

moest vinden, aangezien diegene daartoe zelf mogelijkheden had. Verder was onder meer relevant dat de zwarte lijst in kwestie alleen voor sociale huurwoningen in de regio Rijnmond gold en niet daarbuiten.

5. *De ene wijk is de andere niet.* De al dan niet kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit van de betreffende wijk is een factor bij de noodzakelijkheidsbeoordeling (overzichtsuitspraak, r.o. 4.1.1). In de onderhavige uitspraak werd hieromtrent een veiligheidsscore te berde gebracht:

“De woning ligt in het gebied Charlois en in de wijk Tarwewijk. Op het onderdeel veiligheid scoort Charlois met een score van 87 onder het stedelijk gemiddelde (score van 108). Daarbinnen scoort de wijk Tarwewijk met een score van 73 nog verder onder het stedelijk gemiddelde” (r.o. 1).

Hoewel veiligheid breder is dan alleen kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit, hebben deze kwesties met elkaar te maken. Zowel de rechtbank als de ABRvS achtte de slechte score op veiligheid dan ook relevant voor de geoorlooftheid van de aanwending van de bevoegdheid (zie r.o. 3 en 4.5). Kwetsbaarheid kan ook uit andere gegevens/factoren volgen dan zo'n veiligheidsscore, zoals het aantal registraties/bestuurlijke rapportages betreffende de Wet Damocles over de wijk/straat of het dicht bij de Belgische of Duitse grens liggen, waardoor een wijk mogelijk 'een aantrekkelijke locatie vormt voor drugscriminaliteit en drugstoerisme'. Zie recent: Rb. Limburg 20 juni 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:3851, r.o. 15.

6. *Strafrecht versus bestuursrecht.* De appellant heeft aangegeven bij de strafrechter louter een geldboete te hebben gekregen en niet te zijn veroordeeld voor handel in harddrugs, en nu bestuursrechtelijk harder te worden 'gestraft' dan via het strafrecht. Dit zou volgens appellant niet evenredig zijn. De Afdeling gaat hier – niet verrassend (zie de overzichtsuitspraak, r.o. 4.2.1) – niet in mee.

“De Afdeling begrijpt dat appellant de woningsluiting, en als gevolg daarvan de ontbinding van de huurovereenkomst, voelt als een straf.”

De sluiting is echter een herstelsanctie en dient een ander doel dan de strafrechtelijke procedure (r.o. 4). De toetsingskaders zijn dus anders (zie ook ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3463, r.o. 4.2). De appellant is overigens niet de enige bij wie zo'n 13b-sanctie als een straf voelt. Zie Schilder & Van der Grinten (*Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester*, Universiteit Leiden/VU Amsterdam 2023, p. 10):

“onderzoek [laat] zien dat de verstrekkende maatregelen die op grond van artikel 13b kunnen worden genomen vaak niet als reparatoi-

re maar als bestraffende sancties worden ervaren.”

7. Deze uitspraak is geen vernieuwende uitspraak over het beoordelingskader bij de Wet Damocles. Wel bevat de uitspraak enkele illustratieve overwegingen/handvatten, met name aangaande bijzondere medische binding (een verhoogd toilet en een steun in de badkamer van iemand die in een rolstoel zit, zijn onvoldoende om daarvan te spreken) en de kwetsbaarheid van de wijk (algemene veiligheidsscores zijn bruikbaar ter onderbouwing daarvan).

C.B. Modderman

AB 2023/279

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 juli 2023, nr. 202005887/1/R2

(Mr. J.J.W.P. van Gastel)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:25 Awb

ECLI:NL:RVS:2023:2866

De aanzegging van het kostenverhaal in de last onder bestuursdwang is inmiddels onaantbaar. De overtreders kan daarom niet meer in het kader van de kostenverhaalsbeschikking de redelijkheid van de verdeling van de kosten betwisten.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn gronden over het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang niet aan de orde kunnen komen in deze procedure. Volgens appellant is er sprake van een evident onredelijk besluit, omdat het besluit onmiskenbaar onjuist is. Op 29 mei 2018 is het college overgegaan tot het toepassen van spoedbestuursdwang, terwijl op 31 mei 2018 nogmaals aan appellant is verzocht om zelf te zorgen dat het pand hersteld zou worden. Er was daarom geen sprake van spoedeisendheid. Er was ook geen sprake van een weersverwachting of een constructief gevaar waardoor er sprake van spoed kon zijn. Het college had daarom hooguit gebruik kunnen maken van gewone bestuursdwang en hem dus een begunstigingstermijn moeten bieden, aldus appellant.

