17 Wm waarin is geregeld dat de bevoegdheid tot kostenverhaal vervalt met betrekking tot de uit hoofde van deze titel genomen maatregelen vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid of na de dag waarop degene die de milieuschade of de onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaakt is geïdentificeerd, indien deze dag later valt.

De verjaring van een rechtsoverdracht start gelet op art. 4:104 Awb op het moment waarop de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken. De omstandigheid dat het college facturen heeft ontvangen van aannemers brengt niet met zich dat de betalingstermijn voor appellant 1A en anderen is gestart bij de ontvangst daarvan door het college. Gelet op art. 4:86 en art. 4:87 Awb, gelezen in verbinding met art. 5:25 lid 6 van die wet, start de verjaringstermijn eerst zes weken nadat het college de hoogte van de verschuldigde kosten heeft vastgesteld en het college in dat besluit een betalingstermijn heeft gesteld. Dit betekent dat zes weken na 8 juli 2016 de verjaringstermijn is gestart en dat de rechtsoverdracht, anders dan appellant 1A en anderen stellen, niet is verjaard.

Het betoog faalt.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant 1A, appellant 1B en anderen, allen te Rotterdam,
 2. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,
- tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 23 februari 2018 in 17/3609 in het geding tussen:
Appellant 1A en anderen,
en
Het college.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 8 juli 2016 heeft het college de kosten van toegepaste bestuursdwang inzake herstelwerkzaamheden aan het flatgebouw locatie 119 tot en met 131 te Rotterdam verhaald op de Vereniging van Eigenaars van het flatgebouw, per adres van de appartementseigenaren.

Bij besluit van 3 mei 2017 heeft het college het door appellant 1A en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 februari 2018 heeft de rechtbank het door appellant 1A en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 mei 2017 vernietigd, het besluit van 8 juli 2016 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat het college de kosten zoals vastgesteld door de rechtbank op appellant 1A en anderen kan verhalen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant 1A en anderen en het college hoger beroep ingesteld.

Appellant 1A en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 december 2018, waar appellant 1A en anderen, vertegenwoordigd door mr. M.L.G. Otto, advocaat te Breda, gemachtigde A, gemachtigde B, en appellant 1B, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. Rolle, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij brief van 19 december 2007 is aan de Vereniging van Eigenaars van locatie (oneven nummers) (hierna: de VvE) per adres van diverse appartementseigenaren kenbaar gemaakt dat het pand niet goed was onderhouden. Vervolgens heeft het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois (hierna: het dagelijks bestuur) de VvE drie maanden de gelegenheid gegeven de noodzakelijke maatregelen te treffen. Indien daaraan niet zou worden voldaan dan overwoog het dagelijks bestuur een last onder bestuursdwang op te leggen. Op 17 juli 2008 stuurde het dagelijks bestuur aan de VvE per adres van de appartementseigenaren een voornemen tot handhavend optreden.

Bij besluit van 8 december 2008 heeft het dagelijks bestuur aan de VvE per adres van de diverse appartementseigenaren een last onder bestuursdwang opgelegd, omdat niet alle maatregelen waren getroffen. De staat van het gebouw is volgens het besluit van 8 december 2008 in strijd met de bepalingen uit het Bouwbesluit 2003 en de Bouw-

verordening Rotterdam 1993, hetgeen volgens het dagelijks bestuur is verboden op grond van de artikelen 1b, tweede lid en 7b, tweede lid, van de Woningwet. Bij besluit van 7 oktober 2009 is het besluit van 8 december 2008 ingetrokken, omdat dit besluit niet langer juist zou zijn. Bij ditzelfde besluit heeft het dagelijks bestuur aan de VvE per adres van Pitlo Vastgoed Beheer nogmaals een last onder bestuursdwang opgelegd voor dezelfde overtreding. In dit besluit is tevens vermeld dat de kosten op de VvE zullen worden verhaald. Van het besluit van 7 oktober 2009 is een afschrift verstuurd naar de afzonderlijke eigenaren van de appartementen.

