

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5333

Datum uitspraak

5 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast om de overtredingen van de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef, en onder a en c, en 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op het adres [locatie] te Zwanenburg te beëindigen en beëindigd te houden. [appellante] is eigenaar van het perceel. Op het perceel bevindt zich een gebouw, bestaande uit een hoofdgebouw, met daarin een zelfstandige woning, en verschillende aanbouwen, namelijk een voorheen als loods aangeduide ruimte die in gebruik is geweest als slachtplaats, een achter die ruimte gerealiseerde aanbouw, een voormalige winkelruimte en een tuinkamer. In het besluit wordt de voormalige winkelruimte aangeduid als 'ruimte A', de voormalige loods en slachtplaats als 'ruimte B' en de daarachter gerealiseerde aanbouw als 'ruimte C'. De tussen de voormalige loods en de hoofdwoning gerealiseerde tuinkamer wordt aangeduid als 'ruimte T'. De rechtbank heeft geoordeeld dat sprake is van overtredingen waartegen het college handhavend kon optreden. De rechtbank heeft geen bijzondere omstandigheden aanwezig geacht op grond waarvan het college in dit geval had moeten afzien van handhaving.

Volledige tekst

202305167/1/R1.

Datum uitspraak: 5 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in Zwanenburg, gemeente Haarlemmermeer,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 4 juli 2023 in zaak nr. 22/3189 in het
geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer.

Procesverloop

Bij besluit van 22 april 2021 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast om de overtredingen van de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef, en onder a en c, en 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) op het adres [locatie] te Zwanenburg (hierna: het perceel) te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 16 mei 2022 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar, voor zover van belang, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 11 augustus 2023 heeft het college de aan de last verbonden begunstigingstermijn verlengd tot 24 oktober 2023.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 14 maart 2024 is het college overgegaan tot invordering van een verbeurde dwangsom van € 5.000,00.

[appellante] heeft gronden ingediend tegen dit besluit.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 oktober 2025, waar [appellante], vergezeld door [persoon], en het college, vertegenwoordigd door mr. V. van Toledo, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

2. [appellante] is eigenaar van het perceel. Op het perceel bevindt zich een gebouw, bestaande uit een hoofdgebouw, met daarin een zelfstandige woning, en verschillende aanbouwen, namelijk een voorheen als loods aangeduide ruimte die in gebruik is geweest als slachtplaats, een achter die ruimte gerealiseerde aanbouw, een voormalige winkelruimte en een tuinkamer. In het besluit wordt de voormalige winkelruimte aangeduid als 'ruimte A', de

voormalige loods en slachtplaats als 'ruimte B' en de daarachter gerealiseerde aanbouw als 'ruimte C'. De tussen de voormalige loods en de hoofdwoning gerealiseerde tuinkamer wordt aangeduid als 'ruimte T'.

Bij controles op het perceel hebben gemeentelijke toezichthouders geconstateerd dat de ruimtes C en T zonder omgevingsvergunning zijn gebouwd en in stand worden gehouden. Verder hebben zij geconstateerd dat in ruimte A en in ruimte B en C gezamenlijk twee zelfstandige woningen zijn gerealiseerd die worden bewoond, wat in strijd is met het bestemmingsplan, omdat op grond van de op het perceel rustende bestemming "Wonen" slechts één woning op het perceel is toegestaan.

Bij het in bezwaar in stand gelaten besluit van 22 april 2021 heeft het college [appellante] gelast deze overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden. [appellante] moet dat doen door de zelfstandige woonruimtes in ruimte A en in ruimte B en C ongeschikt te maken voor zelfstandige bewoning door ten minste de keuken, de badkamer of het toilet inclusief het leidingwerk te verwijderen en verwijderd te houden. [appellante] moet de zonder omgevingsvergunning gebouwde aanbouwen C en T verwijderen en verwijderd houden of zodanig aanpassen dat het vergunningvrij is op grond van artikel 2, aanhef, en onder 3, van bijlage II van het Bor.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat sprake is van overtredingen waartegen het college handhavend kon optreden. De rechtbank heeft geen bijzondere omstandigheden aanwezig geacht op grond waarvan het college in dit geval had moeten afzien van handhaving. De rechtbank heeft ook geen grond gezien voor het oordeel dat de opgelegde last vanwege de zonder omgevingsvergunning gebouwde ruimtes C en T onduidelijk is. Evenmin ziet de rechtbank grond voor het oordeel dat de opgelegde last wegens de met het bestemmingsplan strijdige bewoning te verstrekkend is of de dwangsommen te hoog zijn. Voor het oordeel dat de aan de last verbonden begunstigingstermijn te kort is, bestaat naar het oordeel van de rechtbank ook geen grond.