Daarnaast heeft de rechtbank volgens appellant ten onrechte geoordeeld dat de kosten niet verdeeld hoeven te worden tussen hem en het college. De spoedbestuursdwang is toegepast omdat de gevolgen van het verder instorten van het gebouw niet te overzien zouden zijn voor passanten, omringende gebouwen, bewoners en mogelijke bezoekers. Deze

gronden zien alleen maar op het algemeen belang. Het belang van het behoud van het monumentale pand of kapitaalbescherming zijn niet ten grondslag gelegd aan het besluit. Ook als appelllant inderdaad aangemerkt moet worden als overtreder, blijft de grond voor de spoedbestuursdwang het algemeen belang. Volgens appelllant moet daarom 75% van de kosten voor rekening van het college komen en 25% voor rekening van hemzelf.

Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, of opschriftstelling van de spoedbestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

Wat appelllant heeft aangevoerd over de (on)rechtmatigheid van het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang, leidt niet tot de conclusie dat er hier sprake is van een uitzonderlijk geval zoals bedoeld in 5.1. Appellant kan zijn gronden over het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang daarom in deze procedure niet meer naar voren brengen. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Ook voor het betoog over de verdeling van de gemaakte kosten geldt dat appelllant dit in deze procedure niet meer naar voren kan brengen. Uit artikel 5:25, tweede lid, van de Awb, blijkt dat de last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht. Appellant had dit betoog dus naar voren kunnen brengen tegen het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang. Er is ook hier geen sprake van een uitzonderlijk geval zoals bedoeld in 5.1.

Het betoog slaagt niet.

Uitspraak op het hoger beroep van appelllant tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 23 september 2020 in zaak nr. 19/2182 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

Procesverloop

Bij besluit van 12 maart 2019 heeft het college de hoogte van de kosten van de eerder uitgevoerde en op schrift gestelde spoedbestuursdwang vastgesteld op € 38.132,25.

Bij besluit van 10 juli 2019 heeft het college het door appelllant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 september 2020 heeft de rechtbank het door appelllant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 juli 2019 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelllant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 8 december 2020 heeft het college het bezwaar van appelllant gegrond verklaard en de kosten vastgesteld op € 30.351,72.

Appellant heeft gronden ingediend tegen het besluit van 8 december 2020.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 31 mei 2023, waar appelllant, bijgestaan door mr. A.P. van Knippenbergh, advocaat te Best, en het college, vertegenwoordigd door P.J.J.M. van Lierop, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellant was tot 13 november 2018 de eigenaar van het rijksmonument op locatie in Heythuysen (hierna: het gebouw). Het college heeft spoedbestuursdwang toegepast omdat volgens een door hem ingewonnen advies de constructie van het dak en de (kop)gevels instabiel was en zeer aanmerkelijk was dat het gebouw kon bezwijken bij belasting van wind, sneeuw of verder instorten van het dak. De werkzaamheden zijn gestart op 29 mei 2018 en werden op 4 juni 2018 afgerond. Bij besluit van 5 juni 2018 heeft het college de spoedbestuursdwang op schrift gesteld. Het gebouw is in de periode van 1 juni 2018 tot en met 8 oktober 2018 ondersteund door middel van de steigers, die het college heeft gehuurd bij Geelen Vastgoed & Bouw Vastgoedsservice B.V. (hierna: de aannemer).

2. Het besluit van 12 maart 2019 gaat over de hoogte van de kosten die zijn gemaakt voor de spoedbestuursdwang. Bij besluit van 10 juli 2019 heeft het college het bewaar van appelllant daartegen ongegrond verklaard. Appellant kan zich niet met dit besluit verenigen, omdat volgens hem de kosten niet goed zijn berekend. Hij heeft vervolgens beroep ingesteld bij de rechtbank, en hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank. Appellant kan zich ook niet verenigen met het besluit van 5 juni 2018, waarbij de spoedbestuursdwang op schrift is gesteld. Volgens hem

kan dat besluit ook worden aangevochten in deze procedure, omdat er sprake is van een evident onredelijk besluit.

