

mij bekende voorbeeld is van een geval waarin het bestuursorgaan zelf wil handhaven, maar dat niet mag vanwege het evenredigheidsbeginsel (zie voor de gevallen waarin het bestuursorgaan terecht niet wil handhaven gelet op het evenredigheidsbeginsel AB 2017/220). In dit geval oordeelt de Afdeling dat handhaving hier feitelijk een zinloze exercitie zal zijn. Immers, de gemeenteraad zal toch op een gegeven moment moeten voldoen aan art. 2.6.4 lid 3 en 4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Of ze het nu willen of niet. Als uitvoering wordt gegeven aan de verplichting dan zal de overtreding worden gelegaliseerd. Eventuele bomen die zijn herplant in de tussentijd – daargelaten dat die bij lange na niet volgroeid zullen zijn – zullen dan opnieuw moeten worden gekapt. Onder die omstandigheden is handhaving een zinloze exercitie en daarom niet evenredig te achten in verhouding tot het daarmee te dienen doel. Dat lijkt mij een terechte conclusie van de Afdeling.

T.N. Sanders

## AB 2018/122

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 oktober 2017, nr. 201607696/1/A1  
(Mrs. R. van der Spoel, D.J.C. van den Broek, R.J.J.M. Pans)  
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:21, 5:25 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2017/7553  
ECLI:NL:RVS:2017:2804

#### **Kosten voor spoedeisende bestuursdwang niet verhaalbaar als situatie niet spoedeisend was, kosten voor reguliere bestuursdwang niet verhaalbaar als begunstigingstermijn te kort was.**

*In het besluit van 28 juli 2015 zijn de maatregelen opgenomen die appelland moet treffen om aan de last te kunnen voldoen alvorens het college zelf tot het treffen van die maatregelen over gaat en de daarvoor gemaakte kosten verhaalt op appelland. Gelet op de aard van deze maatregelen, zoals hiervoor onder 2 weergegeven, acht de Afdeling een begunstigingstermijn van twee uur om de desbetreffende maatregelen te treffen ontoereikend. Het college heeft ter zitting ook erkend dat de in het besluit gegeven begunstigingstermijn van twee uur te kort was om aan de last onder bestuursdwang te voldoen. Gelet op het vorenstaande heeft het college niet in redelijkheid een begunstigingstermijn van twee uur aan de last onder bestuursdwang van 28*

*juli 2015 kunnen verbinden. Nu de gestelde begunstigingstermijn te kort was en in een nieuw besluit op bezwaar niet alsnog een nieuwe begunstigingstermijn kan worden gesteld omdat het college reeds uitvoering heeft gegeven aan het besluit van 28 juli 2015, betoogt appelland terecht dat de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang redelijkerwijs niet op hem kunnen worden verhaald.*

Uitspraak in het geding tussen:

Appelland, te Putten,  
en  
B&W van Putten, verweerder.

#### **Procesverloop**

Op 27 juli 2015 heeft het college spoedeisende bestuursdwang toegepast op het perceel locatie te Putten wegens het lekken van een mestsilo. Deze beslissing heeft het college bij besluit van 30 juli 2015 op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de hieraan verbonden kosten op appelland worden verhaald.

Bij besluit van 28 juli 2015 heeft het college appelland naar aanleiding van het lekken van de mestsilo op het perceel onder aanzegging van bestuursdwang gelast om binnen twee uur maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om herhaling of de gevolgen van dit ongewone voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Daarbij heeft het college vermeld dat indien bestuursdwang wordt toegepast de hieraan verbonden kosten op appelland worden verhaald.

Bij besluit van 5 augustus 2015 heeft het college zijn beslissing om op 30 juli 2015 spoedeisende bestuursdwang toe te passen door de openstaande kraan in de mestsilo op het perceel dicht te draaien, de op het perceel aanwezige installatie te verzegelen en cameratoezicht in te stellen, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de hieraan verbonden kosten op appelland worden verhaald.

Bij besluit van 5 januari 2016, verzonden op 13 juni 2016, heeft het college de door appelland tegen voormelde besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluit van 6 januari 2016 heeft het college de door appelland in verband met de spoedeisende bestuursdwang van 27 juli 2015 verschuldigde kosten vastgesteld op € 1884,05.

Bij besluit van 7 januari 2016 heeft het college de door appelland in verband met de spoedeisende bestuursdwang van 30 juli 2015 verschuldigde kosten vastgesteld op € 8888,66.

Bij besluit van 19 januari 2016 heeft het college de door appellandt verschuldigde kosten in verband met de bij besluit van 28 juli 2015 aangezegde bestuursdwang vastgesteld op € 44.329,44.

