

**JM 2014/76 RvS, 12-02-2014 Handhaving, Kostenverhaal, Bestuursdwang, Parate executie, Proces-verbaal**

Wetsbepaling(en):

[AWB artikel 5:24](#), [AWB artikel 5:25](#), [AWB artikel 5:29](#), [AWB artikel 5:30](#), [AWB artikel 5:31C](#)

Ook gepubliceerd in:

[ECLI:NL:RVS:2014:395](#), [JB 2014/64](#), [JOM 2014/234](#), [JOM 2014/338](#), [BA 2014/63](#), [ABkort 2014/57](#)

**JM 2014/76, Raad van State, 12-02-2014, ECLI:NL:RVS:2014:395, 201300991/1/A1 (annotatie)**

---

**Inhoudsindicatie**

Handhaving, Kostenverhaal, Bestuursdwang, Parate executie, Proces-verbaal

---

**Ga direct naar**

- [Samenvatting](#)
- [Uitspraak](#)
- [Beslissing/besluit](#)
- [Noot](#)

---

**Gegevens**

<b>Instantie</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>Datum uitspraak</b>	12-02-2014
<b>Publicatie</b>	JM 2014/76 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 6, 2014
<b>Annotator</b>	• <a href="#">T.N. Sanders</a>
<b>ECLI</b>	<a href="#">ECLI:NL:RVS:2014:395</a>
<b>Zaaknummer</b>	201300991/1/A1
<b>Overige publicaties</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">ECLI:NL:RVS:2014:395</a></li><li>• <a href="#">JB 2014/64</a></li><li>• <a href="#">JOM 2014/234</a></li><li>• <a href="#">JOM 2014/338</a></li><li>• <a href="#">Omgevingsvergunning in de praktijk 2014/5262</a></li><li>• <a href="#">BA 2014/63</a></li><li>• <a href="#">ABkort 2014/57</a></li></ul>
<b>Rechtsgebied</b>	Milieurecht

**Rubriek** Handhaving

**Rechters**

- mr. Slump
- mr. Sorgdrager
- mr. Helder

**Partijen**

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], wonend te [woonplaats], handelend onder de naam [bedrijf],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Assen van 18 december 2012 in zaken nrs. 11/396  
en 12/202 in het geding tussen:  
[bedrijf]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Emmen.

**Regelgeving**

- Awb - 5:24
- Awb - 5:25
- Awb - 5:29
- Awb - 5:30
- Awb - 5:31c lid 1

---

### Samenvatting

Appellant gebruikt zijn perceel in strijd met het bestemmingsplan. Het college van B en W van de gemeente Emmen treedt daartegen handhavend op door middel van het toepassen van bestuursdwang. De kosten worden vervolgens verhaald op appellant. Appellant komt op tegen de opgelegde last onder bestuursdwang en de kostenverhaalsbeschikking. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat de last terecht is opgelegd, maar dat de kostenverhaalsbeschikking op een groot aantal punten niet voldoet aan het motiveringsbeginsel. Daarmee geeft de Afdeling een interessant inzicht in de gevolgen van het (onjuist) toepassen van bestuursdwang voor de mogelijkheid om de kosten te verhalen. Interessant is ook het oordeel van de Afdeling dat een proces-verbaal in de zin van artikel 5:29, lid 2, Awb niet door een ambtenaar hoeft te zijn opgesteld en dat de rechtbank in dit geval terecht artikel 5:31c, lid 2, Awb heeft toegepast.

---

### Uitspraak

---

### *Procesverloop*

Bij besluit van 22 december 2010 heeft het college [bedrijf] op straffe van bestuursdwang opgedragen om binnen twee maanden het gebruik van het perceel [locatie] te Klazienaveen (hierna: het perceel) en de daarop aanwezige gebouwen in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan te beëindigen en beëindigd te houden door de opslag van materialen, materieel, landbouwvoertuigen en overige opslagen te verwijderen en verwijderd te houden. Daarbij heeft het aan [bedrijf] medegedeeld dat de kosten daarvan op hem zullen worden verhaald.

Bij besluit van 27 april 2011 heeft het college het door [bedrijf] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 8 december 2011 heeft het college de kosten voor het voorbereiden en uitvoeren van bestuursdwang gesteld op € 139.575,71.

Bij uitspraak van 18 december 2012 heeft de rechtbank het door [bedrijf] ingestelde beroep ongegrond verklaard, voor zover het is gericht tegen het besluit van 27 april 2011, en de behandeling van het

beroep, voor zover dit het bezwaar tegen het besluit van 8 december 2011 behelst, verwezen naar het college. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [bedrijf] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[bedrijf] heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 30 augustus 2013 heeft het college naar aanleiding van het door [bedrijf] gemaakte bezwaar het besluit van 8 december 2011 in stand gelaten en de kosten voor het voorbereiden en uitvoeren van bestuursdwang gesteld op € 80.044,14.

Tegen dit besluit heeft [bedrijf] beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2013, waar (...; red.)

---

### *Overwegingen*

---

1. Op het perceel rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Klazienaveen, linten Derksweg en Dordsedijk" de bestemming "Agrarische doeleinden Ag (hoofdzakelijk grondgebonden)".

