

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2176
Datum uitspraak	27 juli 2022
Inhoudsindicatie	[appellant] heeft beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een viertal besluiten op bezwaar inzake de afwijzing van een handhavingsverzoek wegens het niet naleven van vergunningvoorschriften, een verzoek om invordering van een verbeurde dwangsom, het niet uitbetalen van een verbeurde dwangsom en de afwijzing van een handhavingsverzoek wegens de aanleg van een aarden wal.

Volledige tekst

202101501/1/R3.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Dwingeloo, gemeente Westerveld,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 20 januari 2021 in zaken nrs. 20/180, 20/181, 20/182, 20/183 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant])

en

het college van burgemeester en wethouders van Westerveld.

Procesverloop

[appellant] heeft beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een viertal besluiten op bezwaar inzake de afwijzing van een handhavingsverzoek wegens het niet naleven van vergunningvoorschriften, een verzoek om invordering van een verbeurde dwangsom, het niet uitbetalen van een verbeurde dwangsom en de afwijzing van een handhavingsverzoek wegens de aanleg van een aarden wal.

Bij besluiten van 23 januari 2020 heeft het college alsnog beslist op twee bezwaren van [appellant].

Bij besluiten van 27 februari 2020 heeft het college alsnog beslist op de twee overige

bezwaren van [appellant].

Bij uitspraak van 20 januari 2021 heeft de rechtbank de beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk verklaard, heeft hij de van rechtswege ontstane beroepen tegen de besluiten van

27 februari 2020 deels niet-ontvankelijk, deels ongegrond verklaard en heeft hij de van rechtswege ontstane beroepen tegen de besluiten van

23 januari 2020 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 mei 2022, waar [appellant], en het college, vertegenwoordigd door M. Groen en mr. Z. Mastaw, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft beroep ingesteld wegens het uitblijven van een besluit op zijn bezwaren gericht tegen een viertal beslissingen van het college. De rechtbank heeft de beroepen wegens niet tijdig beslissen als volgt gegroepeerd:

- het beroep met procedurenummer LEE 20/180 ziet op het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift inzake de afwijzing van het handhavingsverzoek wegens het niet volledig uitvoeren van vergunningvoorschriften;
- het beroep met zaaknummer LEE 20/181 ziet op het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift inzake het niet invorderen van een verbeurde dwangsom;
- het beroep met zaaknummer LEE 20/182 ziet op het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift inzake het niet uitbetalen (aan [appellant]) van een dwangsom na een te laat besluit;
- het beroep met zaaknummer LEE 20/183 ziet op het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift inzake het afwijzen van een handhavingsverzoek tegen de aanleg van een ophoging van grond.

2. Het hoger beroep richt zich tegen de uitspraak van de rechtbank van 20 januari 2021, die betrekking had op de beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een viertal besluiten op de bezwaren van [appellant]. Nadien heeft het college bij besluiten van 20 januari 2021 en 27 februari 2021 alsnog beslist op de bezwaren van [appellant]. Omdat het de rechtbank niet is gebleken dat [appellant] nog een belang heeft bij een beoordeling van de beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, heeft hij de beroepen in zoverre niet-ontvankelijk verklaard. Vervolgens heeft de rechtbank overwogen dat de beroepen, gelet op artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), mede betrekking hebben op de besluiten op bezwaar van het college van 23 januari 2020 en 27 februari 2020, nu in die besluiten niet geheel tegemoet gekomen is aan de beroepen wegens niet tijdig beslissen van [appellant].

3. De Afdeling zal bij de behandeling van het hoger beroep van [appellant] aansluiten bij de door de rechtbank gehanteerde volgorde van de bespreking van de beroepen.

Intrekking

4. [appellant] heeft zijn hoger beroep ter zitting ingetrokken voor zover het betreft het niet uitbetalen van een op grond van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb verbeurde dwangsom wegens niet tijdig beslissen (bij de rechtbank behandeld onder het procedurenummer LEE 20/182).