3. De relevante bepalingen en regels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechts-overwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Samenvatting van de rechtbankuitspraak

4. De rechtbank heeft in haar uitspraak onder meer geoordeeld dat wat appellant in beroep heeft aangevoerd tegen het besluit van 5 juni 2018 tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang, niet aan de orde kan komen in de procedure over de kosten. In de procedure over de kosten kunnen in beginsel namelijk geen gronden naar voren worden gebracht die ook naar voren gebracht hadden kunnen worden tegen een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer er evident geen overtreding is gepleegd. Appellant heeft niet betoogd dat hier sprake is van een uitzonderlijk geval en volgens de rechtbank is ook niet gebleken dat dat zo is.

De rechtbank heeft daarnaast geoordeeld dat het voldoende aannemelijk is dat de steigers ook tussen 6 juli 2018 en 8 oktober 2018 nog noodzakelijk waren. De kosten van de huur van de steigers over deze periode horen volgens de rechtbank daarom ook bij de kosten van de spoedbestuursdwang.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de advieskosten van J.A. de Beijer B.V. (hierna: De Beijer) voorbereidingskosten zijn die niet op appellant verhaald hadden mogen worden. Verder heeft het college naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd of de kosten van de aannemer onder de posten 'opname en voorbereiding' en 'overleg, voorbereiding en controle' geen voorbereidingskosten zijn en op appellant zouden mogen worden verhaald. De door de aannemer uitgevoerde werkzaamheden voor zover het gaat om het plaatsen, afbreken en huren van de steigers, het herstel van schuttingen en het opruimen dan wel schoonmaken, zijn wel kosten die op appellant verhaald mogen worden, zo overweegt de rechtbank.

Over de door appellant gevraagde kostenverdeling heeft de rechtbank geoordeeld dat appellant, gelet op het besluit van 5 juni 2018, als overtreder kan worden aangemerkt. Alleen al daarom is er, hoewel de spoedbestuursdwang is toegepast om het algemeen belang te beschermen, geen reden om de kosten te verdelen tussen appellant en het college.

De rechtbank heeft het beroep van appellant naar aanleiding van de grond over de voorbereidingskosten gegrond verklaard, het besluit van 10 juli 2019 vernietigd en het college de opdracht gegeven om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Het hoger beroep

Kan appellant in deze procedure gronden aanvoeren over het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang en over de kostenverdeling?

5. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn gronden over het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang niet aan de orde kunnen komen in deze procedure. Volgens appellant is er sprake van een evident onredelijk besluit, omdat het besluit onmiskenbaar onjuist is. Op 29 mei 2018 is het college overgegaan tot het toepassen van spoedbestuursdwang, terwijl op 31 mei 2018 nogmaals aan appellant is verzocht om zelf te zorgen dat het pand hersteld zou worden. Er was daarom geen sprake van spoedeisendheid. Er was ook geen sprake van een weersverwachting of een constructief gevaar waardoor er sprake van spoed kon zijn. Het college had daarom hooguit gebruik kunnen maken van gewone bestuursdwang en hem dus een begunstigingstermijn moeten bieden, aldus appellant.

Daarnaast heeft de rechtbank volgens appellant ten onrechte geoordeeld dat de kosten niet verdeeld hoeven te worden tussen hem en het college. De spoedbestuursdwang is toegepast omdat de gevolgen van het verder instorten van het gebouw niet te overzien zouden zijn voor passanten, omliggende gebouwen, bewoners en mogelijke bezoekers. Deze gronden zien alleen maar op het algemeen belang. Het belang van het behoud van het monumentale pand of kapitaalbescherming zijn niet ten grondslag gelegd aan het besluit. Ook als appellant inderdaad aangemerkt moet worden als overtreder, blijft de grond voor de spoedbestuursdwang het algemeen belang. Volgens appellant moet daarom 75% van de kosten voor rekening van het college komen en 25% voor rekening van hemzelf.

5.1. Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, of opschriftstelling van de spoedbestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding

ding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

5.2. Wat appelland heeft aangevoerd over de (on)rechtmatigheid van het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang, leidt niet tot de conclusie dat er hier sprake is van een uitzonderlijk geval zoals bedoeld in 5.1. Appelland kan zijn gronden over het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang daarom in deze procedure niet meer naar voren brengen. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Ook voor het betoog over de verdeling van de gemaakte kosten geldt dat appelland dit in deze procedure niet meer naar voren kan brengen. Uit artikel 5:25, tweede lid, van de Awb, blijkt dat de last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht. Appelland had dit betoog dus naar voren kunnen brengen tegen het besluit tot opschriftstelling van de spoedbestuursdwang. Er is ook hier geen sprake van een uitzonderlijk geval zoals bedoeld in 5.1.

Het betoog slaagt niet.