Bij brief van 12 april 2010 heeft het dagelijks bestuur de VvE medegedeeld dat geen gehoor is gegeven aan het besluit van 7 oktober 2009 en dat het college opdracht zal geven aan een aannemer om herstelwerkzaamheden te treffen.

2. Bij besluit van 30 september 2010 heeft het dagelijks bestuur de VvE per adres van de diverse appartementseigenaren opnieuw een last onder bestuursdwang opgelegd. Het dagelijks bestuur heeft hieraan ten grondslag gelegd dat aan de panden nog werkzaamheden dienen te worden verricht. Zo is na een inspectie aan de gevels geconstateerd dat in het houtwerk van de kozijnen een houtzwam of schimmel zit en dat zich op een aantal plaatsen een houtworm heeft genesteld. Het dagelijks bestuur heeft aan het besluit een lijst met uit te voeren (herstel)werkzaamheden gehecht. Bij brief van 28 oktober 2010 heeft het dagelijks bestuur medegedeeld dat niet is voldaan aan de opgelegde last en dat een aannemer zal worden opgedragen de herstelwerkzaamheden te treffen.

Tegen de besluiten van 7 oktober 2009 en 30 september 2010 zijn geen rechtsmiddelen ingesteld.

Een deel van de werkzaamheden is verricht door bedrijf A. Bij vonnis van 19 april 2011 is bedrijf A in staat van faillissement verklaard terwijl, naar tussen partijen niet in geschil is, niet alle werkzaamheden waren verricht. De activiteiten van bedrijf A zijn in opdracht van het college voortgezet door bedrijf B.

3. Bij besluit van 8 juli 2016 gericht aan de VvE per adres van de afzonderlijke eigenaren heeft het college de hoogte vastgesteld van de kosten die ingevolge de opgelegde last onder bestuursdwang van 7 oktober 2009 verschuldigd waren. Volgens het besluit zijn de maatregelen getroffen door de aannemer en zijn meer werkzaamheden uitgevoerd dan is vermeld op de bij de last gevoegde maatregelenlijst. Het meerwerk betreft asbestsanering van panelen, door zwam aangetast houtwerk van de gevelkozijnen en tegelwerk in het trappenhuis. Volgens het besluit

zijn deze maatregelen getroffen aan het gebouw waarvoor de VvE verantwoordelijk is en zijn deze kosten om die reden voor haar rekening.

Daarnaast heeft het college bij besluit van 8 juli 2016 gericht aan de VvE per adres van de afzonderlijke eigenaren de hoogte vastgesteld van de kosten die ingevolge de opgelegde last onder bestuursdwang van 30 september 2010 verschuldigd waren. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat vanwege de omstandigheid dat de VvE niet actief is, de rekening niet naar een vertegenwoordiger van de VvE kan worden gestuurd, maar dat iedere appartementseigenaar een aparte rekening krijgt voor een deel van het totale bedrag. De verdeling van het te verhalen bedrag is gebaseerd op de splitsingsakte van het gebouw.

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Bevoegdheid

5. Appellant 1A en anderen betogen onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6826, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de burgerlijke rechter bevoegd is kennis te nemen van een geschil omtrent de invordering van de kosten van bestuursdwang voor zover deze voortvloeien uit het besluit van 7 oktober 2009. Daartoe voeren zij aan dat de last onder bestuursdwang is opgelegd vanwege een voortdurende overtreding, te weten achterstallig onderhoud, en de vooraanschrijving dateert van voor de datum van inwerkingtreding van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Appellant 1A en anderen betogen voorts dat op grond van artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek de kosten van bestuursdwang verjaren binnen 5 jaar nadat het college bekend was met de kosten en de overtreder.