De lasten onder dwangsom

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de lasten onder dwangsom niet aan haar heeft kunnen opleggen. [appellante] verwijst hiervoor allereerst naar de gronden die zij in het beroepschrift heeft opgenomen en die als herhaald en ingelast moeten worden beschouwd. Over de lasten die gaan over de zonder omgevingsvergunning gebouwde ruimtes T en C heeft [appellante] in aanvulling daarop aangevoerd dat deze lasten rechtsonzeker zijn omdat het voor haar onduidelijk is wat ze moet doen om verbeurte van een dwangsom te voorkomen. [appellante] vindt dat het college haar in het besluit ook de mogelijkheid had moeten geven om ter legalisering van de erfmuren een omgevingsvergunning aan te vragen.

4.1. Wat [appellante] in hoger beroep heeft aangevoerd geeft de Afdeling geen reden om te komen tot een ander oordeel dan de rechtbank. De Afdeling onderschrijft daarom het oordeel van de rechtbank dat de besluitvorming van het college over de lasten onder dwangsom in stand kan blijven en de onder 6.3, 7.2, 8.4, 9.3, 10.2, 11.3 en 12 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

De Afdeling voegt daar aan toe dat de rechtbank terecht geen grond gevonden heeft voor het oordeel dat de last niet duidelijk was. De last strekt tot ongedaanmaking van de overtreding, waarbij aan [appellante] enige keuzevrijheid wordt gelaten ten aanzien van manier waarop zij dat doet. Dat maakt de last niet onduidelijk. Het college was verder niet verplicht om in de last onder dwangsom [appellante] de optie aan te bieden om een omgevingsvergunning aan

te vragen voor de met het bestemmingsplan strijdige buitenmuren, zoals zij heeft betoogd. Het betoog slaagt niet.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Invorderingsbesluit

6. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover belanghebbende deze beschikking betwist.

7. Op 14 november 2023 heeft een toezichthouder van de gemeente een controle uitgevoerd op het perceel. De toezichthouder heeft geconstateerd dat de aanbouw die is aangeduid als 'ruimte C' is verwijderd tot aan de buitenmuren. Het dak is geheel verwijderd en de overgebleven binnenwand met ruimte T is afgewerkt met houten platen. Omdat de stenen buitenmuren op de perceelgrens met Kastanjelaan 30 en met Lindenlaan 60 zijn blijven staan en die muren vanwege de hoogte van minimaal 2 m niet vergunningvrij als erfafscheiding kunnen dienen, stelt het college zich op het standpunt dat [appellante] niet volledig aan de last heeft voldaan en dat daardoor een dwangsom van € 5.000,00 is verbeurd.

Bij besluit van 14 maart 2024 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de volgens hem door [appellante] verbeurde dwangsom.

8. [appellante] betoogt dat het college niet tot invordering heeft kunnen overgaan. Zij heeft hierover aangevoerd dat zij aan de last over de zonder vergunning gebouwde ruimte C heeft voldaan, zodat de dwangsom niet is verbeurd. De last gaat namelijk niet over de tussen de percelen nog aanwezige buitenmuren die als erfafscheiding dienen. Voor zover al moet worden geoordeeld dat zij niet volledig aan de last over ruimte C heeft voldaan, had het college volgens [appellante] in dit geval van de invordering van de verbeurde dwangsom moeten afzien. [appellante] heeft in dit verband gesteld dat zij wel aan deze last wilde voldoen, maar dat zij de last niet kon uitvoeren, omdat de burens van de belendende percelen Kastanjelaan 30 en Lindenlaan 60, mede-eigenaar zijn van de erfmuren en dat zij weigeren om mee te werken aan de afbraak of verlaging ervan tot een vergunningvrije hoogte. [appellante] heeft er op gewezen dat zij hierover na de uitspraak van de rechtbank binnen de aan de last verbonden begunstigingstermijn contact heeft gezocht met het college, die dus op de hoogte was van deze situatie, maar dat het college heeft geweigerd mee te denken over een oplossing. Doordat het college, ondanks op de hoogte te zijn van de onmogelijkheid voor [appellante] om aan de last te voldoen, toch is overgegaan tot invordering, heeft het gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.1. Het college heeft [appellante] gelast om de overtreding van artikel 2.3a van de Wabo ten aanzien van de zonder omgevingsvergunning gebouwde 'ruimte C' ongedaan te maken door de aanbouw die is weergegeven als 'ruimte C' op de luchtfoto te verwijderen en verwijderd te houden of aan te passen aan de regels voor vergunningvrij bouwen, zoals genoemd in artikel 2, derde lid, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Als [appellante] deze aanbouw volledig verwijdert, moet zij er ook voor zorgen dat, voor zover aanbouw 'ruimte C' grenst aan 'ruimte B', de (buiten)gevel van 'ruimte B' in overeenstemming wordt gebracht met de bouwvergunning van 18 april 1958 met kenmerk 1958/129, dan wel in een daarmee vergelijkbare staat wordt hersteld, op verbeurde van een dwangsom van € 5.000,00.