Welke kosten mochten bij appelland in rekening gebracht worden?

6. Appelland betoogt dat het oordeel van de rechtbank over welke kosten bij hem in rekening gebracht mogen worden onjuist is. Volgens appelland mogen voorbereidingskosten niet bij hem in rekening worden gebracht, en kosten die zien op het uitvoeren van de spoedbestuursdwang alleen als het gaat om maatregelen die noodzakelijk zijn. Ter zitting heeft appelland toegelicht dat de rechtbank ten onrechte alleen voor de advieskosten van De Beijer heeft geoordeeld dat dit voorbereidingskosten zijn en voor de posten 'opname en voorbereiding' en 'overleg, voorbereiding en controle' slechts heeft geoordeeld dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat dit geen voorbereidingskosten zijn. Verder heeft de rechtbank volgens hem ten onrechte aangenomen dat de huur van de steigers noodzakelijk was voor het uitvoeren van de spoedbestuursdwang. De constructeur van de gemeente heeft geen rekening gehouden met een brandmuur. Hierdoor was het gebouw stabiel dan door de constructeur van de gemeente werd aangenomen in diens rapport. Volgens appelland heeft de rechtbank daarom ten onrechte geoordeeld dat de kosten van de steigers voor zijn rekening mogen komen. Als deze kosten al voor zijn rekening mogen komen, is dat niet tot 8 oktober 2018, maar hooguit voor de periode tot 13 juli 2018 of anders voor de periode tot 6 augustus 2018. Uit het rapport van 13 juli 2018 van de door hem in-

geschakelde constructeur WSM Engineering (hierna: WSM) volgt volgens appelland namelijk dat de steigers aan de voorkant van het gebouw niet meer noodzakelijk waren. Appelland heeft dit rapport op 6 augustus 2018 aan het college gestuurd.

6.1. De Afdeling kan zich vinden in de conclusie van de rechtbank dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat de posten 'opname en voorbereiding en overleg' en 'voorbereiding en controle' van respectievelijk de rekening van 12 juli 2018 en 30 oktober 2018 in dit geval geen voorbereidingskosten zijn en dat deze op appelland verhaald zouden mogen worden.

Het betoog slaagt niet.

6.2. Over de kosten van de huur van de steigers overweegt de Afdeling als volgt. Het college heeft De Beijer twee rapportages laten opstellen over de constructie van het gebouw, namelijk op 29 mei 2019 en op 30 mei 2018. In beide rapportages is geconcludeerd dat het gebouw instabiel was en is geadviseerd om het gebouw te ondersteunen met een steigerconstructie. In de rapportage van 30 mei 2018 is daarbij geadviseerd om de steigers aan de buitenkant pas te verwijderen nadat de kopgevels aan de binnenkant waren voorzien van een semipermanente staalconstructie. Op 8 oktober 2018 is geconstateerd dat de staalconstructie is geplaatst conform het advies van De Beijer. Op diezelfde dag heeft het college de opdracht gegeven om de steigers te verwijderen.

6.3. In hoger beroep heeft appelland verwezen naar de rapportage van WSM van 13 juli 2018. In paragraaf 2.1 Bouwkundige structuur staat dat het gebouw bestaat uit een woning en een achterliggende schuur, die van elkaar gescheiden worden door een brandmuur. De woning is onafhankelijk van de andere bouwdelen stabiel en is niet afhankelijk van de dakconstructie van de achterliggende schuur. Van de achterliggende schuur is het dak gedeeltelijk bezwaken. De achtergevel is door het deels bezwijken van het dak niet meer verbonden met de kap. Hierdoor heeft deze wand aan de bovenzijde geen steun meer. In paragraaf 2.2 Risico-inventarisatie staat dat de voorgevel door de interne structuur van het woonblok stabiel is. De achtergevel is in deze situatie en bij verder bezwijken van het dak of bouwwerkzaamheden instabiel waarvoor maatregelen genomen dienen te worden, zo staat in het rapport. In paragraaf 2.3 Maatregelen staat een voorstel over het steunen van de achtergevel vanaf de binnenzijde, waarmee de steunmaatregelen aan de buitenzijde in zijn geheel kunnen vervallen.

Het college heeft het rapport van WSM ter beoordeling voorgelegd aan De Beijer. In de schrifte-

lijke reactie van De Beijer staat onder meer dat het bestaan van voldoende dwarswanden niet bekend is bij De Beijer, maar dat dit wel aanneemelijk is. Ook staat hierin dat De Beijer zich kan vinden in de rapportage van WSM.