5.1. Ingevolge artikel IV van de Vierde tranche van de Awb blijft, indien een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd wegens een overtreding die plaatsvond voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9506) valt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb (*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 165*) af te leiden dat het in artikel IV van de Vierde tranche neergelegde overgangsrecht ten doel heeft eerbiedigende werking toe te kennen aan het recht zoals dit gold tot 1 juli 2009, indien op die datum sprake was van een lopend handhavingsproces. Om het recht zoals dit gold tot 1 juli 2009 van toepassing te laten blijven, dient, gelet op deze uitspraak, in

een geval als dit, waarbij het college handhavend optreedt wegens overtredingen die hebben plaatsgevonden zowel vóór als na 1 juli 2009, een duidelijke aanwijzing aanwezig te zijn dat vóór 1 juli 2009 sprake was van een lopend handhavingsproces. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6826), dient de burgerlijke rechter, indien het voor de inwerkingtreding van de Vierde tranche geldende recht van toepassing is, te oordelen over een geschil omtrent de invordering van verbeurde dwangsommen. Nu het schriftelijke voornemen tot handhaving bij brief van 17 juli 2008 aan de VvE per adres van appellant 1A en anderen is verzonden, waarbij zij in de gelegenheid zijn gesteld zienswijzen als bedoeld in artikel 4:8, eerste lid, van de Awb, naar voren te brengen, is het recht zoals dat gold tot 1 juli 2009 op het geschil van toepassing. Anders dan het college ter zitting van de Afdeling heeft aangevoerd, maakt de omstandigheid dat het handhavingstraject is ingezet en beëindigd niet dat op de invorderingsbesluiten voor dat handhavingstraject het recht zoals dat luidde na 1 juli 2009 van toepassing is. De burgerlijke rechter is bevoegd kennis te nemen van een geschil omtrent de hoogte van de gemaakte kosten ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009. Het college had het bezwaarschrift voor zover gericht tegen de kostenverhaalbeschikking van 8 juli 2016 die betrekking heeft op de last onder bestuursdwang van 7 oktober 2009 om die reden niet-ontvankelijk moeten verklaren. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

5.3. Anders dan appellant 1A en anderen wensen, is de Afdeling niet bevoegd te beoordelen of de vordering voor zover het de in te vorderen kosten met betrekking tot het bestuursdwangbesluit van 7 oktober 2009 betreft, gelet op artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek is verjaard. De burgerlijke rechter is immers bevoegd kennis te nemen van een geschil omtrent de hoogte van de gemaakte kosten ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009.

Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.2 is overwogen, is de Afdeling uitsluitend bevoegd het besluit van 8 juli 2016 te beoordelen voor zover dat betrekking heeft op de te verhalen kosten van € 21.461,80, voortvloeiende uit de toepassing van bestuursdwang ter uitvoering van het besluit van 30 september 2010, nu de vooraanschrijving van dit besluit dateert van 10 september 2010.

Verjaring van de bevoegdheid tot het nemen van de kostenverhaalbeschikking

6. Appellant 1A en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in dit geval het college door tijdsverloop niet meer bevoegd

was een kostenbeschikking te nemen. Daartoe voeren zij aan dat de verjaringstermijn opgenomen in artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is omdat het een omissie is van de wetgever dat geen termijn in de Awb is opgenomen waarbinnen een kostenbeschikking dient te worden genomen. Volgens appellant 1A en anderen start de verjaringstermijn voor de invordering van de kosten van bestuursdwang op grond van artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek op het moment dat het college bekend is met de kosten en bij het college bekend is op wie de kosten kunnen worden verhaald. Voorts wijzen appellant 1A en anderen op artikel 17.17 van de Wet milieubeheer waarin is geregeld dat de bevoegdheid tot kostenverhaal vervalt met betrekking tot de uit hoofde van deze titel genomen maatregelen vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid of na de dag waarop degene die de milieuschade of de onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaakt is geïdentificeerd, indien deze dag later valt.