Het hoger beroep met betrekking tot het beroep met het procedurenummer LEE 20/181

De aangevallen uitspraak

5. Over het beroep dat ziet op de afwijzing van het handhavingsverzoek van [appellant] van 29 april 2019 wegens het niet volledig uitvoeren van voorschriften behorende bij de omgevingsvergunning die bij besluit van 11 april 2017 is verleend, heeft de rechtbank overwogen dat met betrekking tot de ophoging van het voorterrein op het perceel [locatie 1] alsnog is voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit de tekening van Revers Buro voor Groene Ruimte van 28 juli 2016, welke tekening onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning. Omdat het perceel flauw afloopt is er volgens het college sprake van geringe afwijkingen in de erfhoogte, zowel in positieve als in negatieve zin, die ook deels komen door fouten in de aan de omgevingsvergunning ten grondslag gelegde tekening. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze afwijkingen niet dusdanig dat sprake is van een overtreding. In zoverre heeft het college terecht afgezien van handhavend optreden. Ten aanzien van de damwand die fungeert als erfafscheiding heeft de rechtbank overwogen dat de situatie alsnog in overeenstemming is gebracht met de bij de omgevingsvergunning behorende tekening, zodat ook in zoverre geen sprake is van een overtreding. Gelet hierop heeft de rechtbank het beroep, gericht tegen het besluit van 27 februari 2020, ongegrond verklaard.

Het hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat is voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de tekening behorende bij de omgevingsvergunning van 11 april 2017. Zo is met betrekking tot het eerste voorschrift alleen de eerste 20 m van de stalen damwand verwijderd; de overige 35 m daarvan is op de perceelgrens blijven staan. Tegen dit deel van de damwand zijn houten planken geplaatst. Ook is de grond achter de damwand niet glooiend verlaagd, zoals in de tekening staat aangegeven.

[appellant] betoogt verder dat het maaiveld van het in de omgevingsvergunning aangegeven deel van de tuin op het perceel [locatie 1] ten onrechte niet is teruggebracht tot de oorspronkelijke hoogte in 2015. Dit wordt door het college ook niet betwist. Uit het besluit van 23 juli 2019 volgt namelijk dat het college van opvatting is dat alleen de gronden aan de erf grens moeten worden teruggebracht naar de oorspronkelijke hoogte in 2015.

[appellant] voert verder aan dat niet gesproken kan worden van geringe afwijkingen van het bepaalde in de omgevingsvergunning en de daarbij behorende tekening omdat een goede motivering, waarom deze afwijkingen gering zouden zijn, ontbreekt. Voor zover de rechtbank heeft gewezen op een foto is voor [appellant] niet duidelijk welke foto daarmee wordt bedoeld. Verder is onduidelijk hoe de rechtbank op basis van deze foto tot het oordeel heeft kunnen komen dat slechts sprake is van een geringe overschrijding.

Volgens [appellant] moet het op de tekening aangewezen deel van het perceel [locatie 1] worden teruggebracht tot het oorspronkelijke niveau in 2015. Het oorspronkelijke peil is volgens [appellant] gelijk aan de hoogte van het maaiveld van het perceel [locatie 2]. Dit peil

is echter in de tekening niet juist weergegeven. [appellant] heeft in dit kader gewezen op een meting die is verricht door Rural Planning Services (RPS). Daaruit volgt volgens hem dat het oorspronkelijke peil in 2015 10,15 m boven NAP lag, waar de hoogte van het maaiveld op het perceel [locatie 1] nu ongeveer 11,05 m boven NAP bedraagt. Volgens [appellant] moet gelet hierop worden vastgesteld dat het perceel [locatie 1] gemiddeld genomen nog zo'n 90 cm hoger is dan het oorspronkelijke peil in 2015. De rechtbank heeft de bevindingen van RPS echter ten onrechte niet betrokken bij zijn oordeel.

6.1. Het college stelt dat ter voldoening aan de last onder dwangsom, die hij bij besluit van 25 januari 2019 heeft opgelegd, de stalen damwand is ingekort tot de vereiste afmetingen en voor het overige met houten planken is bedekt. Op de erfgrens is geen hoogteverschil te zien, maar een bepaalde oorspronkelijke glooiing blijft zichtbaar. Volgens het college bestaat voor de eis van [appellant] dat de ophoging van het voorerf van het perceel [locatie 1] zoals die in 2015 heeft plaatsgevonden volledig ongedaan gemaakt moet worden, geen grond omdat deze ophoging vergunningvrij heeft plaatsgevonden. Door middel van foto's, metingen en waarnemingen is door de toezichthouder van het college vastgesteld dat voorafgaand aan het bestreden besluit werd voldaan aan het voorschrift met betrekking tot erfhoogte. De metingen waar [appellant] op wijst zijn van na het bestreden besluit, zodat deze niet kunnen dienen ter onderbouwing van het standpunt dat op dat moment niet zou zijn voldaan aan het vergunningsvoorschrift. In dit verband merkt het college op dat er door de toezichthouder is geconstateerd dat er na het bestreden besluit wijzigingen zijn opgetreden in de hoogte van het voorerf.