Tegen het besluit van 5 januari 2016 alsmede de besluiten van 6, 7 en 19 januari 2017 heeft appellandt beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juli 2017, waar appellandt, in persoon en bijgestaan door mr. A. Hofman, advocaat te Barneveld, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.J. Stokreef en ing. P. Hennekeij, zijn verschenen.

## Overwegingen

### *De bestuursdwangbesluiten*

#### *Inleiding*

1. Op het perceel bevindt zich een kleinschalige biogasinstallatie, primair ten behoeve van de (warm)watervoorziening van het op enige afstand gelegen openbaar zwembad. Tot deze inrichting behoren twee mestsilos met bijbehorend ondergronds leidingwerk en een opvangput voor mest.

2. Op 27 juli 2015 heeft appellandt conform artikel 17.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer gemeld dat één van de mestsilos op het perceel lekkage vertoonde. Het college heeft vervolgens geconstateerd dat het gasdak van die mestsilo was ingezakt door het losraken van een ventilatiebuis die er voor zorgt dat het gasdak op druk blijft. Door het ingezakte gasdak en het daarin opgehoopte regenwater is druk uitgeoefend op de in de mestsilo opgeslagen mest. Mede als gevolg van deze druk is de mestsilo ter hoogte van de doorvoeren van de roerwerken gaan lekken. Langs de silo en op het terrein van de inrichting is mest en/of digestaatmengsel op de bodem terecht gekomen.

Nu appellandt geen maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om herhaling of de gevolgen van dit ongewone voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, de nadelige gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken alsmede gezien de mededeling van appellandt dat hij geen maatregelen zal nemen, heeft appellandt volgens het college in strijd gehandeld met artikel 17.1 van de Wet milieubeheer. Omdat de toenemende drukopbouw in de silo ten gevolge van het ongewone voorval een zodanige bedreiging voor het milieu vormde, heeft het college op 27 juli 2015 direct ingegrepen door middel van de inzet van een mobiele kraan waardoor het opgehoopte regenwater uit het ingezakte gasdak kon worden opge-

zogen en het gasdak weer op druk kon worden gebracht door de ventilatiebuis te bevestigen.

Bij besluit van 30 juli 2015 heeft het college zijn beslissing om op 27 juli 2015 spoedeisende bestuursdwang toe te passen op het perceel op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de hieraan verbonden kosten op appellandt worden verhaald.

3. Het college heeft vervolgens op 28 juli 2015 een last onder bestuursdwang opgelegd, omdat door appellandt geen maatregelen zijn getroffen om herhaling of de nadelige gevolgen van het op 27 juli 2015 plaatsgevonden ongewoon voorval te voorkomen of te beperken en ongedaan te maken. Met de op 27 juli 2015 toegepaste spoedeisende bestuursdwang was de overstromde mest nog niet opgeruimd en nieuwe overstromingen dienden te worden voorkomen, aldus het college. In de last van 28 juli 2015 is daarom besloten dat appellandt binnen twee uur uitvoering dient te geven aan de last door het peil van de mest en/of digestaatmengsel in de lekkende mestsilo tot ruim onder het punt van de doorvoeren van de roerwerken te verlagen en het peil zodanig laag te houden dat overstroming van de mestsilo ter hoogte van de doorvoeren van de roerwerken wordt voorkomen alsmede door de uit de lekkende silo vrijgekomen mest en/of digestaatmengsel van de bodem en uit de mestkelder bij de lekkende silo te verwijderen en het als gevolg van het verwijderen vrijgekomen materiaal op te ruimen. Indien niet aan de last wordt voldaan gaat het college over tot het dusdanig legen van de lekkende silo dat het peil van de mest en/of digestaatmengsel zich onder het punt van de doorvoeren van de roerwerken bevindt, zodat zich niet opnieuw een ongewoon voorval kan voordoen. De mest en/of digestaatmengsel zal uit de silo, van de bodem en uit de mestkelder in extra mestzakken of andere opslagmogelijkheden worden overgebracht. In het besluit heeft het college vermeld dat de hieraan verbonden kosten op appellandt worden verhaald. De mestsilo is uiteindelijk in opdracht van het college gedeeltelijk leeg gepompt.