Ingevolge artikel 2.5, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de als zodanig op de kaart aangewezen gronden bestemd voor grondgebonden agrarische bedrijvigheid met daarbij behorende agrarische bedrijfsgebouwen, bedrijfswoningen met aanbouwen en/of bijgebouwen, kassen, tuinen en erven en bijbehorende andere bouwwerken.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, is het verboden de in het plan begrepen gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de gegeven bestemming(en).

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, mag het gebruik van gronden, dat op het tijdstip dat het plan rechtskracht heeft gekregen bestaat en dat in strijd is met het plan, worden voortgezet.

2. Ingevolge artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), wordt onder last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:24, eerste lid, omschrijft de last onder bestuursdwang de te nemen maatregelen.

#### *Last onder bestuursdwang*

3. [bedrijf] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college het illegale gebruik van het perceel heeft gewraakt en dat dit gebruik niet onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt. Hij voert aan dat uit een gespreksverslag van 16 maart 1987 niet kan worden opgemaakt dat het college voornemens was om een einde te maken aan de illegale situatie en dat het niet berustte in het gebruik. Het gespreksverslag is door hem niet getekend en van de juistheid kan niet worden uitgegaan, aldus [bedrijf]. Volgens hem heeft het college hem medegedeeld dat hij het een en ander op het perceel diende op te ruimen, maar dit betekent niet dat het college voornemens was om op te treden tegen het illegale gebruik. Voorts heeft de rechtbank niet onderkend dat het college berustte in het illegale gebruik,

nu het college ten behoeve van zijn machinehandel een Hinderwetvergunning en twee bouwvergunningen heeft verleend.

3.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 3 maart 2010 in zaak nr. 200904139/1/H1) een overgangsbepaling als de onderhavige niet zover strekt dat zij ook kan worden ingeroepen in een geval waarin het bevoegde bestuursorgaan onder vigeur van de vroegere regeling het in geding zijnde gebruik heeft gewraakt en rechtens kon wraken, en het gebruik desondanks is voortgezet. Voor wraking is voldoende dat betrokkene namens het bevoegde bestuursorgaan op ondubbelzinnige wijze te kennen is gegeven dat sprake is van illegaal gebruik. Bovendien moet aan betrokkene duidelijk zijn gemaakt dat in een voortgezette overtreding van dit illegale gebruik niet zal worden berust.

3.2. Het ter plaatse geldende bestemmingsplan is vastgesteld in november 1989 en goedgekeurd op 19 juni 1990. Vast staat dat het college [bedrijf] voordien, bij brief van 11 maart 1987, heeft medegedeeld dat hij zijn landbouwmachinebedrijf op het perceel illegaal uitoefent en dat het perceel zowel in het op dat moment geldende bestemmingsplan "Verdenius" als in het ontwerpbestemmingsplan "Klazienaveen, linten Derksweg en Dordsedijk" een agrarische bestemming heeft. Het college heeft vermeld niet voornemens te zijn die bestemming te wijzigen. In deze brief heeft het college [bedrijf] uitgenodigd voor een gesprek. Uit het daarvan gemaakte verslag volgt dat het college [bedrijf] te kennen heeft gegeven dat hij het perceel binnen drie maanden in overeenstemming diende te brengen met de geldende bestemming. Het college heeft tevens vermeld dat het niet zal aarzelen handhavend op te treden en dat dit optreden voor rekening van [bedrijf] zal komen. Het college heeft het gespreksverslag aan hem toegestuurd bij brief van 13 april 1987 en heeft in die brief aangegeven dat voor 16 juni 1987 een en ander moet zijn opgeruimd op het perceel. Anders dan [bedrijf] betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college hem slechts heeft opgedragen het perceel op te ruimen en dat het niet voornemens was om handhavend op te treden. Uit de brief van 13 april 1987 en het gespreksverslag volgt dat het college voornemens was om handhavend op te treden tegen het illegale gebruik van het perceel, indien [bedrijf] de situatie niet in overeenstemming zou brengen met het bestemmingsplan.

De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande terecht overwogen dat het college [bedrijf] met de brief van 13 april 1987 en het daarbij gevoegde gespreksverslag van het gesprek op 16 maart 1987 op ondubbelzinnige wijze te kennen heeft gegeven dat sprake is van illegaal gebruik van het perceel en dat het niet zal berusten in het voortduren daarvan. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat het gebruik tijdig is gewraakt en dat het niet wordt beschermd door het in het bestemmingsplan neergelegde overgangsrecht. In de omstandigheid dat het gespreksverslag niet door [bedrijf] is ondertekend, is geen grond gelegen voor het oordeel dat de rechtbank niet van de juistheid van de inhoud ervan heeft kunnen uitgaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat vaststaat dat het gespreksverslag aan [bedrijf] is toegezonden en dat hij de inhoud ervan niet eerder heeft bestreden. Dat het college aan hem een Hinderwetvergunning heeft verleend voor het oprichten en in werking hebben van een handel in landbouwmachines, betekent niet dat het college berustte in het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel voor de opslag van materialen, materieel, landbouwvoertuigen en overige opslagen. Dat aan [bedrijf] twee bouwvergunningen zijn verleend, wat daar verder van zij, biedt evenmin grond voor dat oordeel, nu het college dit heeft weersproken, [bedrijf] die vergunningen niet heeft overgelegd en niet heeft vermeld waarvoor die zijn verleend.

Het betoog faalt.

4. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande terecht overwogen dat het gebruik van het perceel en de daarop aanwezige gebouwen voor de opslag van materialen, materieel, landbouwvoertuigen en overige opslagen in strijd is met de ter plaatse geldende bestemming en dat, nu [bedrijf] niet beschikt over een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, het college bevoegd is om terzake handhavend op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder

bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

5. [bedrijf] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de last niet nauwkeurig is omschreven en niet strekt tot het beëindigen van de overtreding. Daartoe voert hij aan dat de last niet strekt tot verwijdering van de opslag die in strijd is met de bestemming, maar tot alle opslag op het perceel, waaronder delen die voor privédoeleinden worden gebruikt, en in alle gebouwen, waaronder zijn woonhuis en bijgebouwen.

5.1. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de last onnauwkeurig is omschreven en dat voor [bedrijf] onduidelijk was, hoe hij aan de last kon voldoen. De last strekt ertoe dat [bedrijf] de materialen, materieel, landbouwvoertuigen en overige opslagen die in strijd met het bestemmingsplan op het perceel liggen opgeslagen dient te verwijderen en verwijderd te houden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het betoog van [bedrijf] dat de last ook ziet op het verwijderen van opslag die niet in strijd is met de bestemming, berust op een onjuiste lezing van het besluit, nu de last is verbonden aan het met het bestemmingsplan strijdige gebruik. De rechtbank heeft voorts terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de last ook strekt tot het verwijderen van in de woning opgeslagen materiaal, nu de last alleen ziet op de gronden met de bestemming "Agrarische doeleinden Ag (hoofdzakelijk grondgebonden)" en op de daarop aanwezige gebouwen.

Het betoog faalt.

#### *Kostenverhaal*

6. Ingevolge artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang mede betrekking op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Ingevolge het tweede lid kan de bestuursrechter de beslissing op het beroep of hoger beroep inzake de beschikking tot toepassing van bestuursdwang of de beschikking tot vaststelling van de kosten echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.

7. [bedrijf] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de behandeling van zijn beroep, voor zover het zijn bezwaar tegen de kostenbeschikking van 8 december 2011 behelst, met toepassing van artikel 5:31c, tweede lid, van de Awb heeft verwezen naar het college. Hij betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte en in strijd met de artikelen 5:29 en 5:30 van de Awb de goederen direct heeft weggegooid of verkocht, in plaats van die mee te voeren en op te slaan. Volgens [bedrijf] heeft het college disproportioneel en onrechtmatig gehandeld en kunnen de daardoor ontstane kosten niet op hem worden verhaald.

7.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het beroep van [bedrijf] ingevolge artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb mede betrekking heeft op het besluit van 8 december 2011 en dat de bezwaren tegen dit besluit in beginsel bij de beoordeling dienen te worden betrokken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank in het grote aantal feitelijke en juridische geschilpunten over het besluit van 8 december 2011 evenwel aanleiding kunnen zien om gebruik te maken van haar bevoegdheid om de behandeling van het beroep, voor zover dit het bezwaar van [bedrijf] tegen het besluit van 8 december 2011 behelst, te verwijzen naar het college, nu een goede rechtspleging daarbij is gebaat. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in de memorie van toelichting bij artikel 5:31c, tweede lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, blz. 111-112) is vermeld dat in bijzondere gevallen - bijvoorbeeld als nog ingewikkelde feitelijke geschilpunten rijzen - eerst een behandeling in lagere instantie gewenst is.

Het betoog faalt. Hetgeen [bedrijf] voor het overige betoogt met betrekking tot het besluit van 8 december 2011, behoeft gelet op het vorenstaande geen bespreking.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Het besluit van het college van 30 augustus 2013 wordt ingevolge artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet geacht eveneens onderwerp te zijn van het geding.

Bij dit besluit heeft het college het besluit van 8 december 2011 in stand gelaten, met dien verstande dat het de niet tot de opgelegde last behorende kosten voor het verwijderen van het toegangshek, de schuren en het groen ten bedrage van € 33.893,02 en de ten onrechte declarabel geachte kosten voor taxatie van de opstallen ten bedrage van € 437,50 op de invorderingskosten in mindering heeft gebracht. Verder heeft het de opbrengst van de geveilde goederen ten bedrage van € 32.673,00 in mindering gebracht. Voorts heeft het vanwege het niet strikt volgen van de wettelijke regels te zake van het opslaan van een deel van de afgevoerde zaken gedeeltelijk afgezien van kostenverhaal en daartoe € 5.000,00 in mindering gebracht op de invorderingskosten. Tot slot heeft het college de kosten van de schade aan het hefvoertuig ten bedrage van € 4.917,34 in mindering gebracht. Het college heeft het restant van de kosten voor het voorbereiden en uitvoeren van bestuursdwang gesteld op € 80.044,14.

10. Ingevolge artikel 5:25, eerste lid, van de Awb geschiedt de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

Ingevolge het derde lid behoren tot de kosten van bestuursdwang de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.

Ingevolge het zesde lid stelt het bestuursorgaan de hoogte van de verschuldigde kosten vast.

Ingevolge artikel 5:29, eerste lid, kan het bestuursorgaan zaken meevoeren en opslaan, voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vergt.

Ingevolge het tweede lid doet het bestuursorgaan van het meevoeren en opslaan proces-verbaal opmaken. Een afschrift van het proces-verbaal wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.