Voor zover [appellant] heeft verwezen naar de gedetailleerde aanwijzingen van de erfinrichtingstekening bij de omgevingsvergunning, wijst het college erop dat bij metingen in 2019 al is gebleken dat de in die tekening opgenomen erfhoogten niet precies kloppen. De schuur en de inrit zijn volgens het college lager dan op die tekening is aangegeven. Volgens het college kan niet precies worden vastgesteld of het erf oploopt volgens een bepaalde hellingshoek, maar deze details uit de erfinrichtingstekening zijn ook niet letterlijk opgenomen in het voorschrift dat aan de omgevingsvergunning is verbonden. Het college heeft naar aanleiding van het handhavingsverzoek beoordeeld of de erfhoogte in de correcte staat is teruggebracht. Dat is volgens het college het geval, omdat de voorerven van de percelen [locatie 2] en 10 qua hoogte visueel gezien op elkaar aansluiten.

6.2. Tussen partijen bestaat verschil van mening over de vraag of is voldaan aan de voorschriften die zijn verbonden aan de omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken van het planologisch regime, die het college bij besluit van 11 april 2017 heeft verleend aan [vergunninghouder] voor het splitsen van een boerderij in drie wooneenheden op het perceel [locatie 2], het legaliseren van een op dat perceel aanwezige schuur en het aanleggen dan wel veranderen van een inrit. Aan deze omgevingsvergunning, die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen (hierna: de Wabo), is als voorschrift verbonden dat het terreininrichtingsplan van Reuvers van 28 juli 2016 uiterlijk binnen twee maanden na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning dient te worden uitgevoerd. Dit betreft de volgende maatregelen:

- "1. de reeds aangebrachte damwand wordt verwijderd en het op het terreininrichtingsplan aangegeven deel wordt ter hoogte van de schuur vervangen door een houten damwand.
2. Het maaiveld van het deel van de tuin dat grenst aan de weg Lhee en de tuin van [locatie 2] wordt teruggebracht tot de oorspronkelijke hoogte van 2015."

6.3. Omdat niet tijdig aan voornoemde voorschriften is voldaan, heeft [appellant] op 8

november 2018 verzocht om handhaving, wat ertoe heeft geleid dat het college bij besluit van 25 januari 2019 een last onder dwangsom heeft opgelegd aan [vergunninghouder]. Deze last hield in dat - op straffe van een dwangsom van € 15.000 ineens - voor 15 maart 2019 de erfinrichting uitgevoerd diende te zijn conform de omgevingsvergunning van 11 april 2017 en het daarbij behorende terreininrichtingsplan van Reuvers van 28 juli 2016. Vaststaat dat [vergunninghouder] niet tijdig aan deze last heeft voldaan zodat op 15 maart 2020 de bij besluit van 25 januari 2019 opgelegde last onder dwangsom is verbeurd. Nadien is door [vergunninghouder] wel een aantal werkzaamheden verricht op het perceel [locatie 1] om het perceel in overeenstemming te brengen met de voorschriften uit de omgevingsvergunning. Zo is het deel van de stalen damwand dat zich op het voorerf bevindt verwijderd, is het achterste deel van de damwand voorzien van houten planken en is de hoogte van het voorerf nabij de perceelgrens met het perceel [locatie 2] omlaag gebracht. Volgens [appellant] is echter nog steeds sprake van strijd met de voorschriften uit de omgevingsvergunning van 11 april 2017. Om die reden heeft hij op 29 april 2019 opnieuw verzocht om handhaving.