Ter zitting heeft het college toegelicht dat hij in de schriftelijke reactie van De Beijer op het rapport van WSM geen aanleiding heeft gezien om de steigers aan de voorzijde te laten verwijderen. Het college heeft de reactie van De Beijer zo opgevat dat niet was uitgesloten dat de steigers aan de voorzijde van het gebouw nog nodig waren om de veiligheid van de openbare ruimte te waarborgen, en gesteld dat hij het zekere voor het onzekere wilde nemen.

6.4. Naar het oordeel van de Afdeling is met de rapportage van WSM en de schriftelijke reactie daarop van De Beijer voldoende vast komen te staan dat de voorzijde van het gebouw (de woning) niet gesteund hoefde te worden door de steigers. Het college mocht daarom na de schriftelijke reactie van De Beijer van 17 augustus 2018 en een redelijkerwijs noodzakelijke periode van twee weken voor het college om deze te beoordelen, de kosten van huur van de steigers aan de voorzijde (de woning) vanaf 31 augustus 2018 niet meer ten laste van appellant laten komen (artikel 5:25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Er was vanaf dat moment namelijk geen vastgestelde noodzaak meer om de steigers aan de voorzijde bij de woning te laten staan om de constructieve veiligheid te waarborgen. Er zijn daarom teveel kosten bij appellant in rekening gebracht. Ook de opslagen die procentueel over dat bedrag zijn berekend, namelijk voor Algemene kosten, Winst & Risico en BTW moeten dan worden aangepast. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Het besluit van 8 december 2020

7. Ter uitvoering van de rechtbankuitspraak heeft het college op 8 december 2020 opnieuw besloten op het bezwaar van appellant. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

7.1. In dit besluit heeft het college de kosten van de constructieadviezen en gedeeltelijk de kosten van de aannemer aangemerkt als voorbereidingskosten die geen betrekking hebben op de uitgevoerde bestuursdwang. Dat laatste betreft de kosten die betrekking hebben op de posten 'opname en voorbereiding en overleg' en 'voorbereiding en controle' van respectievelijk de rekening van 12 juli 2018 en 30 oktober 2018. Ook de kosten van het sloopbedrijf zijn volgens

het college bij nader inzien voorbereidingskosten. Het college heeft deze kosten afgetrokken van de € 38.132,25. Het bedrag dat appellant nu moet betalen heeft het college berekend op € 30.351,72.

7.2. Appellant betoogt dat er meer kosten zijn die als voorbereidingskosten aangemerkt moeten worden dan door het college is gedaan. Maar zowel in zijn gronden tegen dit besluit als ter zitting heeft hij niet duidelijk kunnen maken welke andere kosten die in rekening zijn gebracht, als voorbereidingskosten moeten worden aangemerkt. Dat betekent dat appellant geen aanknopingspunten heeft gegeven voor het oordeel dat in het besluit van 8 december 2020 in zoverre te veel kosten in rekening zijn gebracht.

7.3. Uit overweging 6.4 volgt wel dat het college in het besluit van 8 december 2020 over een te lange periode de kosten van de huur van de steigers aan de voorzijde (de woning) doorberekend heeft aan appellant. Alleen al om die reden moet dit besluit vernietigd worden.

Het betoog slaagt.

7.4. Dit betekent dat het college een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Daarbij moet het college een herberekening maken van de huurkosten voor de steigers vanaf 31 augustus 2018 en vanaf die dag mogen de kosten van de steigers aan de voorzijde bij de woning, alsmede de opslagen die procentueel over dat bedrag worden berekend voor Algemene kosten, Winst & Risico en BTW, niet bij appellant in rekening worden gebracht.

Conclusie

8. Het hoger beroep is gegrond maar de uitspraak hoeft niet te worden vernietigd omdat de beslissing van de rechtbank om het besluit op bezwaar van 10 juli 2019 te vernietigen wel juist was. Het beroep tegen het besluit van 8 december 2020 is gegrond. Het besluit van 8 december 2020 moet worden vernietigd. Het college moet binnen twaalf weken met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet en/of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit nemen op het bezwaar van appellant.

9. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. Het college moet de proceskosten van appellant vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 8 december 2020, kenmerk LE2020UIT/3423, gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 8 december 2020, kenmerk LE2020UIT/3423;
- IV. draagt het college op om een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leudal tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het hoger beroep en beroep van rechtswege opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Leudal aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 265 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Bijlage

Artikel 5:25 van de Awb luidt:

- "1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijs 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.
(...)"