Ingevolge het derde lid draagt het bestuursorgaan zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken en geeft deze zaken terug aan de rechthebbende.

Ingevolge artikel 5:30, eerste lid, kan, indien een meegevoerde en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken nadat zij is meegevoerd kan worden teruggegeven, het bestuursorgaan de zaak verkopen.

Ingevolge het tweede lid kan het bestuursorgaan de zaak eerder verkopen, zodra de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten, vermeerderd met de voor de verkoop geraamde kosten, in verhouding tot de waarde van de zaak onevenredig hoog worden.

Ingevolge het derde lid vindt verkoop evenwel niet plaats binnen twee weken na de verstrekking van het afschrift van het proces-verbaal van meevoeren en opslaan, tenzij het gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen betreft.

Ingevolge het vijfde lid kan, indien naar het oordeel van het bestuursorgaan verkoop niet mogelijk is, het de zaak om niet aan een derde in eigendom overdragen of laten vernietigen. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

11. [bedrijf] betoogt dat geen proces-verbaal is opgemaakt door een gemeenteambtenaar en dat een inventarisatielijst van de goederen die van het perceel zijn weggehaald, ontbreekt.

11.1. Bij het besluit van 8 december 2011 is een rapport gevoegd van Dekra Automotive B.V. van 4 april 2011 (hierna: het rapport van Dekra), waarin is vermeld welke goederen gedurende het ontruimen van het perceel van 28 februari 2011 tot en met 11 maart 2011 zijn afgevoerd. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het college het rapport van Dekra niet heeft kunnen aanmerken als proces-verbaal in de zin van artikel 5:29, tweede lid, van de Awb. Dat het proces-verbaal dient te worden opgemaakt door een gemeenteambtenaar, volgt niet dwingend uit dat artikel. [bedrijf] heeft niet nader onderbouwd, welke goederen volgens hem niet in het proces-verbaal zijn opgenomen, zodat geen aanknopingspunten bestaan voor het oordeel dat het onvolledig is.

Het betoog faalt.

12. [bedrijf] betoogt dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 5:29 en artikel 5:30 van de Awb, doordat het college niet alle op het perceel aanwezige goederen heeft meegevoerd en opgeslagen, maar die gedeeltelijk direct heeft weggegooid of verkocht. Volgens hem heeft het college niet onderkend dat die goederen van waarde waren. Het college had hem in de gelegenheid dienen te stellen de kosten voor het opslaan van de goederen te voldoen en die zelf te verkopen. In dit verband betoogt hij dat niet inzichtelijk is hoe de gehanteerde verkoopprijs tot stand is gekomen. Tot slot betoogt hij dat het college ten onrechte geen melding heeft gemaakt van op het perceel aangetroffen waardevolle metalen, zoals zink en koper.

12.1. Volgens het rapport van Dekra, dat ten grondslag ligt aan de kostenbeschikking, zijn medewerkers van dit bedrijf voortdurend bij de ontruiming aanwezig geweest en is van alle aanwezige goederen beoordeeld of die een waarde vertegenwoordigden. De objecten die vermoedelijk enige waarde hadden, zijn meegevoerd en opgeslagen. Bij het rapport is een lijst gevoegd, waarop onder meer het soort object, de toestand waarin het verkeerde en de waarde zoals die door Dekra is getaxeerd, is vermeld. Van de overige goederen is geen afzonderlijke registratie per object gemaakt. Volgens het rapport zijn die goederen in hoofdzaak te omschrijven als metalen, hout, banden, kunststof en restafval. Het college heeft zich ten aanzien hiervan op het standpunt gesteld dat de waarde van deze zaken niet opweegt tegen de kosten voor het opslaan ervan. Een deel van deze zaken is direct verkocht. Het betreft volgens het rapport van Dekra 200,45 ton oude metalen onderscheidenlijk 107,94 ton oude metalen die aan twee verschillende metaalhandels zijn verkocht. Daarnaast is 261 ton loodaccu's direct verkocht. Onbestreden is dat de opbrengsten daarvan in mindering zijn gebracht op de te verhalen kosten. De overige zaken zijn door Van Gansewinkel B.V. verwerkt.

12.2. Niet in geschil is dat het toepassen van bestuursdwang vergde dat de opgeslagen materialen, materieel, landbouwvoertuigen en overige opslagen van het perceel werden meegevoerd. Uit artikel 5:29, eerste en derde lid, volgt dat het college in beginsel gehouden is die goederen op te slaan en zorg te dragen voor bewaring ervan, en die terug te geven aan de rechthebbende. Ingevolge artikel 5:30, derde lid, dient het college de meegevoerde goederen, met uitsluiting van gevaarlijke of bederfelijke stoffen, twee weken te bewaren, alvorens die te verkopen dan wel te vernietigen. Het college heeft in het besluit op bezwaar van 30 augustus 2013 erkend dat het niet overeenkomstig deze artikelen heeft gehandeld. Gelet op het vorenstaande betoogt [bedrijf] terecht dat het college door een gedeelte van de goederen direct te verkopen dan wel te vernietigen in strijd heeft gehandeld met artikel 5:29 en artikel 5:30 van de Awb. De betogen van [bedrijf] dat van de verkochte en vernietigde goederen waardevolle metalen deel uitmaakten, wat daar verder van zij, en dat het college de gehanteerde verkoopprijs van die goederen niet inzichtelijk heeft gemaakt, behoeven gelet op het vorenstaande geen bespreking.

