

ECLI:NL:RBGEL:2025:53

Instantie	Rechtbank Gelderland
Datum uitspraak	08-01-2025
Datum publicatie	13-02-2025
Zaaknummer	AWB - 23 _ 3037
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Last onder bestuursdwang. Ten onrechte niet nogmaals gehoord. Gebrek hersteld in bezwaar. 4:8 Awb. 4:11 Awb. Gebrek gepasseerd met 6:22 Awb. Terechte constatering dat sprake is van een overtreding. Begunstigingstermijn is niet te kort. Kosten voor bestuursdwang kunnen worden verhaald op eisers.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 23/3037

uitspraak van de enkelvoudige kamer van

in de zaak tussen

[eiser 1] , uit **[plaats 1]** ,

[eiser 2] , uit [plaats 2] , eisers
(gemachtigde: mr. B.W.M. van Hoof),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe, het college
(gemachtigde: [naam gemachtigde]).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eisers tegen de beslissing op bezwaar van 17 mei 2023. In deze beslissing op bezwaar zijn het besluit van 30 november 2022 tot oplegging van een last onder bestuursdwang, het besluit van 5 januari 2023 om de begunstigingstermijn van de hiervoor genoemde last niet te verlengen en het besluit van 28 februari 2023 tot het verhaal van de kosten van de uitvoering van de bestuursdwang, in stand gelaten.

1.1. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.1. De rechtbank heeft het beroep op 14 november 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser [eiser 1] , de gemachtigde van eisers en de gemachtigde van het college.

Totstandkoming van het besluit

2. Op 13 oktober 2022 heeft het college eisers in kennis gesteld dat het voornemens is om handhavend op te treden met een last onder bestuursdwang (vooraankondiging). De reden hiervoor is dat het college tijdens een controle heeft vastgesteld dat op het perceel [locatie] in [plaats 1] (het perceel) mensen door eisers zijn gehuisvest in toercaravans (caravans). Dit is volgens het college in strijd met het bestemmingsplan en daarmee is sprake van een overtreding.

2.1. Bij besluit van 30 november 2022 (last onder bestuursdwang) heeft het college eisers gelast om de overtreding, bestaande uit het in strijd met het bestemmingsplan huisvesten van mensen op het perceel, te beëindigen voor 31 december 2022, onder dreiging van bestuursdwang.

2.2. Op 23 december 2022 hebben eisers bezwaar gemaakt tegen het besluit van 30 november 2022 en daarbij verzocht om opschorting/verlenging van de begunstigingstermijn.

2.3. Bij besluit van 5 januari 2023 (weigeringsbesluit) heeft het college geweigerd om de begunstigingstermijn op te schorten.

2.4. Op 16 januari 2023 hebben eisers bezwaar gemaakt tegen het weigeringsbesluit.

2.5. Op 9 februari 2023 heeft het college de last onder bestuursdwang door feitelijk handelen ten uitvoer gelegd. De aanwezige caravans heeft het college meegevoerd en opgeslagen. Het college heeft eisers bij brief van 14 februari 2023 hierover geïnformeerd.

2.6. Bij besluit van 28 februari 2023 (kostenverhaalsbeschikking), heeft het college de kosten van de toegepaste bestuursdwang vastgesteld en besloten dit bedrag in te vorderen bij eisers.

2.7. Op 29 maart 2023 hebben eisers bezwaar gemaakt tegen de kostenverhaalsbeschikking.

2.8. In de beslissing op bezwaar van 17 mei 2023 (beslissing op bezwaar) heeft het college de last onder bestuursdwang, het weigeringsbesluit en de kostenverhaalsbeschikking in stand gelaten.

2.9. Op 25 mei 2023 hebben eisers tegen de beslissing op bezwaar beroep ingesteld en daarbij ook een verzoek tot voorlopige voorziening ingesteld.

2.10. Op 1 juni 2023 heeft de voorzieningenrechter bij wijze van ordemaatregel het besluit van 22 mei 2023 geschorst tot en met de behandeling op zitting van de ingestelde voorlopige voorziening. Op 10 juli 2023 heeft de behandeling ter zitting van de ingestelde voorlopige voorziening plaatsgevonden. Zoals blijkt uit het proces-verbaal van deze zitting heeft het college ingestemd met een betalingsregeling, die inhoudt dat twee weken na de zitting 7.500,- moet worden betaald door eisers aan het college en voor het overige openstaande bedrag, uitstel van betaling wordt verleend. Eisers hebben daarop besloten het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te trekken.¹

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de beslissing op bezwaar. Zij doet dat aan de hand van de argumenten van eisers, de beroepsgronden.

4. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Last onder bestuursdwang

Hadden eisers opnieuw gehoord moeten worden voor de last onder bestuursdwang?

5. Eisers hebben op zitting naar voren gebracht dat het college eisers ten onrechte niet de gelegenheid heeft geboden om een nieuwe zienswijze in te dienen over de wijze waarop het college feitelijk de bestuursdwang ten uitvoer zou brengen. In de vooraankondiging is namelijk opgenomen dat bestuursdwang feitelijk ten uitvoer zou worden gebracht door ontruiming en verzegeling van de caravans. Daarentegen is in de last onder bestuursdwang niet opgenomen hoe de bestuursdwang feitelijk ten uitvoer wordt gebracht.

5.1. De rechtbank overweegt dat de vooraankondiging aan eisers is verstuurd in het kader van het horen van eisers. Zij konden daarop zienswijzen indienen.²

5.2. In artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking steunt op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Op grond van artikel 4:11, aanhef en onder b, van de Awb kan het bestuursorgaan toepassing van artikel 4:8 van de Awb achterwege laten voor zover de belanghebbende al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijzen naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

5.3. De rechtbank oordeelt dat het college eisers opnieuw in de gelegenheid had moeten stellen om zienswijzen in te dienen omdat het college ervoor heeft gekozen in de last onder bestuursdwang de feitelijke toepassing niet te beperken tot de ontruiming en verzegeling van de caravans. Door geen feitelijke wijze op te nemen in de last kan de bestuursdwang ook op een meer verstrekkende wijze ten uitvoer worden gebracht, zoals ook is gebeurd, namelijk door het afvoeren van de caravans. De rechtbank ziet echter aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, omdat eiseres door de schending van de hoorplicht voorafgaand aan het primaire besluit niet is benadeeld. Eisers hebben de gelegenheid gekregen hun bezwaren tegen de feitelijke uitvoering

kenbaar te maken en in bezwaar heeft een volledige heroverweging van dat de last onder bestuursdwang plaatsgevonden. Met de bezwaarprocedure is het gebrek in de primaire besluitvorming hersteld.

Is onrechtmatig een grondslag aan de beslissing op bezwaar toegevoegd?

6. Eisers voeren aan dat het college onrechtmatig, na het verlopen van de begunstigingstermijn en de uitoefening van de bestuursdwang, heeft besloten dat de plaatsing van de toercaravans op de percelen met de bestemming agrarisch ook onder de verweten gedraging viel. Eisers betogen dat dit niet het geval was en dat uit verschillende omstandigheden blijkt dat alleen de plaatsing van de caravans op de bestemming Recreatie-Recreatiewoning onder de verweten gedraging viel. Zo is door de toezichthouder tijdens de controle op 23 september 2022 alleen aan eiser [eiser 1] gecommuniceerd dat de toercaravans niet zijn toegestaan op de gedeeltes van het perceel met de bestemming Recreatie-Recreatiewoning en zijn zowel in het voornemen tot oplegging van de last onder bestuursdwang en in de last onder bestuursdwang alleen de planregels van de bestemming Recreatie-Recreatiewoning opgenomen.

6.1. Het college heeft aan de last onder bestuursdwang de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ten grondslag gelegd. In de last onder bestuursdwang zijn onder meer de volgende passages opgenomen:

In onze brief van 24 oktober 2022 hebben wij u op de hoogte gebracht van ons voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen. De reden hiervoor is de permanente bewoning van vijftien caravans op het perceel [locatie] te [plaats 1]. Dit is in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

De overtredingen vinden plaats op het adres [locatie] in [plaats 1]. Dit perceel is kadastraal bekend onder gemeente [plaats 1], [sectie], [nummer]. Uit de gegevens blijkt dat u mede-eigenaar bent van dit perceel.

()

Wat moet u doen?

*U moet de overtredingen **vóór** 31 december 2022 (laten) beëindigen en beëindigd (laten) houden. Dit doet u door:*

- *de (permanente) bewoning van de (toer)caravans te staken en gestaakt te houden*
- *de (toer)caravans te verwijderen en verwijderd te houden.*

In de beslissing op bezwaar heeft het college de motivering van de last onder bestuursdwang onder meer met de volgende passage aangevuld:

() in de bestreden aanschrijvingen wordt aangegeven dat van het perceel kadastraal bekend onder gemeente [plaats 1], [sectie], [nummer] de caravans moeten worden verwijderd. Op basis daarvan had naar de mening van de commissie voor bezwaarden duidelijk moeten zijn dat de caravans moesten worden verwijderd van het gehele genoemde kadastrale perceel: zowel het deel met de Agrarische bestemming als -voor zover daar ook aanwezig- van het deel met de Recreatieve bestemming.