Artikel 6:19, eerste lid, luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Artikel 6:24 luidt:

"Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld."

Artikel 8:113, tweede lid, luidt:

"Indien de uitspraak van de hogerberepster ertoe strekt dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt, kan de uitspraak te-

vens inhouden dat beroep tegen dat besluit slechts kan worden ingesteld bij de hogerberepster."

Noot

1. Deze uitspraak is interessant omdat daaruit blijkt dat de aanzegging van het kostenverhaal van artikel 5:25, tweede lid, Awb in de last onder bestuursdwang niet alleen belangrijk is voor de overheid, maar dat de overtreder daar ook op moet letten. Zo nodig moet hij daartegen opkomen. Uit deze uitspraak blijkt dat hij zich daar lelijk aan kan stoten als hij de bestuursdwangbeschikking onaantastbaar laat worden en later alsnog ter discussie wil stellen of het kostenverhaal redelijk is. Ik verklap maar als dat ik worstel met dit oordeel. Het is wel streng voor de overtreder.

2. In artikel 5:25, eerste lid, Awb is bepaald dat bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijs niet te *"zijner laste behoren te komen"*. In artikel 5:25, tweede lid, Awb is vervolgens bepaald dat in de bestuursdwangbeschikking moet zijn vermeld *"in hoeverre"* de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder komen. Dit noemen wij ook wel de aanzegging (van kostenverhaal). De aanzegging is bedoeld als waarschuwing voor de overtreder. Met de aanzegging wordt hem duidelijk gemaakt dat als hij niet (tijdig) handelt, hij aan de lat staat voor de kosten van bestuursdwang. Artikel 5:25, zesde lid, Awb bepaalt verder dat het bestuursorgaan de hoogte van de kosten vast moet stellen. Dit gebeurt in de kostenverhaalsbeschikking.

3. Uit de Awb volgt niet op welk moment daadwerkelijk moet worden beoordeeld of het redelijk is dat de kosten op de overtreder worden verhaald. Het vereiste in artikel 5:25, eerste lid, Awb is immers niet – zoals de vereisten in artikel 5:25, tweede en zesde lid, Awb – gekoppeld aan een bepaalde beschikking. In zoverre zou het bestuursorgaan (strikt genomen) dus zowel in de bestuursdwangbeschikking als de kostenverhaalsbeschikking kunnen beoordelen of de kosten redelijkerwijs ten laste van de overtreder kunnen worden gebracht.

4. De praktijk is veelal dat in de bestuursdwangbeschikking in algemene termen wordt overwogen dat de kosten van bestuursdwang op de overtreder zullen worden verhaald en dat er geen redenen zijn om af te zien van kostenverhaal. Daarmee wordt voldaan aan artikel 5:25, tweede lid, Awb. In de kostenverhaalsbeschikking wordt vervolgens de hoogte van de kosten bepaald. In dat kader wordt ook beoordeeld of er

redenen zijn om toch af te zien van kostenverhaal (bijzondere omstandigheden).

5. Dat de aanzegging wordt gedaan, is vrij belangrijk. Vergeet de overheid namelijk kostenverhaal aan te zeggen, dan betekent dit dat de kosten niet verhaald zullen kunnen worden (zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 19 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ1871, maar ook: *Kamerstukken II* 1995/96, 23 700, nr. 5, p. 101). Andersom – zo blijkt uit deze uitspraak – betekent het doen van de aanzegging feitelijk ook dat de redelijkheid van kostenverhaal in algemene zin vaststaat als het bestuursdwangbesluit onaantastbaar wordt. Van Buuren, Jurgens en Michiels merken daarover op:

“[a]anzegging van (volledig) kostenverhaal betekent dat is nagelaten van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 5:25, eerste lid, Awb gebruik te maken. Indien de overtreder het daarmee niet eens is, bestaat voor hem de mogelijkheid op dit punt een bezwaarschrift in te dienen en vervolgens beroep in te stellen. Laat de overtreder het instellen van een rechtsmiddel na, dan krijgt de beslissing om geen uitzondering te maken op de regel van kostenverhaal formele rechtskracht” (Van Buuren, Jurgens & Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, 2014, p. 60).

