

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4600

Datum uitspraak

5 augustus 2026

Inhoudsindicatie

Mondelinge last onder bestuursdwang wordt gelijkgesteld met schriftelijk besluit. Uitspraak in een zaak waarin het college van B&W een mondelinge last onder bestuursdwang heeft gegeven. Het college gaat bij voorkeur op deze manier te werk en als de overtreder voldoet aan de last en de overtreding zelf op tijd beëindigt, wordt deze vervolgens niet op schrift gesteld. Hiermee wordt niet voldaan aan één van de vereisten voor het aannemen van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat een belanghebbende alleen tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter, zou dit tot gevolg hebben dat geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat tegen een last onder bestuursdwang die niet schriftelijk maar alleen mondeling is opgelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt in de uitspraak van vandaag dat tegen een mondeling opgelegde last onder bestuursdwang rechtsbescherming open moet staan bij de bestuursrechter. De bestuursrechter is, anders dan de civiele rechter, bij uitstek aangewezen over zo'n bestuursrechtelijk geschil te oordelen. In deze zaak heeft de persoon die de last kreeg opgelegd een beroepsmogelijkheid gecreëerd bij de bestuursrechter door bezwaar in te dienen tegen de weigering van het college van B&W om de last op schrift te stellen. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak ziet "uit oogpunt van efficiënte rechtsbescherming" aanleiding de mondeling opgelegde last gelijk te stellen met een besluit. Dit heeft tot gevolg dat het college van B&W de inhoudelijke bezwaren tegen de opgelegde last moet

behandelen en daarover een beslissing op bezwaar moet nemen.

Volledige tekst

202407120/1/A3.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Groningen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 29 oktober 2024 in zaak nr. 23/700 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij brief van 2 februari 2022 heeft het college meegedeeld niet te voldoen aan het verzoek van [appellant] om de volgens hem opgelegde last onder bestuursdwang op schrift te stellen.

Bij besluit van 20 december 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 oktober 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2026, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen, en het college, vertegenwoordigd door mr. I. Simonides en mr. J. Christensen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] had een vergunning om van 8 november tot en met 3 december 2021 een steiger op het trottoir bij zijn pand aanwezig te hebben. Hij was op 3 december 2021 nog niet klaar met zijn werkzaamheden en heeft de steiger daarom laten staan. Daarop hebben toezichthouders, naar aanleiding van een melding, op 22 december 2021 geconstateerd dat de steiger nog aanwezig was. De toezichthouders hebben [appellant] op die dag telefonisch meegedeeld dat de steiger uiterlijk op vrijdag 24 december 2021 verwijderd zou moeten zijn. Op 24 december 2021 hebben toezichthouders opnieuw een controle uitgevoerd en hebben zij [appellant] ditmaal verzocht de steiger binnen een uur, te weten voor 15.00 uur, te

verwijderen. Hierbij is gezegd dat de steiger anders op kosten van [appellant] zal worden verwijderd door een steigerbouwer die namens de gemeente ter plaatse aanwezig was. [appellant] heeft hieraan gehoor gegeven en de steiger door zijn eigen steigerbouwer laten verwijderen. Bij brief van 19 januari 2022 heeft [appellant] het college verzocht het besluit dat het op 24 december 2021 heeft genomen op schrift te stellen. Hij stelt zich namelijk op het standpunt dat er sprake is van een vorm van bestuursdwang, waarvan een besluit altijd op schrift moet worden gesteld.

Uitspraak van de Rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat, anders dan [appellant] betoogt, geen sprake is van (super-)spoedeisende bestuursdwang, omdat [appellant] de steiger zelf op tijd heeft laten verwijderen en het college daarom juist niet is overgegaan tot toepassing van spoedeisende of superspoedeisende bestuursdwang. Dat de steigerbouwer, op het verzoek van de toezichthouder, al ter plaatse aanwezig was, maakte niet dat al met bestuursdwang een aanvang was gemaakt; er is namelijk niet in opdracht van het college of de toezichthouder gestart met het afbreken van de steiger.