Het betoog slaagt.

13. [bedrijf] betoogt verder dat het college de kosten voor het rapport van Dekra niet bij hem in rekening heeft kunnen brengen, nu het onzorgvuldig is en onvolledig. Daartoe betoogt hij dat de taxateurs van Dekra niet bekend zijn met de waarde van de, gedeeltelijk historische, landbouwmachines en -werkhuizen, zodat de goederen veelal te laag zijn getaxeerd. Hij wijst in dit verband op het in zijn opdracht uitgevoerde rapport van Ino Meijer Veilingen en Taxaties B.V. van 3 februari 2012, waarin de totale executiewaarde van de objecten 25% hoger is vastgesteld dan in het rapport van Dekra. Daarnaast voert hij aan dat 35 opgeslagen objecten niet in dat rapport zijn vermeld.

13.1. In hetgeen [bedrijf] heeft aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat de taxateurs van Dekra, die de meegevoerde en opgeslagen objecten hebben getaxeerd, niet deskundig zijn te achten. Niet in geschil is dat de betreffende taxateurs ingeschreven staan in het register van het Nederlands Instituut Van Register Experts dan wel het Verenigd Register van Taxateurs, met als specialismes vrachtwagens en werkmaterieel, hedendaage voertuigen en oldtimers en classic cars. De omstandigheid dat zij niet zijn gespecialiseerd in landbouwvoertuigen, zoals [bedrijf] betoogt, biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat de betrokken taxateurs niet over de vereiste deskundigheid beschikten om de taxatie uit te voeren, als gevolg waarvan de desbetreffende objecten te laag zouden zijn gewaardeerd.

In hetgeen [bedrijf] betoogt, is geen grond gelegen voor het oordeel dat het college de kosten voor het rapport van Dekra niet bij hem in rekening heeft kunnen brengen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat onbestreden is dat medewerkers van Dekra B.V. voortdurend bij de ontruiming van het perceel aanwezig zijn geweest.

13.2. Ten aanzien van het betoog van [bedrijf] over het ontbreken van 35 objecten in het rapport van Dekra, heeft het college zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de wijze waarop de taxatie is uitgevoerd buiten de omvang van het geschil valt en dat alleen de feitelijke kosten aan de orde zijn. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de opgeslagen goederen zijn geveild, waarvan de opbrengst in mindering is gebracht op de te verhalen kosten. Vaststaat dat in het rapport van Dekra de meegevoerde en opgeslagen objecten zijn vermeld en genummerd van 1 tot en met 193, waarbij overigens nummer 9 en nummer 167 tot en met 169 ontbreken. In het taxatierapport van Ino Meijer zijn naast deze objecten nog 35 objecten meer opgenomen, waaronder landbouwmachines en landbouwmaterieel. Deze objecten zijn niet in het rapport van Dekra genoemd. Het college heeft niet bestreden dat de beide rapporten op dit punt van elkaar verschillen. Gelet op het vorenstaande heeft het college onvoldoende gemotiveerd of alle meegevoerde en opgeslagen objecten door Dekra zijn getaxeerd en, als gevolg daarvan, of het bedrag dat als opbrengst van de geveilde goederen in mindering is gebracht op de op [bedrijf] te verhalen kosten, juist is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

14. [bedrijf] betoogt dat uit de stukken niet blijkt of de kosten voor de inzet van personeel zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd. Verder heeft het college volgens hem ten onrechte niet onderbouwd hoe het uurloon van de werknemers tot stand is gekomen.

14.1. Uit het kostenoverzicht dat behoort bij het besluit van 8 december 2011 blijkt dat het college voor de inzet van personeel € 30.825,20 bij [bedrijf] in rekening heeft gebracht, van welk bedrag € 12.083,00 is afgetrokken. [bedrijf] betoogt terecht dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe het uurtarief van de gemeentelijke ambtenaren die bij de voorbereiding en uitvoering van de bestuursdwang betrokken zijn geweest, tot stand is gekomen. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd hoe het gehanteerde uurtarief is berekend en vanaf welk moment de uren in rekening zijn gebracht.

Het betoog slaagt.

15. [bedrijf] betoogt dat het college de kosten van asbestsaneringen en de kosten voor laboratoriumwerkzaamheden asbestidentificatie, voor zover die het gevolg zijn van het slopen van de schuren, niet op hem heeft kunnen verhalen. In dit verband voert hij aan dat de afbraak van de schuren heeft plaatsgevonden door middel van een kraan, waarbij het asbest zich heeft verspreid over het perceel.

15.1. Uit het kostenoverzicht dat behoort bij het besluit van 8 december 2011 blijkt dat het college voor de ontruiming van het terrein en de asbestsanering tezamen € 71.229,75 op [bedrijf] heeft verhaald. In haar advies van 21 juni 2013 heeft de bezwaarschriftencommissie het college geadviseerd de kosten die zijn verbonden aan het verwijderen en afvoeren van onder meer de schuren niet op [bedrijf] te verhalen, nu de last daarop geen betrekking had. Volgens de bezwaarschriftencommissie betekent dit dat de kosten voor asbestsanering, indien en voor zover de asbestverontreiniging het gevolg is van het verwijderen van de schuren, ook niet op [bedrijf] kunnen worden verhaald.