6.1. De verjaring van een rechtsvordering start gelet op artikel 4:104 van de Awb op het moment waarop de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken. De omstandigheid dat het college facturen heeft ontvangen van aannemers brengt niet met zich dat de betalingstermijn voor appellant 1A en anderen is gestart bij de ontvangst daarvan door het college. Gelet op artikel 4:86 en artikel 4:87 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 5:25, zesde lid, van die wet, start de verjaringstermijn eerst zes weken nadat het college de hoogte van de verschuldigde kosten heeft vastgesteld en het college in dat besluit een betalingstermijn heeft gesteld. Dit betekent dat zes weken na 8 juli 2016 de verjaringstermijn is gestart en dat de rechtsvordering, anders dan appellant 1A en anderen stellen, niet is verjaard.

Het betoog faalt.

7. Voorts voeren appellant 1A en anderen aan dat de rechtbank heeft miskend dat het in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is dat het college vijf jaar nadat het college bekend is geworden met de facturen voor de uitgevoerde werkzaamheden is overgegaan tot het nemen van een kostenverhaalbeschikking.

7.1. Voor de uitvoering van de werkzaamheden die betrekking hebben op de last onder bestuursdwang van 30 september 2010 heeft de aannemer volgens de aangevallen uitspraak een bedrag van € 21.200 in rekening gebracht. Dit heeft het college vermeerderd met een bedrag van € 261,80 voor beheerskosten. Niet in geschil is dat het college de door bedrijf A voor de verrichte werkzaamheden opgestelde factuur heeft ontvangen op 11 februari 2011.

Het kostenverhaal is aangezegd in de opgelegde last onder bestuursdwang. Weliswaar heeft het college na ontvangst van de factuur van 11 februari 2011 lang gewacht met het nemen van de kostenverhaalbeschikking, maar de Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank geliet op dit tijdsverloop ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot het verhalen van de gemaakte kosten. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat niet is gebleken van signalen vanuit de gemeente dat kostenverhaal achterwege zou blijven en dat het hier gaat om de besteding van algemene middelen die de overtreder door uitvoering van de opgelegde last onder bestuursdwang had kunnen voorkomen.

Het betoog faalt.

8. Daarnaast betogen appellants 1A en anderen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot kostenverhaal, omdat de werkzaamheden niet deugdelijk zijn uitgevoerd. Ter staving van dit betoog verwijzen appellants 1A en anderen naar een in haar opdracht door Nebest B.V. uitgevoerd onderzoek naar de bouwkundige staat van 8 december 2016 en het faillissementsverslag van bedrijf A, waaruit blijkt dat het faillissement is veroorzaakt doordat een aantal vastgoedprojecten zijn vertraagd of met onvoldoende resultaat zijn afgerond. Verder blijkt, anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgens appellants 1A en anderen uit het opleverrapport van bedrijf B niet dat bedrijf B alle werkzaamheden, inclusief de werkzaamheden die zijn verricht door bedrijf A, heeft opgeleverd. Appellants 1A en anderen voeren verder aan dat het college door het tijdsverloop een argument ontleent aan de stelling dat de staat van de appartementen niet te wijten is aan het ondeugdelijk verrichten van de werkzaamheden, maar aan het ontbreken van planmatig onderhoud gedurende de periode nadat de werkzaamheden zijn verricht.

8.1. De rechtbank heeft in hetgeen door appellants 1A en anderen is aangevoerd over de wijze waarop de herstelwerkzaamheden zijn uitgevoerd terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid de kostenverhaalbeschikking heeft kunnen nemen. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het op de weg van appellants 1A en anderen had gelegen om na uitvoering van de werkzaamheden contact op te nemen met het college over de wijze waarop de werkzaamheden zijn uitgevoerd. Appellants 1A en anderen hebben niet aanmerkelijk gemaakt dat zij na uitvoering van de werkzaamheden contact hebben opgenomen met het college. De omstandigheid dat in het faillissementsverslag van bedrijf A staat dat een aan-

tal vastgoedprojecten met onvoldoende resultaat is afgerond, betekent niet dat de in dit geval door bedrijf A aan de woningen van appellants 1A en anderen uitgevoerde werkzaamheden met onvoldoende resultaat zijn afgerond. De werkzaamheden ter uitvoering van het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang van 30 september 2010 zijn uitsluitend uitgevoerd door bedrijf A zodat, anders dan appellants 1A en anderen betogen, niet van belang is of bedrijf B deze werkzaamheden heeft opgeleverd.