4. Op 30 juli 2015 is door een toezichthouder van de gemeente geconstateerd dat het niveau in de op 29 juli 2015 gedeeltelijk geleegde mestsilo met 3 tot 4 centimeter was gestegen. Middels het kijkvenster in de mestsilo en na bestudering van de technische tekening van de mestsilo is vastgesteld dat via een openstaande kraan water in de lekkende mestsilo stroomde. Voorts bestond bij het college het vermoeden dat de silo van buitenaf werd gevuld. Onder deze omstandigheden was volgens het college het risico op herhaling van het ongewoon voorval groot. Daarom heeft het college op 30 juli 2015 besloten

op grond van onder meer de artikelen 5.7, 5:28 en 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) spoedeisende bestuursdwang toe te passen door het onmiddellijk dichtdraaien van de openstaande kraan, en, om vulling van de silo van buitenaf te voorkomen, het verzegelen van de beide binnen de inrichting aanwezige mestsilo's inclusief aansluitingen en kranen alsmede het instellen van cameratoezicht op basis van een bewegingsdetectiesysteem via het bedrijf BouWatch Tijdelijke Beveiliging te Assen. Hierdoor wordt volgens het college voorkomen dat appelland in strijd dreigt te handelen met artikel 17.1 van de Wet milieubeheer. Deze beslissing is op 5 augustus 2015 op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de hieraan verbonden kosten op appelland worden verhaald.

5. De hiervoor vermelde besluiten zijn bij besluit op bezwaar van 5 januari 2016 in stand gelaten.

#### Regelgeving

Artikel 17.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt:

“Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.”

#### *Spoedeisende bestuursdwang van 27 juli 2015, op schrift gesteld op 30 juli 2015*

6. Appelland betoogt dat de door het college op 27 juli 2015 uitgevoerde spoedeisende bestuursdwang niet noodzakelijk was ter voorkoming van een milieubedreigende situatie. Nu niet concreet is vastgesteld dat het ingevallen regenwater in het gasdak de overstroming veroorzaakte en nadien is gebleken dat door een openstaande kraan in de mestsilo water werd toegevoegd aan de silo, is het besluit onzorgvuldig tot stand gekomen.

6.1. In het besluit van 30 juli 2015 is door het college uiteengezet wat een toezichthouder van de gemeente Putten op 27 juli 2015 op het perceel heeft geconstateerd, zoals hiervoor onder 2 is weergegeven, en dat dit een spoedeisende situatie opleverde die direct optreden noodzakelijk maakte. Dat nadien bleek dat er in de desbetreffende mestsilo ook een kraan openstond, waardoor water aan de mest werd toegevoegd, maakt de situatie zoals het college die op 27 juli 2015 ter

plaats heeft aangetroffen niet minder spoedeisend. Het college heeft zich gelet op de druk op de mest vanwege het ingezakte en met regenwater volgelopen gasdak op het standpunt kunnen stellen dat dit op 27 juli 2015 mede de oorzaak was van het lekken van de mestsilo.

Het betoog faalt.

#### *De last onder bestuursdwang van 28 juli 2015*

7. Appelland heeft ter zitting de beroepsgrond gericht tegen de last onder bestuursdwang van 28 juli 2015, inhoudende dat het college door het opleggen van deze last in strijd heeft gehandeld met artikel 5:6 van de Awb, ingetrokken.

8. Appelland betoogt dat het college een te korte begunstigingstermijn aan de last onder bestuursdwang van 28 juli 2015 heeft verbonden. Het was voor hem onmogelijk om binnen twee uur aan de last te voldoen. Nu er geen toereikende begunstigingstermijn is gegeven, dient volgens appelland de last onder bestuursdwang te worden herroepen voor zover daarbij is bepaald dat de kosten van bestuursdwang op hem zullen worden verhaald.

8.1. Artikel 5:24, tweede lid, van de Awb luidt:

“De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd”.

8.2. Aan het college komt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn enige vrijheid toe. Echter, bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn geldt als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag voorts niet korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen.

8.3. In het besluit van 28 juli 2015 zijn de maatregelen opgenomen die appelland moet treffen om aan de last te kunnen voldoen alvorens het college zelf tot het treffen van die maatregelen over gaat en de daarvoor gemaakte kosten verhaalt op appelland. Gelet op de aard van deze maatregelen, zoals hiervoor onder 2 weergegeven, acht de Afdeling een begunstigingstermijn van twee uur om de desbetreffende maatregelen te treffen ontoereikend. Het college heeft ter zitting ook erkend dat de in het besluit gegeven begunstigingstermijn van twee uur te kort was om aan de last onder bestuursdwang te voldoen. Gelet op het vorenstaande heeft het college niet in redelijkheid een begunstigingstermijn van twee uur aan de last onder bestuursdwang van 28 juli 2015 kunnen verbinden.

Nu de gestelde begunstigingstermijn te kort was en in een nieuw besluit op bezwaar niet als-

nog een nieuwe begunstigingstermijn kan worden gesteld omdat het college reeds uitvoering heeft gegeven aan het besluit van 28 juli 2015, betoogt appelland terecht dat de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang redelijkerwijs niet op hem kunnen worden verhaald.