- De damwand

6.4. De Afdeling stelt vast dat het deel van de stalen damwand op het voorerf van het perceel [locatie 1] ongeveer tot aan de schuur is verwijderd, en dat in zoverre is voldaan aan het voorschrift uit de omgevingsvergunning. Uit diverse stukken, waaronder de foto's van 18 november 2019 waarnaar het college heeft verwezen en de foto's die als bijlage zijn gevoegd bij het proces-verbaal van 23 december 2021 dat is opgesteld door Wiggers Gerechtsdeurwaarders, valt echter af te leiden dat het achterste deel van de stalen damwand nog aanwezig is, en dat hier houten planken tegenaan zijn geplaatst. Daarom is niet voldaan aan het voorschrift, dat de reeds aangebrachte damwand moet worden verwijderd en het op het terreininrichtingsplan aangegeven deel ter hoogte van de schuur moet worden vervangen door een houten damwand. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de situatie ter plaatse in overeenstemming is met het vergunningvoorschrift en de bij de omgevingsvergunning behorende tekening en dat in zoverre geen sprake is van een overtreding. Om die reden bestond voor het college, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, de bevoegdheid om handhavend op te treden.

6.5. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

6.6. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het college, gelet op de voortdurende overtreding met betrekking tot de stalen damwand, gehouden was om opnieuw handhavend op te treden. Het college heeft toegelicht dat het voorschrift met betrekking tot de damwand is opgenomen in de omgevingsvergunning om een in 2016 door de Welstandscommissie geconstateerde strijdigheid met de redelijke eisen van welstand weg te nemen. Daarbij is van belang dat de percelen [locatie 2] en 10 zich in een gebied bevinden dat zich kenmerkt als een glooiend beekdallandschap. De plaatsing hierin van een stalen damwand deed volgens de Welstandscommissie afbreuk aan deze landschappelijke waarden. Door aan de omgevingsvergunning het voorschrift te verbinden dat het achterste deel van de damwand moest worden uitgevoerd in hout, kon de strijdigheid met de redelijke eisen van welstand worden weggenomen. Verder is volgens het college van belang dat op korte afstand van de damwand een schuur aanwezig is, die in 2015 is gerealiseerd en waarvoor bij besluit van 11

april 2017 een omgevingsvergunning is verleend. Volgens het college zou het verwijderen van het achterste deel van de damwand grote gevolgen kunnen hebben voor de bouwtechnische staat en stabiliteit van deze schuur. Gezien de achtergrond van het in de omgevingsvergunning opgenomen voorschrift, heeft het college daarom gemeend af te kunnen zien van (opnieuw) handhavend optreden omdat met het plaatsen van de houten planken hetzelfde doel kon worden bereikt, namelijk het wegnemen van de strijdigheid met de redelijke eisen van welstand. Het college wijst er op dat de Welstandscommissie na een bezoek ter plaatse tot hetzelfde oordeel is gekomen.

6.7. De Afdeling stelt vast dat het voorschrift over de verwijdering van de stalen damwand dus louter tot doel heeft het beperken van de visuele uitstraling van de damwand, zodat kan worden voldaan aan het bepaalde in artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo (redelijke eisen van welstand). Met de houten omkisting is het bezwaar tegen de uitstraling van de stalen damwand uit welstandsoogpunt weggenomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op het doel dat met het voorschrift is beoogd, er daarom van mogen afzien om (opnieuw) handhavend op te treden, gezien de onevenredige gevolgen die dit handhavend optreden zou hebben voor [vergunninghouder] ten opzichte van de met de handhaving te dienen doelen. Daarbij betreft de Afdeling ook de mogelijke bouwkundige gevolgen voor de schuur wanneer de damwand zou worden verwijderd. Dat de houten omkisting van de damwand volgens [appellant] niet goed is uitgevoerd en dat de stalen damwand op enkele plaatsen nog zichtbaar is, leidt niet tot een ander oordeel. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college op basis van de aan de beslissing op bezwaar ten grondslag gelegde foto's kunnen vaststellen dat de strijdigheid met de redelijke eisen van welstand op dat moment was weggenomen, zoals ook de Welstandscommissie heeft vastgesteld. De foto's waarnaar [appellant] verwijst zijn van 23 december 2021, ongeveer anderhalf jaar na het nemen van de beslissing op bezwaar, zodat op basis hiervan niet kan worden vastgesteld dat de strijdigheid met de redelijke eisen van welstand op het moment dat de beslissing op bezwaar werd genomen niet was weggenomen.