Het betoog faalt.

Hoger beroep college

9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 8 juli 2016 voor zover het betreft de kosten van het besluit van 30 september 2010 heeft herroepen.

9.1. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak uitsluitend een berekening gemaakt voor mogelijk dubbel in rekening gebrachte kosten in het kader van het bestuursdwangbesluit van 7 oktober 2009. De rechtbank heeft bij de door haar gemaakte berekening geen rekening gehouden met het besluit van 8 juli 2016 over de te verhalen kosten behorende bij het bestuursdwangbesluit van 30 september 2010. Het betoog van het college slaagt reeds om die reden.

Hoogte van de te verhalen kosten

10. Appellants 1A en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de kosten niet konden worden verhaald, omdat de werkzaamheden door het college onvoldoende zijn gespecificeerd. Het besluit van 8 juli 2016 komt volgens appellants 1A en anderen wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Het college volstaat volgens appellants 1A en anderen ten onrechte met een vooraf opgestelde begroting voor de werkzaamheden en een achteraf opgestelde factuur waardoor niet duidelijk is welke werkzaamheden daadwerkelijk in rekening zijn gebracht. Daarnaast is onduidelijk of de door het college overgelegde facturen zijn betaald, omdat geen betalingsbewijzen zijn overgelegd.

10.1. Tussen partijen is niet in geschil dat aan de hier aan de orde zijnde kostenverhaalbeschikking met een bedrag van € 21.461,80 slechts één factuur van bedrijf A ten grondslag is gelegd. Om die reden kan dan ook geen sprake zijn van mogelijke dubbelbetalingen die het college zou verhalen op appellants 1A en anderen. Voorts is niet gebleken dat het college de door bedrijf A ingediende factuur niet heeft betaald. In dit verband is van belang dat een medewerker die betrokken is geweest bij de afhandeling van het faillissement van bedrijf A in een mail aan appellants 1A en an-

deren te kennen heeft gegeven dat het er op lijkt dat de factuur met het voormelde nummer is voldaan, omdat deze op de voor hem beschikbare lijst met openstaande posten niet voorkomt.

Voorts ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college meer kosten heeft verhaald dan de kosten die het college daadwerkelijk heeft gemaakt. Bovendien heeft het college ter zitting gesteld, door appellant 1A en anderen onweersproken, dat niet alle daadwerkelijk betaalde facturen in rekening zijn gebracht en hebben appellant 1A en anderen erkend dat het ingevorderde bedrag voor zover dat betrekking heeft op de last onder bestuursdwang van 30 september 2010 representatief lijkt te zijn voor de uitgevoerde werkzaamheden. De bezwaren van appellant 1A en anderen zijn gericht tegen de hoogte van de in deze procedure niet aan de orde zijnde last onder bestuursdwang van 7 oktober 2009.

11. Verder betogen appellant 1A en anderen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot invordering van de door het college gemaakte kosten. Daartoe voeren zij aan dat de gemaakte kosten disproportioneel hoog zijn, zij niet de financiële middelen voorhanden hadden om te voldoen aan de opgelegde last onder bestuursdwang en dat zij in financiële problemen komen door de kostenverhaalbeschikkingen.

11.1. Ten aanzien van het kostenverhaal geldt dat de toepassing van bestuursdwang ingevolge artikel 5:25 van de Awb geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. Bestuursdwang en kostenverhaal op de overtreder gaan als regel samen.

De rechtbank heeft in de enkele verwijzing van appellant 1A en anderen naar een offerte van 12 februari 2008 met betrekking tot werkzaamheden voortvloeiende uit de last onder bestuursdwang van 7 oktober 2009 terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de gemaakte kosten voor uitvoering van de last onder bestuursdwang van 30 september 2010 disproportioneel hoog zijn.