Het betoog slaagt.

*Spoedeisende bestuursdwang van 30 juli 2015, op schrift gesteld op 5 augustus 2015*

9. Appellant betoogt dat het college ten onrechte spoedeisende bestuursdwang heeft toegepast. Nu de kraan in de desbetreffende mestsilo was dichtgedraaid en gezien de stijging van het niveau van de mest in de mestsilo met 3 à 4 cm gedurende 16 uur, bestond er geen gefundeerde aanwijzing voor nog een andere van buiten komende oorzaak voor de stijging van het niveau van de mest. Evenmin was sprake van een gefundeerde aanwijzing dat de kraan opzettelijk was opengedraaid en weer opengedraaid zou kunnen worden. Het had volgens appellant op de weg van het college gelegen om na het dichtdraaien van de kraan nogmaals te controleren of het niveau van de mest in de silo was gestegen en of de kraan nog dicht was. Niet valt in te zien waarom een dergelijke controle niet kon worden afgewacht. Onder deze omstandigheden bestond volgens hem geen spoedeisend belang bij het instellen van permanent en kostbaar cameratoezicht, zodat de kosten voor het instellen van camera-toezicht niet op hem kunnen worden verhaald.

9.1. Ter zitting is komen vast te staan dat appellant niet betwist dat de desbetreffende kraan open stond en dat het dichtdraaien van de openstaande kraan spoedeisend was. Ook betwist appellant niet de verzegeling van de mestsilo's, inclusief aansluitingen en kranen, door het met waarschuwingsslint afzetten van het gedeelte ter rein waarop de mestsilo's zich bevinden.

Daargelaten of de op 30 juli 2015 door toezichthouders van de gemeente op het perceel aangetroffen situatie aanleiding kon geven tot preventief optreden op grond van artikel 5:7 van de Awb, bestond er naar het oordeel van de Afdeling op dat moment geen spoedeisend belang bij het terstond toepassen van bestuursdwang door het instellen van cameratoezicht. Het aan deze spoedeisende bestuursdwang ten grondslag gelegde vermoeden dat de desbetreffende mestsilo van buitenaf wordt gevuld, is niet met feiten onderbouwd. Bovendien is het enkele vermoeden van een oorzaak van buitenaf, onvoldoende voor het oordeel dat de situatie zodanig spoedeisend is dat dit direct optreden door het college vergt. Dat de mestsilo eerder meerdere keren is volgelopen, maakt evenmin dat er een spoedeisend be-

lang bestond bij het instellen van cameratoezicht. Daarbij is van belang dat het gasdak van de mestsilo ten tijde van de toepassing van spoedeisende bestuursdwang op 30 juli 2015 reeds was hersteld en de kraan in de mestsilo was dichtgedraaid, waarbij is geconstateerd dat het borrelen in de mestsilo stopte, zodat er in zoverre geen aanwijzingen bestonden dat de mestsilo nogmaals zou vollopen en gaan lekken met wederom een ongewoon voorval als bedoeld in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer tot gevolg. Onder deze omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling de aan de spoedeisende bestuursdwang verbonden maatregel tot het instellen van cameratoezicht te vergaand, mede gelet op de kosten die daarmee gepaard gaan. Dit betekent voorts dat de kosten voor het instellen van cameratoezicht niet op appellant kunnen worden verhaald.

Het betoog slaagt.

*Conclusie bestuursdwangbesluiten*

10. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het beroep van appellant tegen het besluit op bezwaar van 5 januari 2016, voor zover het ziet op het besluit van 30 juli 2015, waarbij het zijn beslissing om op 27 juli 2015 spoedeisende bestuursdwang toe te passen op schrift heeft gesteld, ongegrond is.

Het beroep van appellant tegen het besluit op bezwaar van 5 januari 2016, voor zover het ziet op de besluiten van 28 juli 2015 en 5 augustus 2015, waarbij het zijn beslissing om op 30 juli 2015 spoedeisende bestuursdwang toe te passen op schrift heeft gesteld, is gegrond.