De commissie stelt vast dat het college in de bijlage (welke wetten en regels gelden bij dit besluit) bij de bestreden besluiten enkel heeft verwezen naar de strijdigheid met de bestemming "Recreatie-Recreatiewoning". Nu -zoals ook hiervoor reeds is overwogen- de bestreden besluiten zijn gericht op het gehele perceel dat als één kadastraal perceel kan worden aangemerkt en in eigendom is bij bezwaarden, meent de commissie, dat dit (motiverings)gebrek bij de beslissing op bezwaar kan worden gerepareerd door hierin alsnog te verwijzen naar de strijdigheid met de op het perceel rustende "Agrarische" bestemming, zoals het college ook reeds in zijn verweer heeft opgenomen.

6.2. De rechtbank stelt vast dat het college aan de last onder bestuursdwang drie controlerapporten ten grondslag heeft gelegd. Dit betreft de controlerapporten van 26 september 2022, 30 september 2022 en 11 november 2022. In het controlerapport van 26 september is de controle van 23 september 2022

vastgelegd door een toezichthouder van het college op het perceel. In dit controlerapport is het volgende opgenomen:

Ter plaatse is gesproken met één van de eigenaren ([eiser 1]) deze verklaarde dat het volgens hem was toegestaan om op locatie een 15 tal caravans te plaatsen. Ik heb aangegeven dat ik vermoed dat [eiser 1] zich daarin vergist dat dit wel kan kloppen bij reguliere woonbestemming maar niet op dit perceel met de bestemming recreatie - recreatiewoning. Aan [eiser 1] is verklaard dat men een schrijven kan verwachten met daarin aangegeven welke regels er worden overtreden [,..].

- 6.3. De rechtbank oordeelt dat het college in de beslissing op bezwaar niet onrechtmatig een grondslag heeft toegevoegd aan de verweten gedraging. De verweten gedraging ziet namelijk op het in strijd met het bestemmingsplan huisvesten van mensen in caravans. In de last onder bestuursdwang is expliciet opgenomen dat de reden waarom een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, de permanente bewoning van vijftien caravans op het perceel is. De aangevoerde omstandigheden brengen de rechtbank niet tot een andere conclusie. Uit het controlerapport van 26 september 2022 maakt de rechtbank namelijk niet op dat de toezichthouder expliciet heeft gecommuniceerd aan eiser [eiser 1] dat het plaatsen van caravans op de gronden met de bestemming agrarisch wel is toegestaan. Dat in het voornemen en de last onder bestuursdwang alleen de planregels zijn opgenomen van de bestemming Recreatie-recreatiewoning leidt niet tot de conclusie dat eisers niet zijn aangeschreven voor het gehele perceel. De beroepsgrond slaagt niet.

Was sprake van een overtreding?

7. Voordat de rechtbank op onderstaande beroepsgronden ingaat, overweegt de rechtbank dat het op de weg van het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan ligt om feiten en omstandigheden te verzamelen om vast te stellen of sprake is van een overtreding. Het is vervolgens aan de aangeschrevene, in dit geval eisers, om de veronderstelde feiten en of omstandigheden, indien daartoe aanleiding bestaat, te weerleggen of nader te verklaren, bij gebreke waarvan de bestuursrechter in beginsel van de door het college veronderstelde feiten en omstandigheden dient uit te gaan.³

8. Eisers voeren aan dat het college ten onrechte heeft besloten dat sprake was van een overtreding. Eisers stellen dat uit de door het college verwezen fotos uit de controlerapporten niet dan wel niet afdoende blijkt dat een of meerdere caravans aanwezig waren op gedeelten van het perceel met de bestemming Recreatie - recreatiewoning. Verder voeren eiseres aan dat het college ten onrechte heeft besloten dat plaatsing van de caravans op de gronden met de bestemming agrarisch in strijd is met het bestemmingsplan. Eisers betogen dat sprake was van kleinschalig kamperen als bedoeld in de planregels dat volgens het bestemmingsplan is toegestaan.