De Afdeling acht in dit geval geen bijzondere omstandigheden aanwezig die aanleiding geven voor het oordeel dat geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal moest worden afgezien. Het bestuursorgaan hoeft bij een besluit omtrent kostenverhaal in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te

geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de te verhalen kosten van bestuursdwang (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verhaalde kosten zou hebben. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:333.

De niet nader geconcretiseerde stelling van appellant 1A en anderen dat zij niet de financiële middelen hebben om het verschuldigde bedrag te kunnen betalen, leidt niet tot het oordeel dat het college niet in redelijkheid tot kostenverhaal zou kunnen overgaan. Overigens heeft het college ter zitting nogmaals aangegeven dat, om appellant 1A en anderen tegemoet te komen, de mogelijkheid bestaat om een betalingsregeling te treffen indien de daarvoor vereiste formulieren worden overgelegd.

Het betoog faalt.

Proceskostenveroordeling

12. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte het college heeft veroordeeld tot vergoeding van de door appellant 1A en anderen gemaakte proceskosten voor het inroepen van een niet-juridisch deskundige. Daartoe voert het college aan dat de beroepsgrond waarvoor deze deskundige is ingeroepen door de rechtbank ongegrond is verklaard en om die reden een veroordeling in de door appellant 1A en anderen ingediende kosten niet redelijk is.

12.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:380) komen de kosten van een deskundige op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport over een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing.

Tussen partijen is in geschil dat de werkzaamheden op juiste wijze zijn uitgevoerd en opgeleverd en om die reden heeft de rechtbank terecht overwogen dat de kosten die appellant 1A en anderen hebben gemaakt voor het opstellen van het rapport van Nebest voor vergoeding in aanmerking komen.

Het betoog faalt.

*Proceskostenveroordeling**Slot en conclusie*

13. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 3 mei 2017 van het college gegrond verklaren en dat besluit vernietigen voor zover daarbij de bezwaren gericht tegen de ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009 te verhalen kosten ongegrond zijn verklaard. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien en het door appellant 1A en anderen tegen het besluit van 8 juli 2016 gemaakte bezwaar, voor zover dit is gericht tegen de ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009 verhaalde kosten alsnog niet-ontvankelijk verklaren en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Het voorgaande betekent dat het college bij besluit van 3 mei 2017 de bezwaren gericht tegen de kostenverhaalbeschikking van 8 juli 2016 met een totaal te verhalen bedrag van € 21.461,80 terecht ongegrond heeft verklaard.

14. Het college dient ten aanzien van appellant 1A en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 23 februari 2018 in 17/3609;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 3 mei 2017, kenmerk A.B. 2016. 2.11534/11535/SK voor zover daarbij de bezwaren gericht tegen de ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009 te verhalen kosten ongegrond zijn verklaard;
- V. verklaart het door appellant 1A en anderen tegen de brief van 8 juli 2016 over de te verhalen kosten ten gevolge van het besluit van 7 oktober 2009 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam tot vergoeding van bij appellant 1A en anderen in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.923,50 (zegge: vijfduizend negenhonderddrieëntwintig euro en vijftig cent), waarvan € 3.028 is toe te rekenen aan door een derde

beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan appellant 1A en anderen het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 586 (zegge: vijfhonderdzesentachtig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Bijlage**Algemene wet bestuursrecht***Artikel 4:86*

- “1. De verplichting tot betaling van een geldsom wordt bij beschikking vastgesteld.
2. De beschikking vermeldt in ieder geval:
 - a. de te betalen geldsom;
 - b. de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden.”

Artikel 4:87

- “1. De betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, tenzij de beschikking een later tijdstip vermeldt.
2. Bij of krachtens wettelijk voorschrift kan een andere termijn voor de betaling worden vastgesteld.”

Artikel 4:104

- “1. De rechtsvordering tot betaling van een geldsom verjaart vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken.
2. Na voltooiing van de verjaring kan het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot aanneming en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer uitoefenen.”