Het besluit van 5 januari 2016 dient, voor zover het betreft het besluit van 28 juli 2015, te worden vernietigd. Nu evenwel vast staat dat het college ter zake bevoegd was over te gaan tot handhavend optreden, bestaat gelet daarop naar het oordeel van de Afdeling slechts aanleiding het besluit van 28 juli 2015 te herroepen, voor zover daarbij is bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang op appellant worden verhaald. (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1268.) De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Het besluit op bezwaar van 5 januari 2016 dient voorts te worden vernietigd, voor zover het betreft het besluit van 5 augustus 2015. De Afdeling ziet gelet op hetgeen hiervoor onder 9.1 is overwogen aanleiding het besluit van 5 augustus 2015 te herroepen, voor zover daarbij is bepaald dat het uitvoeren van de spoedeisende bestuursdwang het instellen van cameratoezicht op basis van een bewegingsdetectiesysteem via het bedrijf 'BouWatch Tijdelijke Beveiliging' te Assen omvat en voor zover daarbij is bepaald dat de

kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang, voor zover dat ziet op het instellen van voormeld cameratoezicht, op appelland worden verhaald. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

#### *De kostenbeschikkingen*

11. Bij besluiten van 6, 7 en 19 januari 2016 heeft het college de door appelland verschuldigde kosten vastgesteld in verband met de spoedeisende bestuursdwang van 27 juli 2015 onderscheidenlijk 30 juli 2015 alsmede van de bij besluit van 28 juli 2015 aangezegde bestuursdwang.

12. Artikel 5:25 van de Awb luidt:

“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.”

13. Artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb luidt: “Het beroep tegen de last onder bestuursdwang heeft mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.”

14. Het betoog van appelland over het besluit van 19 januari 2016 slaagt, reeds gelet op hetgeen hiervoor onder 8.3 en 10 is overwogen. Aan de overige beroepsgronden inzake de kostenbeschikking van 19 januari 2016 wordt derhalve niet toegekomen.

15. Het betoog van appelland over het besluit van 7 januari 2016 slaagt, gelet op hetgeen hiervoor onder 9.1 en 10 is overwogen, voor zover het ziet op het instellen van cameratoezicht.

16. Appelland betoogt dat voorbereidingskosten die gemaakt zijn na het verstrijken van de begunstigingstermijn niet op hem kunnen worden verhaald en dat het college de in rekening gebrachte ambtelijke uren niet nader heeft onderbouwd.

16.1. De Afdeling zal mede gelet op hetgeen hiervoor onder 14 en 15 is overwogen dit betoog slechts beoordelen, voor zover het betreft de besluiten van 6 en 7 januari 2016.

16.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0587, inzake de kosten van voorbereiding van bestuursdwang gewezen op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:25, derde lid, van de Awb (*Kamerstukken II 1994/95, 23700, 5, p. 101*) waarin – samengevat weergegeven – staat dat in gevallen waarin geen termijn wordt gegund omdat de uitoefening van bestuursdwang spoedeisend is, de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, ook voor zover zij zijn gemaakt na het besluit tot toepassing van bestuursdwang, voor rekening komen van het bestuursorgaan. Deze situatie doet zich hier voor aangezien het college de situatie op 27 juli en 30 juli 2015 zo spoedeisend heeft geacht dat een besluit niet kon worden afgewacht maar achteraf met toepassing van artikel 5:31, tweede lid, van de Awb is bekend gemaakt. Het college heeft derhalve de kosten van voorbereiding van deze bestuursdwang niet op appelland mogen verhalen. Bovendien heeft het college de in de kostenbeschikkingen vermelde ambtelijke uren niet toegelicht.

Het betoog slaagt.

17. Appelland betoogt dat uit de kostenbeschikkingen van 6 en 7 januari 2016 niet blijkt wat het verband is tussen de verrichte werkzaamheden en de uitgevoerde bestuursdwang en of die werkzaamheden noodzakelijk waren voor de toepassing van bestuursdwang.

17.1. Ten aanzien van de kostenbeschikking van 6 januari 2016 overweegt de Afdeling dat gelet op hetgeen hiervoor onder 16.2 is overwogen slechts de kosten, die in de bijlage bij de kostenbeschikking zijn aangeduid met de nrs. 151504053 en 151504907 met een bedrag van in totaal € 312,64, dienen te worden beoordeeld. De Afdeling acht voldoende aannemelijk dat deze kosten, die zien op de huur en aan- en afvoer van een roterende verreiker alsmede het aansluiten van een stroomvoorziening, verband houden met het ontdoen van het ingezakte gasdak van ingevallen regenwater en het weer op druk brengen daarvan.

Ten aanzien van de kostenbeschikking van 7 januari 2016 overweegt de Afdeling dat gelet op hetgeen hiervoor onder 9.1, 10 en 16.2 is overwogen slechts de kosten, die in de bijlage bij de kostenbeschikking zijn aangeduid met 151504053 ‘advies vergister’ met een bedrag van € 580,36, dienen te worden beoordeeld. Blijkens de bij de kostenbeschikking behorende factuur is het advies gevraagd op 28 juli 2017. De kostenbeschikking van 7 januari 2016 ziet echter op de op 30

juli 2017 uitgevoerde spoedeisende bestuursdwang, zoals deze op 5 augustus 2016 op schrift is gesteld. Uit dat besluit blijkt niet dat voor de op 30 juli 2017 uitgevoerde spoedeisende bestuursdwang advies is gevraagd dan wel nodig was. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat deze kosten in redelijkheid niet op appellant kunnen worden verhaald.