- 8.1. Artikel 1.50 van de planregels luidt: *kleinschalig kamperen: een voorziening gericht op kleinschalig recreatief nachtverblijf op gronden met een andere hoofdfunctie, zoals kamperen bij de boer.*

Artikel 3.1, aanhef en onder j, van de planregels luidt: *De voor Agrarisch aangewezen gronden zijn bestemd voor: j. kleinschalig kamperen.*

Artikel 3.4.5 van de planregels luidt:

- a. *Kleinschalig kamperen is toegestaan, waarbij maximaal 15 standplaatsen tot maximaal 3.000 m² is toegestaan binnen of aansluitend aan het bouwvlak.*
- b. *In afwijking van het bepaalde onder a zijn ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie' niet meer standplaatsen toegestaan dan 25 standplaatsen.*
- c. *Binnen het bouwvlak is maximaal 75 m² aan sanitaire voorzieningen toegestaan."*

- 8.2. De toezichthouder heeft in de rapportage van 26 september 2022 het volgende genoteerd over de controle van 23 september 2022 op het perceel:

() Door ons werden naast de recreatiewoning ook enige bijgebouwen en een 15 tal toercaravans aangetroffen. () De aangetroffen personen allen afkomstig uit Roemenië of Polen konden mij geen ander woon- of verblijfadres in Nederland opgeven en gaven aan op locatie woonachtig te zijn. ().

De toezichthouder heeft in de rapportage van 11 november 2022 het volgende genoteerd over de controle van 9 november 2022 op het perceel:

Heden in samenwerking met collega [persoon A] een hercontrole verricht op de locatie [locatie] te [plaats 1] . Op locatie nog meerdere bewoners aangetroffen

(vijftal) van enigde de ID vastgesteld. Meerdere caravans worden nog bewoond. In de recreatiewoning nog 1 persoon (slapend) aangetroffen ().

8.3. De rechtbank overweegt dat aan een handhavingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag moet liggen op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat sprake is van een overtreding.⁴

De rechtbank overweegt verder dat een bestuursorgaan, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid wat het bewijs betreft, in beginsel mag afgaan op de juistheid van een naar waarheid opgemaakt en ondertekend rapport van een toezichthouder en de daarin vermelde bevindingen. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.⁵

8.4. De rechtbank oordeelt dat het college terecht heeft besloten dat sprake was van een overtreding. Los van de omstandigheid of de caravans wel of niet waren geplaatst op gronden met de bestemming recreatie, oordeelt de rechtbank dat de plaatsing op het gehele perceel niet was toegestaan. Het plaatsen van de caravans op de gronden met de bestemming agrarisch was namelijk ook niet toegestaan, omdat geen sprake was van kleinschalig kamperen als bedoeld in artikel 1.50 van de planregels. De rechtbank concludeert dat in dit geval geen sprake was van een recreatief nachtverblijf. Uit de onder 7.2 geciteerde passages uit de controlerapporten en de verschillende fotos uit deze controlerapporten blijkt volgens de rechtbank evident dat geen sprake is van recreatief verblijf. De aangetroffen personen zijn afkomstig uit Roemenië of Polen en zij hebben aan de toezichthouder verklaard dat zij op het perceel woonachtig waren. Verder zijn op de fotos geen recreërende personen of andere tekenen die wijzen op recreatie te zien. Daarentegen zijn wel verschillende fotos opgenomen, waaruit de rechtbank opmaakt dat de caravans al een geruime tijd worden bewoond. Zo is veel afval op het perceel aanwezig, zijn verschillende waslijnen zichtbaar waaraan was hangt en blijkt nergens uit dat de aanwezige mensen daar aan vrijetijdsbesteding deden dan wel dat ze aan het ontspannen waren.

Eisers hebben ook geen administratie of andere onderbouwende gegevens overgelegd waaruit blijkt dat de personen die daar aanwezig waren, daar alleen tijdelijk en recreatief verbleven. De stelling van eisers dat er tijdens de controle van 23 september 2022 geen tolk aanwezig was, doet aan het voorgaande niets af. Zo is de enkele stelling dat de toezichthouder het verkeerd heeft kunnen verstaan dan wel dat de mogelijkheid bestaat dat de aanwezige personen de toezichthouder niet of niet goed hebben kunnen verstaan, niet voldoende voor de conclusie dat de afgelegde verklaringen aan de toezichthouder gebrekkig zijn. Daarbij is van belang dat tijdens de zitting door het college is opgemerkt dat er wel een tolk van de arbeidsinspectie aanwezig was. De beroepsgrond slaagt niet.

Was de begunstigingstermijn te kort?

9. Eisers voeren aan dat de begunstigingstermijn die was bepaald in de last onder bestuursdwang te kort was. Eisers betogen dat uit het handelen van het college zelf volgt dat de begunstigingstermijn te kort was. Het college heeft namelijk op 2 januari 2023 vastgesteld dat niet aan de last is voldaan en is vervolgens pas op 9 februari 2023 staat geweest tot de feitelijke uitvoering van de bestuursdwang. Verder stellen eisers dat voor de bepaling van de begunstigingstermijn de datum van het voornemen tot het opleggen van de last onder bestuursdwang als uitgangspunt genomen in plaats van de datum van de last onder bestuursdwang zelf.