15.2. Het college heeft in het besluit van 30 augustus 2013 niet gemotiveerd waarom het zich in afwijking van het advies van de commissie op het standpunt heeft gesteld dat het de kosten voor asbestsanering en de kosten voor laboratoriumwerkzaamheden asbestidentificatie in redelijkheid op [bedrijf] heeft kunnen verhalen. Met de door het college ter zitting gegeven toelichting, dat op diverse plekken op het perceel gebroken asbestplaten aanwezig waren en dat de asbestsanering slechts voor een beperkt gedeelte betrekking had op het verwijderen van het in de schuren aanwezige asbest, heeft het college niet inzichtelijk gemaakt welk gedeelte van de gemaakte kosten voor asbestsanering voortkomt uit het slopen van de schuren en waarom dit gedeelte van de kosten op [bedrijf] kan worden verhaald. Aldus heeft het college in strijd met artikel 7:13, zevende lid, van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd waarom het is afgeweken van het advies van de bezwaarschriftencommissie.

Het betoog slaagt.

16. [bedrijf] betoogt tevergeefs dat het college de kosten voor pauzes en lunch van het personeel en de veiligheidshesjes niet op hem heeft kunnen verhalen. Niet in geschil is dat het werkelijk gemaakte kosten betreft. In hetgeen [bedrijf] heeft aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat het college die kosten in redelijkheid niet op hem heeft kunnen verhalen. Zijn stelling dat ook de pauzes van het personeel als onderdeel van de gewerkte uren zijn gefactureerd, heeft hij niet onderbouwd.

17. [bedrijf] betoogt tot slot dat hij schade heeft geleden door het optreden van het college. Daartoe betoogt hij dat hij de gesloopte schuren, het groen en het hekwerk moet vervangen. Verder heeft het college volgens hem onrechtmatig en disproportioneel opgetreden, zodat de kosten voor het toepassen van bestuursdwang in het geheel in redelijkheid niet op hem kunnen worden verhaald.

17.1. Uit het besluit van 30 augustus 2013 volgt dat het college [bedrijf] ter compensatie voor het slopen van het toegangshek, de schuren en het groen € 5.000,00 heeft aangeboden. [bedrijf] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit bedrag onvoldoende is voor het heroprichten van de gesloopte objecten. In zoverre bestaat er geen grond om het besluit van 30 augustus 2013 onrechtmatig te achten.

Voorts dient het college, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, bij een nieuw te nemen besluit op bezwaar te beoordelen welke kosten voor het toepassen van bestuursdwang op [bedrijf] kunnen worden verhaald. Anders dan [bedrijf] betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat die kosten op nihil dienen te worden gesteld wegens de omstandigheid dat het college disproportioneel heeft opgetreden. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat vaststaat dat het besluit van het college tot aanschrijving van bestuursdwang rechtmatig is.

18. Het beroep van [bedrijf] tegen het besluit van het college van 30 augustus 2013 is gegrond. Dit besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

Gelet op het vorenstaande is de conclusie dat het college opnieuw dient te beslissen op het door [bedrijf] tegen het besluit van 8 december 2011 gemaakte bezwaar, met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 12.2, 13.2, 14.1 en 15.2 is overwogen.

19. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### ***Beslissing***

---

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [appellant], handelend onder de naam [bedrijf], tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Emmen van 30 augustus 2013 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Emmen van 30 augustus 2013, kenmerk 13.504191;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders op om met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen en dit aan [appellant], handelend onder de naam [bedrijf], toe te zenden;

(red.)

### Noot

---

Deze uitspraak ziet op de toepassing van bestuursdwang en de mogelijkheid tot verhaal van de kosten daarvan op de overtreder. Voor de milieurechtpraktijk is deze uitspraak interessant omdat bestuursdwang relatief vaak wordt toegepast in het kader van de handhaving van het milieurecht, terwijl de daarmee gemoeide kosten vaak relatief hoog zijn. Het bestuursorgaan heeft in deze casus een gebrekkige kostenverhaalsbeschikking genomen. Uit deze uitspraak komt goed naar voren wat er in een kostenverhaalsbeschikking moet worden gemotiveerd en waar het bestuursorgaan rekening mee moet houden. Daarnaast is deze uitspraak vanuit bestuursprocesrechtelijk perspectief interessant omdat de uitzondering op de concentratiebepaling in artikel 5:31c, lid 2, Awb wordt toegepast (zie hiervoor ABRvS 5 februari 2014, AB 2014/139, met mijn annotatie – in het kader van deze annotatie ga ik hier verder niet op in).

Hoe werkt bestuursdwang ook al weer? Bij het opleggen van een last onder bestuursdwang omschrijft het bestuursorgaan de door de overtreder te nemen maatregelen om de overtreding te beëindigen. Voldoet de overtreder niet (tijdig) aan de last, dan neemt het bestuursorgaan die maatregelen zelf, op kosten van de overtreder (indien het kostenverhaal bij het opleggen van de last is aangezegd – zie artikel 5:25, lid 2, Awb). Echter, als er iets mis gaat bij het uitvoeren van de maatregelen dan moet dit door het bestuursorgaan worden meegewogen bij de beslissing om de kosten op de overtreder te verhalen (de ‘kostenverhaalsbeschikking’). Het kan namelijk zo zijn dat als er iets mis is gegaan bij het toepassen van bestuursdwang, daaruit voortvloeit dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang “redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen” (zie artikel 5:25, lid 1, Awb).