Het betoog slaagt.

18. Appellant heeft ter zitting zijn beroepsgrond dat er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college niet in redelijkheid de kosten van bestuursdwang op hem kan verhalen, ingetrokken.

#### *Conclusie kostenbeschikkingen*

19. Het beroep tegen de besluiten van 6, 7 en 19 januari 2016 is gegrond.

Het besluit van 6 januari 2016 dient, gelet op overweging 16.2, te worden vernietigd, voor zover op appellant meer dan € 312,64 aan kosten van de toepassing van bestuursdwang is verhaald. Dit betekent dat op appellant € 312,64 aan kosten van de toepassing van bestuursdwang kan worden verhaald en dat de kosten die betrekking hebben op de ambtelijke uren, die blijkens het bij het besluit van 6 januari 2016 opgenomen kostenoverzicht neerkomen op een totaalbedrag van € 1571,41, niet kunnen worden verhaald.

Het besluit van 7 januari 2016 dient, gelet op de overwegingen 9.1, 10, 15, 16.2 en 17.1, in zijn geheel te worden vernietigd.

Het besluit van 19 januari 2016 dient, gelet op de overwegingen 8.3, 10 en 14, in zijn geheel te worden vernietigd.

20. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 5 januari 2016 alsmede tegen de besluiten van 6, 7 en 19 januari 2016 gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Putten van 5 januari 2016, kenmerk 417055, voor zover het ziet op de besluiten van 28 juli 2015 en 5 augustus 2015;

III. herroept het besluit van 28 juli 2015, voor zover daarbij is bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang op appellant worden verhaald;

IV. herroept het besluit van 5 augustus 2015, voor zover daarbij is bepaald dat het uitvoeren van spoedeisende bestuursdwang het instellen van cameratoezicht op basis van een bewegings-

detectiesysteem via het bedrijf 'BouWatch Tijdelijke Beveiliging' te Assen omvat en voor zover daarbij is bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang, voor zover dat ziet op het instellen van voormeld cameratoezicht, op appellant worden verhaald;

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Putten van 6 januari 2016, voor zover op appellant meer dan € 312,64 aan kosten van de toepassing van bestuursdwang is verhaald, van 7 januari 2016 en van 19 januari 2016;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Putten tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Putten aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

#### **Noot**

1. In deze uitspraak gaat op het vlak van kostenverhaal nagenoeg alles mis voor het bestuursorgaan wat er mis had kunnen gaan. Uiteindelijk blijkt het bestuursorgaan op zichzelf terecht te hebben ingegrepen, maar de wijze van dat ingrijpen leidt ertoe dat de rekening daarvoor vrijwel geheel bij de gemeente blijft liggen, in plaats van bij de overtreder. De rechtsregels in deze uitspraak zijn op zichzelf niet nieuw. Deze uitspraak is volgens mij toch annotatiewaardig omdat de uitspraak mooi illustreert dat de gevolgen van fouten bij de toepassing van bestuursdwang voor het kostenverhaal (subtiel) verschillend zijn, afhankelijk van het soort bestuursdwang dat is toegepast.

2. Naast reguliere bestuursdwang (art. 5:21 Awb), kennen wij spoedeisende bestuursdwang (art. 5:31 lid 1 Awb – bestuursdwang zonder voorafgaande lastgeving, maar wel vooraf op schrift gesteld) en zeer spoedeisende bestuursdwang (art. 5:31 lid 2 Awb – bestuursdwang zonder voorafgaande lastgeving en zonder vooraf op schrift gesteld). In dit geval heeft het bestuursorgaan zowel reguliere bestuursdwang als (tot tweemaal toe) zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast. Kostenverhaal is de sluitpost van de uitvoering van bestuursdwang (art. 5:25 Awb). Als de (toepassing van) bestuursdwang rechtmatig was, dan kan het bestuursorgaan alle

noodzakelijk, redelijk en daadwerkelijk gemaakte kosten voor de toepassing van bestuursdwang op de overtreder verhalen. De aard van de kosten doet er niet toe, zo lang ze maar aan de voornoemde drie criteria voldoen. Zijn er echter fouten in het proces of bij de feitelijke uitvoering van bestuursdwang gemaakt, dan kan de bestuursrechter het kostenverhaal geheel of gedeeltelijk beperken. Daarnaast kunnen er bijzondere omstandigheden zijn die nopen tot het afzien van kostenverhaal (zie: T.N. Sanders, 'Kostenverhaal bij bestuursdwang: het invorderen van de kosten van bestuursdwang onder de vierde tranche', *Gst.* 2016/41).