6. Tot zover is het duidelijk. Het is echter niet duidelijk waar de beoordeling van artikel 5:25, tweede lid, Awb ophoudt (in hoeverre de kosten voor rekening van de overtreder komen) en waar die van artikel 5:25, eerste lid, Awb (of de kosten redelijkerwijs niet ten laste van de overtreder moesten komen) begint. Een betoog dat de kosten niet verhaald mogen worden omdat de overheid zich onredelijk heeft opgesteld in het voortraject, zou zowel een beroep op artikel 5:25, eerste lid, Awb als een beroep op artikel 5:25, tweede lid, Awb kunnen zijn. Daarom is het door de overtreder laten lopen van de bestuursdwangbeschikking – bijvoorbeeld omdat hij zich niet verzet tegen de bestuursdwang als zodanig, maar alleen tegen de kosten – risicovol.

7. Zo ook in de hier geannoteerde uitspraak. Appellant betoogt dat met de toepassing van bestuursdwang het algemeen belang zodanig gemoeid was, dat kostenverhaal in dit geval slechts voor 25% had gemoeten. De overige 75% moesten voor rekening van de overheid blijven, aldus appellant. De Afdeling merkt dat betoog hier aan als een betoog dat zich richt op de beoordeling die plaatsvindt in het kader van artikel 5:25, tweede lid, Awb (de aanzegging). Aangezien de bestuursdwangbeschikking onaantastbaar is, kan dit slechts in een uitzonderlijk geval alsnog ter discussie worden gesteld over de band van de kostenverhaalsbeschikking. Een dergelijk geval is hier niet aan de orde, dus heeft de overtreder pech.

8. Ik vraag mij af of dit oordeel wel terecht is. Vooropgesteld, het oordeel is prima verdedigbaar. Als in de bestuursdwangbeschikking staat ‘wij gaan de kosten op u verhalen en zien geen reden om dat voor minder dan de volle 100% te doen’, dan kan de overtreder worden verweten dat hij daar niet tegen op is gekomen. Tegelijkertijd was een ander oordeel naar mijn mening beter verdedigbaar. Dat oordeel is dat de overtreder hier in essentie betoogt dat het algemeen belang zodanig gemoeid was met de toepassing van bestuursdwang dat (gedeeltelijk) had moeten worden afgezien van kostenverhaal. De combinatie van het algemeen belang en een gebrek aan verwijtbaarheid is een van de uitzonderingsgronden op kostenverhaal. Dat lijkt mij dus een beoordeling die plaats moet vinden in het kader van de kostenverhaalsbeschikking. Tegen dit betoog verzet de formele rechtskracht van het bestuursdwangbesluit (en de aanzegging) zich volgens mij niet.

9. Het oordeel van de Afdeling is ook best hard. De Afdeling snijdt de overtreder de pas af op een punt waar – als ik eerlijk ben – het voor mij ook niet helemaal duidelijk is waar de grens precies loopt. Had de overtreder echt moeten weten dat hij dit al tegen de bestuursdwangbeschikking had moeten aanvoeren? Ik wist het in ieder geval niet zeker. Als advocaat zou ik desgevraagd nooit hebben geadviseerd om de bestuursdwangbeschikking te laten lopen. Had je het mij als wetenschapper gevraagd, dan zou ik echter hebben gezegd dat het betoog waarschijnlijk wel nog in het kader van het kostenverhaal aan de orde had kunnen komen. Dat komt ook omdat de rechtspraak op dit punt niet bepaald eenduidig is (zie T.N. Sanders, *Handboek Toezicht, Handhaving en Invordering*, 2022, p. 264–266). Een uitspraak waarin expliciet voor deze – vrij strenge – lijn werd gekozen kende ik verder nog niet.

10. Ik had hier meer gevoeld voor een oplossing zoals de rechtbank ‘s-Hertogenbosch ooit koos in een soortgelijk geval. Zij overwoog:

“In het besluit van 22 september 2010 is tevens bepaald dat de kosten op eiser zullen worden verhaald. In deze overweging ligt besloten dat volgens verweerder geen sprake is van bijzondere omstandigheden die voor verweerder aanleiding hadden moeten zijn om van kostenverhaal af te zien. Dat neemt, naar het oordeel van de rechtbank, niet weg dat verweerder zich bij het nemen van een kostenverhaalsbeschikking de vraag dient te stellen of in redelijkheid tot het verhalen van alle gemaakte kosten van bestuursdwang kan worden overgegaan. Dit geldt te meer nu in de last onder bestuursdwang geen indicatie is gegeven van de hoogte van deze kosten. Verweerder dient derhalve bij het vaststellen van de verschuldigde kosten

voor het effectueren van de last onder bestuursdwang te bezien of er bijzondere omstandigheden zijn die vergen dat de gemaakte kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen.” (Rb. 's-Hertogenbosch 24 april 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW6147).