8.2. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellante] niet aan deze last heeft voldaan. Aan [appellante] is de last opgelegd om overtreding van artikel 2.3a van de Wabo te beëindigen en beëindigd te houden. Daarbij heeft het [appellante] de keuze gelaten

hoe zij aan deze overtreding een einde maakt. Weliswaar is ruimte C grotendeels gesloopt en is de bebouwde oppervlakte op het perceel teruggebracht naar een omvang die vergunningvrij is, maar de buitenmuren die als erfafscheiding zijn blijven staan, zijn niet vergunningvrij. Dat betekent dat er binnen de begunstigingstermijn geen einde is gemaakt aan overtreding van artikel 2.3a van de Wabo. Voor het oordeel dat de last niet zag op de buitenmuren bestaat geen grond, aangezien de muren onderdeel waren van ruimte C.

8.3. Omdat niet aan de last is voldaan, is de dwangsom verbeurd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling moet bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Verder kan een belanghebbende 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 of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen.

Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. Een ander uitzonderlijk geval kan de onuitvoerbaarheid van een last betreffen. De opgelegde last blijkt dan om technische of juridische redenen evident niet uitvoerbaar te zijn. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1405](#).

Zoals in het constateringsrapport van 14 november 2023 is vastgesteld, staan de niet gesloopte buitenmuren op de erfgrans met de burens van Kastanjelaan 30 en Lindenlaan 60. [appellante] heeft het college binnen de begunstigingstermijn bij e-mailbericht van 14 augustus 2023 laten weten dat bij de uitvoering van de last is gebleken dat de burens geen toestemming willen geven voor de sloop van de mandelige muren en dat zij de last daarom niet volledig kan uitvoeren. Zij heeft het college verzocht om mee te denken over een oplossing daarvoor. Dat de burens als mede-eigenaar geen toestemming geven voor het afbreken van de buitenmuren blijkt ook uit de mailwisseling daarover van de burens met het college in september 2023.

Het college is in het invorderingsbesluit niet ingegaan op de door [appellante] in de zienswijze herhaalde onmogelijkheid om aan de last te voldoen, omdat [appellante] dit volgens het college tegen de last had kunnen inbrengen.

Aangezien de onmogelijkheid om de last uit te voeren pas bij de uitvoering van de last is gebleken, kan het [appellante] echter redelijkerwijs niet worden tegengeworpen dat zij dit niet al tegen de opgelegde last heeft aangevoerd. Het college heeft niet bestreden dat de buitenmuren mandelig zijn en de burens geen toestemming willen geven voor het afbreken ervan, maar heeft zich op het standpunt gesteld dat dit een privaatrechtelijke kwestie tussen [appellante] en de burens is waar het college niet in kan treden. Daarmee heeft het college echter miskend dat de eigendomssituatie van de buitenmuren aan de uitvoerbaarheid van de last in de weg kan staan en dit een bijzondere omstandigheid kan zijn op grond waarvan het college van invordering had behoren af te zien. Het had dan ook op de weg van het college gelegen om te onderzoeken of daarvan in dit geval sprake is, zoals [appellante] stelt. Door dat

niet te doen is het besluit niet met de benodigde zorgvuldigheid tot stand gekomen. Het besluit moet daarom worden vernietigd.

Het betoog slaagt.

9. Het beroep tegen het invorderingsbesluit is gegrond. Dat besluit zal worden vernietigd wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb.

10. Het college moet de proceskosten in verband met het beroep tegen het invorderingsbesluit vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer van 14 maart 2024 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer van 14 maart 2024, kenmerk 2484716;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 907,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.H. Bangma, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. G.J. Deen, griffier.

w.g. Bangma

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Deen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2025

604