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat er ook geen sprake is van een mondeling opgelegde reguliere last omdat zo'n last alleen bij besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en daarom alleen schriftelijk kan worden opgelegd. Een mondeling geboden kans om de overtreding op te heffen, kan daarom niet worden aangemerkt als een last onder bestuursdwang. De rechtbank verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3550](#). De mededeling die aan [appellant] is gedaan op 24 december 2021 is geen besluit. Het verzoek van [appellant] om opschriftstelling van deze mededeling is dan ook terecht afgewezen. Ook is [appellant] niet verstoken van een rechtsmiddel, omdat de gang naar de civiele rechter openstaat, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

3. In hoger beroep betoogt [appellant] in de kern dat hij door het handelen van het college is verstoken van rechtsbescherming. Hij voert aan dat dit handelen als een besluit moet worden aangemerkt, dan wel daarmee gelijk moet worden gesteld. Hij heeft zijn steiger alleen weggehaald omdat een toezichthouder van de gemeente met een steigerbouwer aanwezig was om de steiger op zijn kosten af te breken als hij niet tijdig gehoor zou geven aan de last. Het college heeft daarmee bij monde van zijn toezichthouder gebruik gemaakt van een uitsluitend aan hem toekomende bevoegdheid tot het opleggen van een last dan wel het uitvoeren van bestuursdwang. Daarom mocht [appellant] ervan uitgaan dat het college op dat moment gebruik aan het maken was van zijn bevoegdheid. De door de rechtbank niet besproken stelling van het college dat de toezichthouder niet bevoegd was tot het opleggen van een last kan daarom niet worden gevolgd.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte verwijst naar de civiele rechter omdat de bestuursrechter bij uitstek is aangewezen de rechtmatigheid van de aanwending van een bestuursrechtelijke bevoegdheid te beoordelen. Als het oordeel van de rechtbank wordt gevolgd, betekent dit dat een betrokkene, om rechtsbescherming bij de bestuursrechter te verkrijgen, het willens en wetens moet laten aankomen op de feitelijke bestuursdwang met het risico de daarmee gepaarde kosten te moeten dragen. De rechtbank heeft deze gevolgen van het handelen van het college volgens hem ten onrechte niet meegewogen.

Beoordeling

4. Ingevolge artikel 5:21 van de Awb wordt verstaan onder een last onder bestuursdwang: 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 tijdig wordt uitgevoerd.

Deze sanctie bestaat dus uit twee elementen. Een opgelegde last om de overtreding te beëindigen en/of ongedaan te maken en de bevoegdheid voor het bestuursorgaan om dit zelf te doen als de overtreder dit niet tijdig doet. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is dus niet doorslaggevend of het bestuursorgaan al dan niet daadwerkelijk is overgegaan tot toepassing van de bestuursdwang. De bedoeling van een gewone last onder bestuursdwang is namelijk primair om de overtreder aan te zetten tot het zelf ongedaan maken van de overtreding zodat toepassing van bestuursdwang wordt voorkomen.

Naast de gewone last onder bestuursdwang voorziet de Awb in artikel 5:31 in de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen te besluiten bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last of, indien de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kan worden afgewacht, terstond bestuursdwang toe te passen. In het laatste geval wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit bekendgemaakt.

Kenmerkend element van deze vormen van spoedeisende bestuursdwang is dat de overtreder niet eerst zelf de gelegenheid wordt geboden om de overtreding ongedaan te maken.

5. Omdat [appellant] in dit geval de gelegenheid is geboden de overtreding zelf te beëindigen, is alleen al daarom geen sprake van spoedeisende bestuursdwang als bedoeld in artikel 5:31 van de Awb.