Met andere woorden: de twijfel over de vraag waar de redelijkheid van het kostenverhaal aan de orde moet komen, wordt niet ten nadele van de overtreder uitgelegd. Hij kan over de band van het kostenverhaal alsnog ter discussie stellen of de kosten redelijk zijn gelet op de omstandigheden.

11. De hier geannoteerde uitspraak illustreert wat mij betreft echter ook dat een aanpassing van artikel 5:25, tweede lid, Awb het overwegen waard is. De term ‘in hoeverre’ impliceert namelijk een inhoudelijk oordeel over de redelijkheid van het kostenverhaal. Die vindt in de praktijk helemaal niet plaats op dat moment. Dat is ook begrijpelijk, omdat op het moment dat de last wordt bekendgemaakt, het helemaal niet duidelijk is welke kosten er zijn (en hoe redelijk die dus zijn). Veel meer dan ‘in algemene zin vinden wij het redelijk dat de kosten verhaald worden op de overtreder’, komen we dus niet in die fase – en dat uitgangspunt staat bovendien al gewoon in artikel 5:25, eerste lid, Awb!

12. Beter zou daarom denk ik zijn om artikel 5:25, tweede lid, Awb zo te wijzigen dat het duidelijk maakt dat het slechts om een algemene waarschuwing gaat dat de kosten zullen worden verhaald en dat er geen beoordeling van de redelijkheid van het kostenverhaal plaatsvindt op dat moment. De redelijkheid van het kostenverhaal vindt dan (in zijn geheel) plaats in het kader van de kostenverhaalsbeschikking. Dat lijkt mij redelijk en logisch. De redenen hiervoor zijn dat: (1) het pas bij de kostenverhaalsbeschikking duidelijk is over welke kosten men het precies heeft en daarom pas op dat moment echt een oordeel over de redelijkheid daarvan kan worden geveld; (2) de redelijkheid van het kostenverhaal niet direct relevant is voor de bestuursdwangbeschikking; (3) veel belanghebbenden zich pas roeren bij het ontvangen van de kostenverhaalsbeschikking; en (4) als het overtrederschap pas hoeft te worden gepreciseerd in de kostenverhaalsbeschikking, het dan vreemd is als in het kader van de bestuursdwangbeschikking al zou kunnen zijn beoordeeld of het redelijk is dat de kosten worden verhaald op een bepaalde overtreder. De persoonlijke omstandigheden van de overtreder kunnen immers een rol spelen in die beoordeling en daarvoor is dan wel vereist dat bekend is wie die overtreder precies is.

13. Mijn voorzet voor een gewijzigd artikel 5:25, tweede lid, Awb zou zijn:

“2. De last waarschuwt de overtreder dat de kosten bij hem in rekening kunnen worden gebracht.”

T.N. Sanders

AB 2023/280

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 maart 2023, nr. 202200847/1/R1

(Mr. A.J.C. de Moor-van Vugt)

m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 4:5, 4:6 lid 2, art. 5:31 Awb

NJB 2023/834

ECLI:NL:RVS:2023:1032

Weigering om terug te komen van rechtens onaantastbaar besluit tot vaststelling van kosten spoedeisende bestuursdwang niet evident onredelijk.

In wat appellante heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de weigering van het college om terug te komen van het rechtens onaantastbare besluit kostenvaststelling evident onredelijk is.

Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het, anders dan wat appellante stelt, niet ontegenzeggelijk is komen vast te staan dat zij lijdt aan pathologische ‘hoarding’. De door haar overgelegde verklaringen zijn afkomstig van deskundigen met een verschillende diagnosebevoegdheid. Verder acht de Afdeling van belang dat niet gebleken is dat appellante niet in staat is om de kosten van de toegepaste bestuursdwang te voldoen.

Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de weigering van het college om terug te komen van het rechtens onaantastbare besluit kostenvaststelling niet evident onredelijk is. Voor zover appellante met het herzieningsverzoek en het daarop volgende beroep en hoger beroep beoogt de discussie ten volle opnieuw te voeren aan de hand van gronden die zij niet aan de orde heeft gesteld in de bezwaar- en beroepsprocedure tegen het besluit kostenvaststelling, is hiervoor geen plaats.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Diemen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 27 december 2021 in zaak nr. 20/575 in het geding tussen: Appellante, en Het college van burgemeester en wethouders van Diemen.