Het betoog faalt.

6.8. [appellant] voert verder aan dat hij er gelet op de in de omgevingsvergunning van 11 april 2017 neergelegde voorschriften op heeft mogen vertrouwen dat deze voorschriften ook daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd. [appellant] wijst in dit verband op schriftelijke toezeggingen die zijn gedaan in het verweerschrift van 10 mei 2017. Het college heeft zich met het opnemen van de bedoelde voorschriften in de omgevingsvergunning gebonden aan een volledige uitvoering van de in die vergunning omschreven maatregelen. Door, zoals nu het geval is, de uit te voeren maatregelen achteraf aan te passen, en deze niet volledig te laten uitvoeren, wordt de rechtspositie van [appellant] aangetast en handelt het college in strijd met het vertrouwensbeginsel.

6.9. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Naar het oordeel van de Afdeling kunnen de door [appellant] bedoelde gedragingen en uitlatingen niet worden gekwalificeerd als een toezegging of gedraging waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het college in het concrete geval zijn handhavingsbevoegdheid zou uitoefenen. Dat in een schriftelijk stuk in het kader van een voorlopige voorzieningsprocedure is aangegeven dat aan de

omgevingsvergunning van 11 april 2017 duidelijke voorschriften zijn verbonden die zien op het afgraven van het terrein en op het deels verwijderen en deels vervangen van de damwand, is onvoldoende om te kunnen worden gekwalificeerd als een toezegging dat zonder nadere afweging zal worden gehandhaafd. Gelet hierop is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Ook hierom bestond er in het concrete geval voor het college dus geen aanleiding om handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

- De hoogte van het perceel [locatie 1]

6.10. Het college heeft zich voor de vraag of nog sprake is van een overtreding met betrekking tot het voorschrift dat de maaiveldhoogte van delen van het perceel [locatie 1] moet zijn teruggebracht tot de oorspronkelijke hoogte uit 2015, gebaseerd op foto's en waarnemingen van gemeentelijke toezichthouders van 18 november 2019. Uit deze foto's en waarnemingen blijkt volgens het college dat de erfhoogte van het voorerf alsnog in overeenstemming is gebracht met het terreininrichtingsplan. Op die tekening staan dwarsdoorsneden aangegeven, waarbij globaal met een stippellijn is aangegeven wat op een aantal punten de erfhoogte van het perceel was. Daarnaast is daarop met een zwarte lijn aangegeven hoe de nieuwe glooiing van het perceel moet worden vormgegeven. Ook staat op de tekening aangegeven dat een zeer flauw talud van ongeveer 3° moet worden aangehouden.

6.11. Naar het oordeel van de Afdeling kan op basis van de door het college overgelegde foto's onvoldoende worden vastgesteld of de erfhoogte van het deel van de tuin van het perceel [locatie 1] dat grenst aan het perceel [locatie 2] en de weg, in overeenstemming is gebracht met het terreininrichtingsplan en dat de hoogte van het maaiveld van de daarop aangegeven perceelsonderdelen is teruggebracht naar de oorspronkelijke hoogte uit 2015. Hierbij betreft de Afdeling dat [appellant] heeft gewezen op een rapport van RPS van 16 november 2021, waaruit volgt dat gemiddeld genomen sprake is van een hoogteverschil van ongeveer 85 cm tussen de percelen [locatie 2] en 10. De Afdeling is er gelet hierop niet van overtuigd dat het perceel, wat de hoogte daarvan betreft, ten tijde van de beslissing op bezwaar in overeenstemming was met het vergunningvoorschrift en hetgeen is aangegeven op het erfinrichtingsplan. Gelet op de summiere onderbouwing die het college aan het besluit om te weigeren om handhavend op te treden ten grondslag heeft gelegd, kan dan ook niet worden gesteld dat de overtreding is beëindigd en dat daarom geen aanleiding meer bestond om handhavend op te treden. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de overtreding ten tijde van de beslissing op bezwaar was beëindigd.

Het betoog slaagt.