3. Het is niet in geschil dat er een overtreding was die handhavend optreden rechtvaardigde. Ook is niet in geschil dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt in de uitoefening van bestuursdwang. Ook wordt niet betoogd dat er een bijzondere omstandigheid zou zijn op grond waarvan het bestuursorgaan had moeten afzien van het kostenverhaal. Onder die omstandigheden is kostenverhaal meestal 'kat in 't bakkie' (geheel terzijde: wist u dat deze Rotterdamse uitdrukking 'geld in 't laatje' betekent?). Het bestuursorgaan heeft echter drie klassieke fouten gemaakt. Ten eerste is bij de reguliere bestuursdwang een te korte begunstigingstermijn gegeven (r.o. 8.3). Ten tweede is in één geval ten onrechte zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast (r.o. 9.1). Ten derde zijn er voorbereidingskosten in rekening gebracht bij het (terecht) toepassen van zeer spoedeisende bestuursdwang (r.o. 10).

4. Klassieke fout 1: een te korte begunstigingstermijn geven bij een reguliere last onder bestuursdwang. Een begunstigingstermijn dient om de overtreder de gelegenheid te bieden om de overtreding zelf ongedaan te maken. Hij mag niet langer zijn dan nodig is, maar hij mag ook niet korter zijn dan nodig is om de overtreding ongedaan te maken. In dit geval kreeg appellant twee uur de tijd om een paar duizend kilo mest uit een silo te verwijderen. Dat is wat aan de krappe kant. Ik zie het mijzelf in ieder geval niet doen. De Afdeling oordeelt begrijpelijkerwijs dat de begunstigingstermijn te kort is. Het gevolg van een te krappe begunstigingstermijn is dat de overtreder eigenlijk nooit de redelijke kans heeft gehad om zelf de overtreding te beëindigen. De Afdeling verbindt daar het gevolg aan dat kostenverhaal in het geheel niet meer redelijk is. Daarom herroept de Afdeling het bestuursdwangbesluit voor zover daarbij is bepaald dat de kosten op appellant worden verhaald (dictum onder III) en vernietigt de Afdeling de daarop gebaseerde kostenverhaalsbeschikking (dictum onder VI). Ik signaleer wel dat de bestuursdwangbeschikking

voor het overige in stand blijft (hier kom ik later op terug).

5. Klassieke fout 2: ten onrechte (zeer) spoedeisende bestuursdwang toepassen. Zeer spoedeisende bestuursdwang toepassen als dat niet nodig is, is fataal voor het kostenverhaal, maar ook voor de bestuursdwangbeschikking. In dit geval is een deel van de zeer spoedeisende bestuursdwang terecht, maar voor een deel meent de Afdeling dat het direct optreden niet gerechtvaardigd was. Het enkele vermoeden dat de silo nog werd bijgevuld maakte nog niet dat er een spoedeisend belang bij het direct plaatsen van een (kostbaar) camerasysteem was. Het gevolg van deze fout is niet alleen vernietiging van de kostenverhaalsbeschikking (dictum onder VI), maar ook herroeping van het (gehele) bestuursdwangbesluit ten aanzien van het camerasysteem (dictum onder IV).

6. Klassieke fout 3: voorbereidingskosten in rekening brengen bij zeer spoedeisende bestuursdwang. De premisse bij zeer spoedeisende bestuursdwang is dat er terstond moet worden opgetreden. De situatie is zo spoedeisend dat het een en ander niet eerst op schrift kan worden gesteld. Daarmee is niet te verenigen dat er voorbereidingskosten in rekening worden gebracht: er is immers geen tijd om voor te bereiden! Dat is overigens anders bij reguliere bestuursdwang, dan kunnen voorbereidingskosten wel in rekening worden gebracht. Het gevolg van deze fout is enkel de vernietiging van de kostenverhaalsbeschikking voor zover het de voorbereidingskosten betreft (dictum onder VI).

7. Het eindresultaat van de discussie liegt er niet om. Begon het bestuursorgaan de zaak met een rekening van € 55.102,54 die het op de appellant wilde verhalen, onderaan het dictum blijft daar welgeteld € 312,64 van over. Dit terwijl niet in geschil was dat er overtredingen waren waartegen handhavend moest worden opgetreden. Dat bewijst maar eens hoe verraderlijk complex bestuursdwang en kostenverhaal kunnen zijn.