9.1. Artikel 5:24, tweede lid van de Awb luidt: *De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.*

- 9.2. De rechtbank overweegt dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt geldt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag daarentegen ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De begunstigingstermijn dient ertoe de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat bestuursdwang wordt toegepast. Alleen in spoedeisende gevallen geldt het voorgaande niet.⁶
- 9.3. In de last onder bestuursdwang heeft het college opgenomen dat de overtredingen voor 31 december 2022 beëindigd moeten zijn. Gelet op het feit dat de last onder bestuursdwang is gedateerd van 30 november hebben eisers een begunstigingstermijn opgelegd gekregen van één maand om de overtreding te beëindigen.
- 9.4. De rechtbank dient de vraag te beoordelen of het college in redelijkheid een begunstigingstermijn van één maand heeft kunnen stellen om de overtreding te beëindigen.
- 9.5. De rechtbank oordeelt dat het college in redelijkheid een begunstigingstermijn van één maand heeft kunnen stellen om de overtreding te kunnen beëindigen. Hiertoe acht de rechtbank van belang dat een maand ruimschoots voldoende is om de permanente bewoning te staken en de caravans van het perceel te verwijderen. Daarbij acht de rechtbank ook van belang dat eisers al vanaf de vooraankondiging, gedateerd van 13 oktober 2022, de last onder bestuursdwang hadden kunnen zien aankomen.⁷ Daarentegen hebben eisers niet aannemelijk gemaakt dat deze begunstigingstermijn wezenlijk korter was dan noodzakelijk om de overtreding te beëindigen. Zo hebben eisers geen correspondentie overlegd van stallingsbedrijven of sleepbedrijven waaruit blijkt dat het niet mogelijk was om binnen een maand de caravans te laten verwijderen. De stelling van eisers dat uit het handelen van het college volgt dat de begunstigingstermijn te kort was volgt de rechtbank ook niet. Het college heeft op zitting uiteengezet dat na het verlopen van de begunstigingstermijn niet gelijk begonnen is met het feitelijk uitvoeren van de bestuursdwang omdat het college ter voorbereiding van de bestuursdwang een uitgebreid en zorgvuldig proces doorloopt. Daarbij zijn bijvoorbeeld offertes opgevraagd van verschillende ondernemingen die de caravans konden wegslepen en vervoeren en ook van ondernemingen waarbij de caravans konden worden gestald. De beroepsgrond slaagt niet.

Handhaven met last onder bestuursdwang onevenredig?

10. Eisers voeren aan dat het handhavend optreden met een last onder bestuursdwang in plaats van een last onder dwangsom in dit geval onevenredig is, dan wel onvoldoende gemotiveerd is. De onevenredigheid constateren eisers ten aanzien van de proportionaliteit van de toepassing van de last onder bestuursdwang. Het college heeft namelijk in haar beleid omschreven dat ten aanzien van strijdig gebruik voor illegale bewoning een last onder dwangsom de meest geschikte modaliteit is. Tot slot stellen eisers dat niet is voldaan aan de in het beleid neergelegde mogelijkheid om af te wijken van het beleid.

- 10.1. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb luidt: *Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.*

Artikel 5:32, tweede lid, van de Awb luidt: *Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.*

- 10.2. De rechtbank overweegt dat op grond van bovengenoemde wettelijke bepaling, de wetgever aan het bestuursorgaan discretionaire ruimte heeft gegeven om te kiezen tussen een van beide alternatieven. De enige beperking die in de Awb is gesteld aan de keuze tussen een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang vloeit voort uit artikel 5:32, tweede lid, van de Awb. Dit artikel bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan niet voor een dwangsom mag kiezen indien het belang van het betrokken voorschrift zich daartegen verzet. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het bestuursorgaan niet het risico

kan nemen dat de overtreder zich niets aantrekt van de indirecte financiële prikkel van de dwangsom en daardoor een onaanvaardbare of gevaarlijke situatie ontstaat. In een dergelijk geval moet het bestuursorgaan voor de last onder bestuursdwang kiezen waarmee het bestuur zelf kan ingrijpen.⁸

10.3. De rechtbank oordeelt dat de keuze van het college om handhavend op te treden met een last onder bestuursdwang niet onevenredig is. Hiertoe acht de rechtbank van belang dat het college de keuze heeft om te kiezen tussen de twee handhavingsmodaliteiten. Verder acht de rechtbank het van belang dat het college heeft gemotiveerd waarom in dit geval is gekozen om handhavend op te treden met een last onder bestuursdwang en daarmee af te wijken van het beleid. Het college heeft uiteengezet dat van belang was daarvoor dat sprake was van een brandonveilige en onhygiënisch situatie. Dat blijkt volgens de rechtbank ook uit de controlerapporten. Dat een last onder bestuursdwang ingrijpender is omdat de caravans in eigendom zijn, wat ook van deze stelling zij, maakt in dit geval niet dat het college gelet op de evenredigheid niet kon kiezen voor de last onder bestuursdwang. De beroepsgrond slaagt niet.