→ Verzoek om schadevergoeding

7. [appellant] heeft een verzoek om schadevergoeding gedaan als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb, voor de schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van de besluiten op bezwaar. Hij stelt in dit verband dat hij als gevolg van de activiteiten op het perceel [locatie 1], het ophogen van gronden op dat perceel en het aanleggen van een damwand, schade heeft ondervonden doordat grond, puin en water afkomstig van het opgehoogde aangrenzende perceel, al jarenlang blijft afglijden naar zijn lager gelegen perceel. In dit verband wijst [appellant] erop dat hij in een historische boerderij woont die is opgetrokken uit stampbeton, dat volgens [appellant] bijzonder gevoelig is voor vocht. Omdat het college heeft verzuimd om (tijdig) adequaat op te treden tegen de illegale activiteiten op het perceel [locatie 1], stelt [appellant] schade te hebben geleden.

7.1. Artikel 8:88 van de Awb luidt:

"De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn."

Artikel 8:91 van de Awb luidt:

"Indien het verzoek wordt gedaan gedurende het beroep tegen of het hoger beroep omtrent het schadeveroorzakende besluit, wordt het ingediend bij de bestuursrechter waarbij het beroep of het hoger beroep aanhangig is."

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling is het verzoek van [appellant] een verzoek als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 8:91 van deze wet. Gelet op hetgeen hiervoor onder 6.11 is overwogen kan op dit moment echter nog niet worden vastgesteld of het college ten onrechte heeft afgezien van handhavend optreden en of het [appellant] daardoor schade heeft geleden. Om die reden wordt het verzoek afgewezen. Op het moment dat door het college een nieuw besluit op het bezwaar is genomen, kan opnieuw om schadevergoeding worden verzocht.

Het hoger beroep met betrekking tot het beroep met het procedurenummer LEE 20/181

De aangevallen uitspraak

8. De rechtbank heeft overwogen dat het recht tot invordering van verbeurde dwangsommen verjaart door verloop van één jaar na de dag waarop deze zijn verbeurd. Niet in geschil is dat [vergunninghouder] niet volledig aan de last heeft voldaan, zodat de bij besluit van 25 januari 2019 opgelegde last onder dwangsom op 15 maart 2019 is verbeurd. Gelet hierop heeft de rechtbank vastgesteld dat het recht tot invordering van de verbeurde dwangsom op 15 maart 2020 is verjaard. Vervolgens heeft de rechtbank overwogen dat - nu niet is gebleken van een stuitingshandeling of verlenging van de begunstigingstermijn - geen belang meer bestaat bij een rechterlijk oordeel over de rechtmatigheid van het besluit over de weigering om over te gaan tot invordering. Gelet hierop heeft de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Het hoger beroep

9. [appellant] voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat [appellant] nog een belang heeft bij een rechterlijk oordeel over de weigering van het college om over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsom. Omdat het college niet tijdig heeft beslist op de bezwaren gericht tegen het besluit van 18 juni 2019, heeft [appellant] het college bij brieven van 9 en 11 december 2019 in gebreke gesteld. Bij brief van 6 maart 2020 heeft hij er bij het college op aangedrongen dat het college een stuitingshandeling verricht om te voorkomen dat de bevoegdheid om de op 15 maart 2019 verbeurde dwangsom in te vorderen verjaart. Ook toen volgde er nog geen besluit. Uiteindelijk heeft het college pas op 27 februari 2020 beslist op de bezwaren van [appellant]. Hiermee heeft het college er bewust voor gezorgd dat de

bevoegdheid om de verbeurde dwangsom in te vorderen, zou verjaren. [appellant] heeft herhaaldelijk gepoogd om het college te bewegen tot het nemen van een invorderingsbesluit. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte niet gemotiveerd waarom de verjaring door de door [appellant] gestuurde brieven niet is gestuit.

9.1. Artikel 5:35 van de Awb luidde ten tijde van belang:

"In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd."

Artikel 4:105, eerste lid, van de Awb luidt:

"De verjaring wordt gestuit door een daad van rechtsvervolging overeenkomstig artikel 316, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 316, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 4:106 van de Awb luidt:

"Het bestuursorgaan kan de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112, een beschikking tot verrekening of een dwangbevel dan wel door een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel."