Wat ging er allemaal mis in dit geval? Een kleine greep uit het betoog van appellant gericht tegen de kostenverhaalsbeschikking. Appellant meent dat de procedure van artikel 5:29 Awb en 5:30 Awb ten onrechte niet is gevolgd. Zo is er geen proces-verbaal van meevoeren en opslaan aan hem verstrekt (zie artikel 5:29, lid 2, Awb). Verder heeft het bestuursorgaan ten onrechte goederen – waarvan de verwachte opbrengst niet in verhouding zou staan tot de kosten van de toepassing van bestuursdwang – direct verkocht of vernietigd. Het bestuursorgaan had volgens appellant tot twee weken na het verstrekken van het proces-verbaal moeten wachten nu het geen gevaarlijke of aan bederf onderhevige stoffen betroffen (zie artikel 5:30, lid 3 en lid 5, Awb). Ook zijn de kosten voor het verwijderen van (asbest in) een schuur op hem verhaald, terwijl de aan hem opgelegde last daartoe niet strekte. Voorts zijn ingevolge artikel 5:25, lid 3, Awb de (ambtelijke) kosten voor het voorbereiden van bestuursdwang in rekening gebracht, terwijl volgens appellant niet (voldoende) gespecificeerd is hoe die kosten zijn opgebouwd en op welk moment deze kosten zijn gemaakt. Ten slotte is appellant het ook niet eens met het feit dat de kosten voor pauzes, de lunch en de veiligheidshesjes voor het personeel op hem worden verhaald. Al deze factoren zijn (ten onrechte) niet verdisconteerd in de kostenverhaalsbeschikking, meent appellant.

We beginnen bij de aspecten in de kostenverhaalsbeschikking waar het betoog van appellant geen doel treft. Eerst het proces-verbaal. De Afdeling oordeelt dat het bestuursorgaan kon volstaan met het aan appellant verstrekken van de lijst van meegevoerde zaken die de externe taxateur had opgesteld. Nergens staat immers in de Awb dat het proces-verbaal in de zin van artikel 5:29, lid 2, Awb door een ambtenaar moet worden opgesteld, aldus de Afdeling. Bij een eerste lezing roept dit oordeel enige weerstand bij de lezer op. Het begrip ‘proces-verbaal’ wordt immers vaak uitgelegd (zoals de Van Dale het ook definieert) als een “ambtshalve opgemaakt woordelijk verslag van een handeling of bevinding”. Volgens deze definitie kan een externe taxateur geen proces-verbaal opmaken, hij bekleedt immers geen ambt. Maar de Van Dale definieert het begrip ‘proces-verbaal’ ook als een “proces zoals het schriftelijk is

vastgelegd”. Zo bezien is het oordeel van de Afdeling te verdedigen. In die definitie ligt immers niet besloten dat het stuk per se door een ambtenaar moet worden opgesteld en de Awb vereist dat inderdaad ook niet. De Afdeling lijkt geredeneerd te hebben dat het er om gaat dat het voor de houder van de meegenomen goederen duidelijk moet zijn wat er is meegenomen. Zolang schriftelijk is vastgelegd wat er is meegenomen, en afschrift daarvan is verstrekt aan diegene die de zaken onder zijn beheer had, wordt voldaan aan artikel 5:29, lid 2, Awb. Daar kan ik mij wel in vinden. Overigens wijs ik er wel op dat er een reden is voor een bestuursorgaan om het proces-verbaal toch op ambtseed door een ambtenaar op te laten stellen. Bewijstechnisch komt aan een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal namelijk meer kracht toe (zie ook ABRvS 23 juli 2008, AB 2009/98 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen). Dat is belangrijk omdat als de overtreder zelf ook een lijst van meegenomen zaken heeft opgesteld (of op heeft laten stellen), en er een discrepantie is tussen de twee lijsten (zoals in deze uitspraak het geval is – zie r.o. 13.2), het bestuursorgaan dan een bewijsprobleem heeft. Dat zal gevolgen (kunnen) hebben voor de mate waarin de kosten kunnen worden verhaald.

Voor wat betreft de kosten voor de lunch en de veiligheidshesjes voor het personeel, deze kunnen volgens de Afdeling gewoon in rekening worden gebracht nu het werkelijk gemaakte kosten zijn. Wat betreft de pauzes heeft appellandant zijn stelling dat die zijn gefactureerd ‘onvoldoende onderbouwd’. De Afdeling laat dus in het midden of ook de kosten voor pauzes kunnen worden verhaald. Het lijkt mij van wel, gelet op de lijn dat de werkelijk gemaakte kosten in rekening kunnen worden gebracht. Ook de kosten die worden gemaakt in verband met de wettelijk of contractueel verplichte pauzes voor het personeel tussen de werkzaamheden door lijken mij werkelijk gemaakte kosten.