Kostenverhaalsbeschikking

Heeft het college vooringenomen gehandeld door ten onrechte extra kosten in rekening te brengen?

11. Eisers voeren aan dat het college onrechtmatig extra kosten in rekening heeft gebracht. Eisers stellen dat in de beslissing op bezwaar kosten zijn opgenomen die nog niet waren opgenomen in de kostenverhaalsbeschikking. Zo zijn de opslagkosten voor de maand maart van het jaar 2023 in de beslissing op bezwaar toegevoegd ten opzichte van de kostenverhaalsbeschikking. Hierdoor heeft het college gehandeld in strijd met het verbod van reformatio in peius. Verder betogen eisers dat het college, ondanks het gegeven dat dit gebrek in de beslissing op bezwaar is hersteld, niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom in de kostenverhaalsbeschikking een verkeerde berekening is gemaakt. Eisers stellen dat het college, bij handelen van de toezichthouder, hiermee vooringenomen heeft gehandeld.

11.1. De rechtbank stelt vast dat in het besluit kostenverhaal de kosten voor het meevoeren en opslaan van de caravans vastgesteld op 10.938,40.9 In de beslissing op bezwaar zijn deze kosten bijgesteld en verlaagd naar 2.662,-.

11.2. Ter zitting hebben eisers hun beroepsgrond over de opslagkosten van de maand maart 2023 ingetrokken.

11.3. De rechtbank oordeelt dat het college niet vooringenomen heeft gehandeld. Het college heeft de fout uit de kostenverhaalsbeschikking in de beslissing op bezwaar hersteld. De stelling van eisers dat uit deze fout blijkt dat het college vooringenomen heeft gehandeld, volgt de rechtbank niet. Ter zitting is door het college de reden van de gemaakte fout toegelicht. In een andere procedure heeft hetzelfde bedrijf namelijk de feitelijke uitvoering van een andere bestuursdwang uitgevoerd en deze factuur is verwisseld met de factuur voor de kosten in deze procedure. De beroepsgrond slaagt niet.

Zijn de opgevoerde kosten van de bestuursdwang onjuist vastgesteld?

12. Eisers voeren aan dat de opgevoerde kosten voor het uitoefenen van de bestuursdwang niet juist zijn vastgesteld. Eisers betogen dat niet alle opgevoerde kosten voldoen aan de door de Afdeling gestelde eisen aan kostenverhaalsbeschikkingen.

12.1. Artikel 5:25, eerste lid, van de Awb luidt: *De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te worden.*

12.2.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de toepassing van bestuursdwang en kostenverhaal in de regel samen gaan. Voor het maken van een uitzondering kan volgens de Afdeling aanleiding bestaan indien de aangeschrevene van de ontstane situatie geen verwijt valt te maken en bij het ongedaan maken van de met het recht strijdige situatie het algemeen belang in die mate is betrokken, dat de betreffende kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen. Verder kunnen andere bijzondere omstandigheden het bestuursorgaan nopen tot het geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal.¹⁰

12.3. De rechtbank beoordeelt hieronder per betwiste kostenpost of de betreffende kosten in redelijkheid niet of niet geheel voor rekening van eisers behoren te komen. Deze kostenposten vallen uiteen in:

- Kosten meevoeren en opslag caravans;
- Kosten van taxatie
- Kosten van de medewerkers van het college.

Kosten meevoeren en opslag caravans

13. Eisers voeren aan dat voor het toepassen van de bestuursdwang niet nodig was om de caravans mee te voeren en op te slaan. Daarom moeten deze kosten volledig voor rekening van het college te blijven. Verder merken eisers op dat de eigenaar van de caravans direct na de toepassing van de bestuursdwang heeft gepoogd om de caravans terug te krijgen, maar door toedoen van het college is dit vertraagd.