Artikel 5:25

- “1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.
2. De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.
3. Tot de kosten van bestuursdwang behoren de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.

4. De kosten van voorbereiding van bestuursdwang zijn ook verschuldigd, voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast.
5. Tot de kosten van bestuursdwang behoren tevens de kosten van vergoeding van schade ingevolge artikel 5:27, zesde lid.
6. Het bestuursorgaan stelt de hoogte van de verschuldigde kosten vast.”

Noot

1. Het bestuursorgaan kan zelf bepalen wanneer de verjaringstermijn begint te lopen bij kostenverhaal na het toepassen van bestuursdwang. Daardoor zullen de kosten van bestuursdwang in de praktijk waarschijnlijk nooit onverhaalbaar blijken in verband met verjaring. Dat klinkt vreemd, maar het is wel het gevolg van de formulering van art. 4:104 Awb – zo bevestigt de Afdeling in deze uitspraak.

2. In art. 4:104 lid 1 Awb is een verjaringstermijn van vijf jaar opgenomen voor de rechtsvordering tot betaling van bestuursrechtelijke geldschulden. Daaraan is in lid 2 gekoppeld het verval van de bevoegdheden van het bestuursorgaan om beschikkingen te nemen verband houdende met de verjaarde rechtsvordering. Deze verjarings- en vervaltermijnen vangen aan op het moment dat de betalingsverplichting ontstaat. Bij een betalingsbeschikking op grond van art. 4:86 lid 1 Awb (zoals de kostenverhaalsbeschikking) ontstaat de betalingsverplichting pas op het moment dat de beschikking tot stand komt en niet (zoals vaak wordt gedacht) op het moment dat het bestuursorgaan de kosten voor bestuursdwang maakt. Met andere woorden: art. 4:104 Awb zit zo in elkaar dat zo lang het bestuursorgaan geen betalingsbeschikking neemt, er geen verjarings- en vervaltermijn gaat lopen. Zo gezien heeft het bestuursorgaan tot het einde der tijden de gelegenheid om een kostenverhaalsbeschikking te nemen.

3. Deze lezing van art. 4:104 Awb wordt in deze uitspraak bevestigd door de Afdeling. Voor de vraag of kostenverhaal niet meer mogelijk is vanwege verjaring en/of verval, is blijkens deze uitspraak niet relevant wanneer die kosten zijn gemaakt. Het is alleen relevant wanneer de kostenverhaalsbeschikking is genomen. Als er geen kostenverhaalsbeschikking is genomen, dan kan de vordering dus niet verjaren.

4. Best gek, vind je niet? Ik stel voorop dat deze uitspraak juridisch gewoon klopt als een bus. Ik zie ook niet hoe de Afdeling tot een ander oordeel had kunnen komen gelet op wat er in de Awb staat. Toch bekruipt mij hier een beetje een 'het kan toch niet zo zijn'-gevoel. Het kan toch niet zo zijn dat de overheid oneindig kan wachten

met het verhalen van de kosten van bestuursdwang? Een kostenverhaalsbeschikking is namelijk een bezwarend besluit voor de overtreder. Het past daarbij volgens mij niet dat het mogelijk is dat deze tot het einde der tijden boven het hoofd van de overtreder kan blijven hangen. Weliswaar kan de overtreder de kostenverhaalsbeschikking indien gewenst zelf af gaan dwingen (door een aanvraag te doen), maar dit strookt volgens mij niet met de gedachte dat verjaring en verval het gevolg zijn van het stilzitten van diegene die de rechtsvordering kan afdwingen (lees: de overheid). In feite verjaart of vervalt er dan niets, tenzij de overtreder zelf handelt om de verjaringstermijn te doen aanvragen.

5. De wetgever heeft in de toelichting op de vierde tranche zelf onderkend dat er geen verjarings- of vervaltermijn geldt voor dit soort gevallen, maar zag dit niet als een probleem onder verwijzing naar art. 3:309 BW (*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 54*). Die verwijzing is enigszins verrassend, omdat deze opmerking vooraf wordt gedaan door de vermelding dat:

“[a]fdeling 4.4.3 een volledige regeling [...] beoogt te geven. Derhalve heeft de schakelbepaling van artikel [3:326 BW] voor de in deze titel geregelde materie in beginsel geen betekenis meer”

(*Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 53*).