8. Interessant om nog kort bij stil te staan zijn de consequenties van de rechtsregels in deze uitspraak vanuit het perspectief van de overheidsaansprakelijkheid. Een te korte begunstigingstermijn bij een reguliere last onder bestuursdwang betekent namelijk dat de bestuursdwangbeschikking alleen voor wat betreft het kostenverhaal wordt vernietigd. De toepassing van bestuursdwang vindt dus gewoon nog een grondslag in het (na de uitspraak onaanastbaar) bestuursdwangbesluit. Dat is voor het bestuursorgaan prettig voor het afwenden van civiele schadeclaims. Die stuiten dan af op de formele rechtskracht van het bestuursdwangbesluit. Bij (zeer) spoedeisende bestuursdwang wordt

echter het bestuursdwangbesluit vernietigd. Dat betekent dat het bestuursorgaan bloot wordt gesteld aan schadeclaims omdat de titel voor het feitelijk ingrijpen in zijn geheel is komen te ontvallen. Hoewel de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort in de civiele procedure uiteraard nog steeds kan betogen dat het causale verband tussen het onrechtmatig handelen en de schade ontbreekt, in zoverre dat het bestuursorgaan ook een rechtmatig (regulier) bestuursdwangbesluit had kunnen nemen die eenzelfde schade zou hebben veroorzaakt, is dat een minder sterke verdediging dan een rechtens onaanvaardbaar bestuursdwangbesluit die een grondslag biedt voor het handelen.

T.N. Sanders

### AB 2018/123

#### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1 februari 2017, nr. 201602847/1/A2

(Mrs. P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, E.J. Daalder)

m.nt. J.R. van Angeren\* en W. den Ouden

Art. 1:3 lid 4, 4:34, 4:50 Awb

ABkort 2017/39

ECLI:NL:RVS:2017:217

**Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. Verder komt het college bij de vraag of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten beoordelingsruimte toe. Het college hoeft voor het toepassen van de bevoegdheid van art. 4:50 lid 1 aanhef en onder b Awb geen beleidsregels vast te stellen. Wel dient deugdelijk te worden gemotiveerd waarom veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten en dient de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig te zijn.**

*Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. Verder komt het college bij de vraag of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzet-*

*ting van de subsidie verzetten beoordelingsruimte toe. Daarbij is niet van belang of bij de subsidieverlening een begrotingsvoorbehoud is gemaakt. In een andere opvatting zou art. 4:34 Awb, dat een bevoegdheid tot het maken van een begrotingsvoorbehoud bevat, zonder betekenis zijn. Daarnaast heeft een bestuursorgaan in een geval waarin het, zoals hier, beleids- en beoordelingsruimte heeft niet de verplichting om daarvoor beleidsregels vast te stellen. Het college hoefde dus voor het toepassen van de bevoegdheid van art. 4:50 lid 1 aanhef en onder b Awb geen beleidsregels vast te stellen. Wel dient deugdelijk te worden gemotiveerd waarom veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten en dient de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig te zijn.*

*In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar het bestuursakkoord 2014–2018, de Kaderbrief 2014 en de gemeentebegroting 2015, uiteengezet dat de gemeente voor 2016 een bedrag van € 7.514.000 dient te bezuinigen om te komen tot een sluitende begroting. In het dekkingsplan voor deze bezuiniging wordt in 2016 een bezuiniging van € 750.000 toegewezen aan de deelbegroting kunst en cultuur. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de onvermijdelijke en dwingende noodzaak tot bezuinigen afdoende heeft gemotiveerd.*

*In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar de notitie Focus & Reductie, voorts uiteengezet dat het bij de realisering van de bezuinigingen ervoor heeft gekozen het stelsel van stedelijke instellingen en activiteiten op het gebied van kunst en cultuur terug te brengen tot een compacte basisinfrastructuur en niet te kiezen voor een generieke bezuiniging ('kaasschaafmethode'). Daarbij wordt aan instellingen met een hoge mate van specialisme, zoals de stichting, geen prioriteit meer gegeven. De Afdeling acht dit niet onredelijk.*

*De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de stichting in beroep niet aannemelijk heeft gemaakt dat de korting van € 30.000 ertoe zal leiden dat andere subsidiegevers en sponsors hun subsidietoezeggingen in het nadeel van de stichting zullen herzien. Overigens had de kans dat de korting op de subsidie voor de stichting zou leiden tot intrekkingen van de subsidie door andere subsidieverstrekkers het college daarvan niet hoeven te weerhouden.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Intro in situ, gevestigd te Maastricht, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 9 maart 2016 in 15/2028 in het geding tussen:

De stichting

en

B&W van Maastricht.

\* J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.