9.2. Volgens artikel 5:35 van de Awb, zoals dat artikel luidde ten tijde van belang, verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd. Dit betekent in dit geval dat de bevoegdheid tot invordering van de hiervoor genoemde dwangsom van € 15.000,00 die op 15 maart 2019 werd verbeurd, verjaarde op 15 maart 2020. Omdat niet is gebleken van stuitingshandelingen door het college, betekent dit dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 15.000,00 verjaarde op 15 maart 2020 en niet meer ingevorderd kon worden door het college. Anders dan [appellant] meent, kan de verjaringstermijn niet worden gestuit door de door hem verstuurd brieven. Dit kan alleen door handelingen als bedoeld in de artikelen 4:105 en 4:106 van de Awb die worden verricht door het tot invordering bevoegde bestuursorgaan. Daarom heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat geen belang meer bestaat bij een oordeel over de rechtmatigheid van het besluit van het college van 27 februari 2020 over de weigering om over te gaan tot invordering.

Het betoog faalt.

Het hoger beroep met betrekking tot het beroep met het procedurenummer LEE 20/183

De aangevallen uitspraak

10. De rechtbank heeft zich voor de vraag gesteld of voor de aanleg van de aarden wal op het perceel [locatie 1] een omgevingsvergunning vereist is. Volgens artikel 4.7.1, aanhef en onder c, van de regels behorende bij het bestemmingsplan "Lhee, Eemster en Geeuwenbrug" is een omgevingsvergunning op gronden met de bestemming "Agrarisch-2" vereist voor het afgraven en/of ophogen van gronden. De rechtbank heeft overwogen dat in het bestemmingsplan geen definitie van "ophogen" is opgenomen. Omdat voornoemde definitie ontbreekt heeft het college voor de interpretatie van artikel 4.7.1, aanhef en onder, c, van de planregels aangesloten bij de toelichting van het bestemmingsplan. Daaruit volgt dat de toekenning van gebiedsbestemmingen en dubbelbestemmingen aan gronden in het plangebied en het omgevingsvergunningstelsel dat daarin is opgenomen voor werkzaamheden, strekt ter bescherming van de waardevolle landschappelijke waarden en om structurele veranderingen van het landschap te voorkomen, dan wel om deze structurele ingrepen in het landschap af te kunnen wegen. De rechtbank heeft overwogen dat, nu een

definitie van "ophogen" in het bestemmingsplan ontbreekt, het college aansluiting heeft kunnen zoeken bij de bedoeling van de planwetgever zoals die is geformuleerd in de plantoelichting. Vervolgens heeft de rechtbank geconcludeerd dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor de aanleg van de aarden wal geen omgevingsvergunning vereist is, nu deze wal geen structurele verandering van het (beekdal)landschap met zich brengt.

Het hoger beroep

11. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bij de interpretatie van artikel 4.7.1, aanhef en onder, van de planregels aansluiting heeft kunnen zoeken bij de (kennelijke) bedoeling van de planwetgever. Volgens [appellant] moet voor de uitleg van een begrip in de planregels, bij het ontbreken van een definitie daarvan, aansluiting worden gezocht bij de definities van dat begrip in andere wet- en regelgeving, dan wel bij het normale spraakgebruik. Volgens [appellant] betekent dat in dit specifieke geval dat moet worden aangesloten bij de letterlijke betekenis van "ophogen" uit het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal waarin dit begrip wordt omschreven als: "hoger maken, verhogen, m.n. door het storten van aarde, zand, bagger, puin enz.". Een dergelijke uitleg brengt volgens [appellant] met zich dat elke verhoging omgevingsvergunningplichtig is.

11.1. De Afdeling stelt voorop dat aan het gedeelte van het perceel [locatie 1] waarop de aarden wal zich bevindt volgens het bestemmingsplan "Lhee, Eemster en Geeuwenburg" dat bij besluit van 31 oktober 2017 door de raad van de gemeente Westerveld is vastgesteld, de bestemming "Agrarisch - 2" en de dubbelbestemmingen "Waarde - Cultuurhistorie" en "Waarde - Landschap 1" zijn toegekend. Ingevolge artikel 4.1 van de planregels van dat plan zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden onder meer bestemd voor agrarisch grondgebruik, met daaraan ondergeschikt cultuurgrond.

11.2. Artikel 4.7.1, aanhef en onder c, van de planregels luidt:

"Voor de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden is een omgevingsvergunning vereist:

[...]

c. het afgraven en/of ophogen van gronden;

[...]"