De verjaringsregeling in het BW is daarom helemaal niet van toepassing op de kostenverhaalsbeschikking gelet op de exclusieve regeling van titel 4.4 Awb. Diezelfde constatering doet de Afdeling in deze uitspraak (impliciet) nu zij niets doet met het betoog van de overtreder dat art. 3:310 BW hier van toepassing zou zijn.

6. Het is des te gekker dat er geen tijdslijm is voor het nemen van een kostenverhaalsbeschikking omdat er wel allerlei bijzondere vervalbepalingen zijn waarin wordt geregeld dat de bevoegdheid om een betalingsbeschikking te nemen vervalt vijf jaar nadat het feit waaruit de in te vorderen geldschuld voortvloeit zich voordoet. Naast het in deze uitspraak genoemde art. 17:17 Wm voor kostenverhaal bij milieuschade wijs ik op de vervaltermijn voor subsidies (art. 4:57 lid 4 Awb) en voor bestuurlijke boetes (art. 5:45 lid 1 Awb).

7. Kortom: het oordeel van de Afdeling in deze uitspraak lijkt mij juist gelet op de Awb, maar volgens mij moet de wetgever hier wel iets mee omdat deze uitkomst volgens mij niet heel redelijk is. Ik heb dan ook in mijn proefschrift (*Invoering door de overheid: de invoering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb*, Den Haag, 2018, p. 323–324) bepleit dat er een algemene vervaltermijn moet komen voor de betalingsbeschikking. Dat komt voor deze overtreder

te laat, maar dankzij deze overtreder kunnen we nu wel zeggen dat het geen theoretisch probleem is en dat er dus voor de wetgever echt aanleiding bestaat om in actie te komen.

T.N. Sanders

AB 2019/156

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

6 februari 2019, nr. 201709990/1/A1
(Mrs. J. Kramer, F.D. van Heijningen, E.A. Minderhoud)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

NJB 2019/492
ABkort 2019/80
ECLI:NL:RVS:2019:333

Financiële draagkracht in beginsel geen bijzondere omstandigheid, tenzij evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen.

Bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van art. 5:37 lid 1 Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Het bestuursorgaan hoeft bij een besluit omtrent invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en, indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig

inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

Uitspraak op het hoger beroep van:

Appellante A, appellant B en appellante C, te Lierop, gemeente Someren, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 2 november 2017 in 17/1482 in het geding tussen:

Appellante,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Someren.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 28 juli 2016 heeft het college besloten tot invordering van de verbeurde dwangsom van in totaal € 345.000 bij appellante A, appellant B en appellante C (hierna tezamen en in mannelijk enkelvoud: appellante).

Bij besluit van 4 april 2017 heeft het college het door appellante tegen die besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 november 2017 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2018, waar appellante, vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door J. Maessen en mr. B. Mutsaerts, bijgestaan door mr. F.A. Pommer, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij afzonderlijke besluiten van 21 april 2015 heeft het college in verband met de exploitatie van de inrichting op het perceel locatie 1 te Someren appellante A, appellant B en appellante C, naast bedrijf A en bedrijf B, onder oplegging van een dwangsom gelast het aanvoeren van varkens te beëindigen, de inrichting schoon te maken en de dierlijke mest af te voeren nadat de vleesvarkens zijn afgevoerd. Deze besluiten zijn in rechte onaantastbaar.

2. Vast staat dat appellante een dwangsom van € 345.000 heeft verbeurd nu hij, naar niet in geschil is, niet binnen de gestelde begunstigingstermijn heeft voldaan aan de bij het besluit van 21 april 2015 opgelegde last, voor zover die ziet op het afvoeren van de aanwezige dierlijke mest.