13.1. Artikel 5:29, eerste lid, van de Awb luidt: *Voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vergt, kan het bestuursorgaan zaken meevoeren en opslaan.*

13.2. De rechtbank stelt vast dat in de kostenverhaalsbeschikking de kosten voor het meevoeren en opslaan van de caravans is vastgesteld op 4.162,04. Deze kosten vallen uiteen in 1.694,- voor het verwijderen en het transport van de caravans en 2.468,04 voor het stallen van de caravans van 9 februari tot en met 31 maart 2023. Daarbij heeft het college in de beslissing op bezwaar vermeld dat voor de opslag per caravan 5,- per dag (excl. 21% btw) in rekening is gebracht.

13.3. Op 23 februari heeft de eigenaar van de caravans, niet zijnde eisers, zich met een brief bij het college gemeld als eigenaar van de caravans. De eigenaar heeft in deze brief verzocht om teruggave van de caravans en daarbij aangeboden om de kosten van de bewaring van de caravans te betalen. De eigenaar heeft op 13 maart 2023 het college in kennis gesteld dat hij de kosten voor de bewaring heeft voldaan en daarom per direct de caravans terug wil. Het college heeft op 14 maart 2023 hierop gereageerd en verzocht om stukken waaruit blijkt dat hij de eigenaar van de caravans is. De eigenaar heeft op 16 maart 2024 vervolgens de RDW-gegevens van de caravans naar het college gestuurd. Op 31 maart 2024 is de eigenaar in de gelegenheid gesteld om de caravans op te halen.

13.4. De rechtbank oordeelt dat het college de kosten voor het meevoeren en opslaan van de caravans ter hoogte van 4.162,04 bij eisers in rekening heeft kunnen brengen. Voor het toepassen van de bestuursdwang was het noodzakelijk om de caravans van het perceel weg te slepen en vervolgens de caravans op te slaan. De kosten die hiervoor in rekening zijn gebracht acht de rechtbank in zijn algemeen redelijk. Zo is het bedrag van 5,- voor het opslaan per caravan per dag en 1.694,- voor het verwijderen en transport van de caravans, niet zodanig hoog dat dit in zijn algemeenheid niet redelijk is. Eisers hebben daarentegen niet aannemelijk gemaakt dat de opgevoerde kosten zodanig hoog zijn, dat deze in zijn algemeenheid niet redelijk zijn. Zo hebben eisers geen andere offertes overgelegd waaruit blijkt dat het wegvoeren dan wel het opslaan van de caravans voor een aanzienlijk lager bedrag kon worden uitgevoerd. De stelling van eisers dat het college de teruggave van de caravans onnodig heeft vertraagd, volgt de rechtbank niet. De opslag van de caravans heeft ongeveer 7 weken geduurd. Dit is geen onredelijk lange termijn. Het college heeft namelijk binnen deze 7 weken eerst zekerheid moeten verkrijgen dat de eigenaar van de caravans ook daadwerkelijk de eigenaar is van de caravans. Deze handelswijze is naar het oordeel van de rechtbank geen onnodige vertraging. De beroepsgrond slaagt niet.

Kosten van taxatie

14. Eisers voeren aan dat de kosten van het taxeren van de caravans volledig voor rekening van het college moet blijven. Eisers betogen dat het niet noodzakelijk was om een taxateur in te schakelen. Op voorhand stond namelijk al vast dat de caravans niet in eigendom waren van eisers. Daarbij speelt volgens eisers dat de toezichthouders tijdens de controles ook al de waarde hadden vast kunnen stellen. Hierdoor was het niet noodzakelijk om deze taxatiekosten te maken.

14.1. Artikel 5:30, eerste lid, van de Awb luidt: *Indien een meegevoerde en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken nadat zij is meegevoerd, kan worden teruggegeven, kan het bestuursorgaan de zaak verkopen.*

14.2. De rechtbank oordeelt dat het college de kosten van de taxatie van de caravans bij eisers in rekening heeft kunnen brengen. Ter zitting is door het college uiteengezet dat de taxatie geschiedt in het kader van een mogelijke verkoop van de caravans. Verder is ter zitting ook meegedeeld dat de taxatie in dit geval ook nodig was voor het verzekeren van de caravans. Gelet op deze toelichting acht de rechtbank de kosten van de taxatie niet op voorhand niet noodzakelijk. De stellingen van eisers dat op voorhand al vast stond dat de caravans van iemand anders waren en dat tijdens de controles al getaxeed had kunnen worden, doen aan het voorgaande niets af. De caravans dienen namelijk te worden gestald en vanaf dat moment is het college ook verantwoordelijk voor de caravans. De beroepsgrond slaagt niet.