11.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 4.7.1 van de planregels een vergunningstelsel is opgenomen voor werken en werkzaamheden als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo. In artikel 4.7.1, aanhef en onder c, van de planregels is bepaald dat een omgevingsvergunning is vereist voor het afgraven en/of ophogen van gronden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank deze bepaling ten onrechte niet letterlijk uitgelegd, maar daaraan een uitleg gegeven aan de hand van de plantoelichting, nu deze bepaling op zichzelf gezien duidelijk is. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt immers ondubbelzinnig dat een omgevingsvergunning vereist is voor het afgraven en/of ophogen van gronden. Vaststaat dat met de aanleg van de op het perceel Lhee aanwezige grondwal, die een oppervlakte van ongeveer 150 m² beslaat, een aanzienlijke ophoging van gronden heeft plaatsgevonden. Dat het de (kennelijke) bedoeling van de planwetgever zou zijn geweest om slechts een vergunningstelsel voor werken en werkzaamheden in het bestemmingsplan op te nemen voor het afgraven en/of ophogen van gronden wanneer die ophoging een structurele verandering van het landschap teweegbrengt, doet hier niet aan af. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 februari 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:607) zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Wanneer een planregel duidelijk is dient deze omwille van de rechtszekerheid letterlijk te worden uitgelegd, omdat de rechtszekerheid vereist dat van wat in een bestemmingsplan is bepaald kan worden uitgegaan. Nu ondubbelzinnig uit artikel 4.7.1, aanhef en onder c, van de planregels volgt dat een omgevingsvergunning vereist is voor het ophogen van gronden, bestaat voor een redelijke uitleg van die bepaling geen ruimte. Het college heeft zich gelet hierop ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een overtreding van artikel 4.7.1, aanhef en onder c, van de planregels. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend. Het betoog slaagt.

Conclusie

12. Gelet op hetgeen hiervoor onder 6.11 en 11.3 is overwogen is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 27 februari 2020 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen, voor zover het college heeft nagelaten om te motiveren waarom niet langer sprake is van een overtreding van het bij de omgevingsvergunning van 11 april 2017 behorende vergunningvoorschrift, inhoudende dat het maaiveld van het deel van de tuin dat grenst aan de weg Lhee en de tuin van het perceel [locatie 2] moet worden teruggebracht naar de oorspronkelijke hoogte uit 2015. Het college dient in zoverre een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

Verder zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 januari 2020 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen, voor zover het college daarbij de bezwaren gericht tegen het besluit van 18 juni 2019 om niet handhavend op te treden ten aanzien van een aarden wal op de achterzijde van het perceel [locatie 1], ongegrond heeft verklaard. Het college dient alsnog te beslissen op het bezwaar van [appellant] gericht tegen het besluit van 18 juni 2019. Hierbij dient te worden gezien of er concreet zicht is op legalisering of dat er andere bijzondere omstandigheden zijn om van handhaving af te zien, of dat alsnog handhavend moet opgetreden tegen de op het perceel [locatie 1] aanwezige aarden wal.

Proceskosten

13. Het college moet de proceskosten 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 20 januari 2021 in zaaknr. 20/180 en 20/183;

III. verklaart de bij de rechtbank van rechtswege op de besluiten van 23 januari 2020 en 27 februari 2020 betrekking hebbende beroepen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westerveld van 23 januari 2020, kenmerk 263956, voor zover daarbij de bezwaren gericht tegen het afwijzen van het handhavingsverzoek vanwege het aanleggen van een aarden wal op het perceel [locatie 1] ongegrond zijn verklaard;

V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westerveld van 27 februari 2020, kenmerk 266733, voor zover daarbij de bezwaren gericht tegen het afwijzen van het handhavingsverzoek vanwege het niet naleven van het vergunningvoorschrift behorende bij de omgevingsvergunning van 11 april 2017, inhoudende dat het maaiveld van het deel van de tuin dat grenst aan de weg Lhee en de tuin van het perceel [locatie 2] moet worden teruggebracht naar de oorspronkelijke hoogte uit 2015, ongegrond zijn verklaard;

VI. wijst het verzoek om schadevergoeding af;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Westerveld tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.780,71, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Westerveld aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 448,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Daalder
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sommer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

901