De handelwijze van het college heeft wel alle kenmerken van een gewone last onder bestuursdwang. Ingevolge artikel 5:24 van de Awb omschrijft de last de te nemen herstelmaatregelen, vermeldt deze de termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd en wordt deze bekend gemaakt aan de overtreder. Aan al deze kenmerken is voldaan. Op 22 december 2021 is aan [appellant] als overtreder medegedeeld dat de steiger uiterlijk op 24 december 2021 moest worden verwijderd. Op 24 december 2021 is aan hem medegedeeld dat de steiger uiterlijk op die dag vóór 15:00 uur moest worden verwijderd. [appellant] mocht in dit geval op 24 december 2021 ook begrijpen dat hem een last onder bestuursdwang werd opgelegd en dat niet enkel werd verzocht om een overtreding te beëindigen, juist omdat de toezichthouder op 24 december 2021 werd vergezeld door een steigerbouwer die klaar stond om door feitelijk handelen de last uit te voeren als [appellant] hieraan niet zelf zou voldoen. In die zin verschilt de situatie in deze zaak van die in de zaak waarnaar onder 2 wordt verwezen. In die zaak bevatte de mededeling geen last tot ongedaan maken van de overtreding, maar het aanleveren van een plan van aanpak om 'een aanvang te maken met de vereiste maatregelen'. Evenmin stond een uitvoerder klaar om door feitelijk handelen opvolging te geven aan de mededeling.

De stelling van het college dat er geen sprake kan zijn van een last onder bestuursdwang omdat de toezichthouder niet bevoegd is deze zelfstandig op te leggen volgt de Afdeling niet. Er was geen enkele aanleiding voor [appellant] om te twijfelen aan de bevoegdheid van de toezichthouder om namens de gemeente een last op te leggen. Mocht de toezichthouder

onbevoegd hebben gehandeld, dan komt dat niet voor risico van [appellant].

5.1. Op de zitting is toegelicht dat het college bij voorkeur op deze manier te werk gaat en, als een overtreder voldoet aan de last en de overtreding zelf tijdig beëindigt, deze niet op schrift wordt gesteld.

Door de last onder bestuursdwang niet op schrift te stellen, wordt niet voldaan aan één van de vereisten voor het aannemen van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Omdat een belanghebbende alleen tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter, zou dit tot gevolg hebben dat geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat tegen een op deze wijze mondeling opgelegde last onder bestuursdwang.

De Afdeling is van oordeel dat tegen een mondeling opgelegde last onder bestuursdwang, in de omstandigheden als geschetst onder 5, rechtsbescherming open moet staan bij de bestuursrechter. [appellant] betoogt terecht dat de bestuursrechter, anders dan de civiele rechter, bij uitstek aangewezen is over een dergelijk bestuursrechtelijk geschil te oordelen.

In dit geval heeft [appellant] een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter gecreëerd door bezwaar in te dienen tegen de weigering de last op schrift te stellen. De Afdeling ziet echter uit oogpunt van efficiënte rechtsbescherming aanleiding de mondeling opgelegde last, inhoudende om voor 15:00 op 24 december 2021 de steiger te verwijderen, gelijk te stellen met een besluit. Het gevolg hiervan is dat het college de inhoudelijke bezwaren van [appellant] tegen de opgelegde last dient te behandelen en daarover een besluit op bezwaar dient te nemen. [appellant] dient in de gelegenheid te worden gesteld deze inhoudelijke bezwaren toe te lichten in een bezwaarprocedure.

Het betoog slaagt.

Slotsom

6. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de aangevallen uitspraak vernietigen. Doende wat de rechtbank zou moeten doen zal zij het beroep gegrond verklaren, het besluit van 20 december 2022 vernietigen en het college opdragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

7. Het college moet proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 29 oktober 2024 in zaak nr. 23/700;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 20 december 2022, kenmerk: 166708-2022;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Groningen op om een nieuw besluit op het bezwaar te nemen;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Groningen tot vergoeding van de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.809,25, waarvan een bedrag van 3.736,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Groningen aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 463,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. M.M. Kaajan, en mr. J. Luijendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Langeveld
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

317-1158