Dan de punten waar het betoog van appellandant slaagt volgens de Afdeling. Voor wat betreft de verkoop van goederen voordat de wettelijk vereiste twee weken verstreken zijn: dat is in dit geval in strijd met de wet volgens de Afdeling. De gevolgen van het afwijken van de wettelijke termijn voor de mogelijkheid om de kosten te verhalen moeten dus in de kostenverhaalsbeschikking gemotiveerd worden. Wat die gevolgen dan precies moeten zijn is niet duidelijk: de Afdeling geeft daar namelijk geen oordeel over. Het lijkt mij echter dat er rekening moet worden gehouden met het feit dat appellandant – door de eerdere verkoop van zijn goederen – niet de kans heeft gehad om zelf de goederen op te halen en/of deze zelf te verkopen. Daarnaast is het mogelijk dat de opbrengst van de verkoop minder was door de snellere verkoop. Enige benadeling/schade aan de zijde van appellandant door het te vroeg verkopen van de goederen lijkt mij dan ook niet uit te sluiten. Deze schade zou volgens mij dan ook in mindering moeten worden gebracht op de kosten die op appellandant worden verhaald. Een interessante vraag in dat verband – die helaas niet aan de orde komt in deze uitspraak – is de vraag of het bestuursorgaan ook paraat mag executeren op grond van artikel 5:30, lid 2, Awb als de zaak niet daadwerkelijk is meegevoerd. Het meevoeren en opslaan van enkele honderden tonnen materiaal is immers een kostbare aangelegenheid. Kan het bestuursorgaan een berg oud ijzer en restafval (zoals in dit geval) verkopen, zonder het zelf te moeten meevoeren en opslaan? Het bestuursorgaan zou dan (bijvoorbeeld) kunnen inventariseren wat er ligt, een proces-verbaal met daarin de lijst met zaken aan de beheerder verstrekken en vervolgens na twee weken overgaan tot de parate executie ervan. Dat scheelt het bestuursorgaan (en dus uiteindelijk de overtreder) tijd en kosten. De wet lijkt daar echter geen ruimte voor te bieden. Artikel 5:29, lid 2, Awb bepaalt dat het bestuursorgaan “*van het meevoeren en opslaan proces-verbaal [opmaakt]. Een afschrift van het proces-verbaal wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had*”. Vanaf het moment dat het proces-verbaal is verstrekt loopt de korte termijn van twee weken (artikel 5:30, lid 3, Awb). Laat het bestuursorgaan de zaak dus liggen bij de overtreder, dan kan er ‘van het meevoeren en opslaan’ geen proces-verbaal worden opgesteld en verstrekt, dus begint de termijn nooit te lopen, waardoor het bestuursorgaan nooit tot parate executie over lijkt te kunnen gaan.

De kosten voor de voorbereiding van bestuursdwang worden ook verhaald op appellandant. Dat mag in beginsel ook (artikel 5:25, lid 3, Awb), maar het bestuursorgaan heeft in dit geval niet gespecificeerd hoeveel uur, tegen welk uurtarief en welke werkzaamheden zijn verricht voor het gefactureerde bedrag. Dat moet dus wel – blijkens het oordeel van de Afdeling – die ook op dit punt het beroep gegrond verklaart. Daarnaast is onduidelijk *wanneer* die kosten zijn gemaakt. Gelet op het feit dat alleen kosten die zijn gemaakt ná het verstrijken van de begunstigingstermijn kunnen worden verhaald op de overtreder, is die informatie natuurlijk wel van belang.

Om af te sluiten nog een kort voorbeeld van hoe het absoluut niet moet bij het kostenverhaal. Bij het toepassen van bestuursdwang in dit geval is er ook een aantal schuren afgebroken. De last strekte echter niet tot het verwijderen van die schuren. Bij het afbreken komt vervolgens ook nog eens asbest vrij dat wordt gesaneerd. Dit leidt tot een aanzienlijke kostenpost. Het bestuursorgaan probeert deze kosten op appellant te verhalen. Appellant is het daar niet mee eens, en terecht. De last zag immers niet op het verwijderen van de schuren, en zeker niet op het verwijderen van de asbest *in* die schuren. De kosten voor die werkzaamheden kunnen dan ook niet op hem worden verhaald. De bezwaarschriftencommissie van het bestuursorgaan adviseert dan ook om die kosten niet te verhalen op appellant. Het bestuursorgaan dacht klaarblijkelijk ‘we zien wel waar het schip strandt’ en wijkt ongemotiveerd af van dat advies door toch de kosten te verhalen. Het behoeft geen toelichting dat dit weinig kansrijke deel van het besluit roemloos sneuvelt bij de Afdeling (in r.o. 15.2).

Kortom, voor de overtreder maakt deze uitspraak eens te meer duidelijk dat er bij de bestuursrechter veel te halen valt bij het betwisten van de kostenverhaalsbeschikking. Aan bestuursorganen geef ik graag nog mee dat bij kostenverhaal een goede voorbereiding het halve werk is. Motiveer duidelijk in de kostenverhaalsbeschikking waarom bepaalde kosten noodzakelijk waren en waar die kosten precies uit bestaan. Houd ook rekening met kosten veroorzaakt aan de zijde van de overtreder door het toepassen van bestuursdwang als ook procedurefouten en biedt daarvoor – zo nodig – compensatie in de vorm van het (gemotiveerd) beperken van het bedrag dat wordt verhaald op de overtreder.

T.N. Sanders, Advocaat bij AKD te Breda en promovendus aan de Universiteit Leiden