Kosten medewerkers

15. Eisers betwisten dat de toezichthouders het aantal uren dat is opgegeven daadwerkelijk hebben gemaakt dan wel dat deze noodzakelijk en redelijkerwijs gemaakt zijn. Eisers stellen dat het college ten onrechte meerdere controles heeft opgevoerd en uit het minimaal aantal uren van de boas blijkt dat de feitelijke uitoefening van de bestuursdwang geen geruime tijd heeft geduurd.

15.1. Artikel 5:25, derde lid, van de Awb luidt: *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.*

15.2. In de beslissing op bezwaar zijn de kosten van de medewerkers van het college ter uitoefening van de bestuursdwang gespecificeerd in onderstaande tabel:

De kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers worden als volgt verantwoord:

Medewerker	Uurtarief	Aantal uur	Totaal	Werkzaamheden
toezichhouders	€ 91,10	60	€ 5.466,00	Uitvoeren controles na termijn, voorbereiding + aanwezigheid bij uitvoeren bestuursdwang
junior boa's	€ 48,00	4	€ 192,00	Aanwezig bij uitvoeren bestuursdwang
senior boa	€ 84,00	1	€ 84,00	Aanwezig bij uitvoeren bestuursdwang
medewerkers buitendienst	€ 36	2	€ 72,00	Aanwezig bij uitvoeren bestuursdwang, feitelijk wegslepen met materieel gemeente
juridisch medewerker	€ 98,82	62	€ 6.126,84	Opvragen offertes, reageren op offertes, maken draaiboek, coördinatie, aanwezigheid bij uitvoeren bestuursdwang, contact met (gemachtigde van) bezwaarmakers (telefoontjes, ontvangen bezoek aan kantoor CDR)
Totaal			€ 11.940,84	

15.3. De rechtbank dient de vraag te beantwoorden of het college de kosten voldoende inzichtelijk heeft gemaakt en deze kosten in het algemeen redelijk zijn.

15.4. De rechtbank oordeelt dat het college de kosten van de medewerkers ter uitoefening van de bestuursdwang voldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Het hierboven genoemde overzicht bevat een specificatie van de uren die de verschillende betrokken ambtenaren hebben besteed aan de voorbereiding en uitvoering van de bestuursdwang en van hun uurtarief.¹¹ Verder zijn er geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de specificatie.

15.5. De rechtbank oordeelt verder dat het college de kosten van de medewerkers bij eisers in rekening heeft kunnen brengen. De stelling dat uit de opgegeven uren van de boas blijkt dat de uitvoering van de bestuursdwang geen geruime tijd heeft geduurd volgt de rechtbank niet. Uit de urenspecificatie blijkt dat bij de medewerker junior boas vier uur is opgegeven en alleen bij de medewerker senior boa één uur. Over de inzet van de senior boa heeft het college opgemerkt dat het niet noodzakelijk was om deze medewerker de gehele bestuursdwang aanwezig te hebben op het perceel. Verder blijkt uit de urenspecificatie dat alleen de controles zijn opgegeven die ná het verlopen van de begunstigingstermijn, zijn opgegeven. De beroepsgrond slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

16. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat de beslissing op bezwaar in stand blijft.

17. Vanwege het onder 5.3 gepasseerde gebrek bestaat er aanleiding het college in de proceskosten van de eisers te veroordelen. De proceskosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde verleende beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.814,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen op zitting, met een waarde per punt van 907,- en een wegingsfactor 1).

18. De rechtbank bepaalt dat het college het door eisers betaalde griffierecht aan hun vergoedt. Van overige voor vergoeding in aanmerking komende kosten is de rechtbank niet gebleken.

Beslissing

- De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.
- bepaalt dat het college het griffierecht van 184,- aan eisers moet vergoeden.
- veroordeelt het college tot betaling van 1.814,- aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.M. Verhoeven, rechter, in aanwezigheid van mr. R.P.C.M. van Wel, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

-
- ¹ Uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 10 juli 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:4265.
 - ² Zie de artikelen 4:8 en 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
 - ³ Uitspraak van de Afdeling van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2834 en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 29 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:41.
 - ⁴ Uitspraak van het CBB van 18 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:128.
 - ⁵ Uitspraak van het CBB van 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:503 en in vergelijkbare zin de uitspraak van 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2574.
 - ⁶ Uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643.
 - ⁷ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2196, r.o. 3.5.
 - ⁸ Uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1259.
 - ⁹ Deze kosten vallen uiteen in: 8.324,80 voor het verwijderen van de caravans en 2.613,60 voor de opslag van de caravans in de maand februari 2023.
 - ¹⁰ Uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:257.

¹¹ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3183.
