

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5478
Datum uitspraak	12 november 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Echt-Susteren [appellant] een last onder dwangsom opgelegd die inhoudt dat hij de erfafscheiding op het perceel [locatie A] in Susteren voor zover gelegen voor de voorgevelrooilijn terug moet brengen tot 1 m hoogte of moet verwijderen. [appellant] was op het moment dat de last onder dwangsom werd opgelegd eigenaar en bewoner van het perceel aan de [locatie A] in Susteren. Een toezichthouder van de gemeente heeft bij een controle op 8 november 2021 geconstateerd dat het hekwerk niet is verlaagd of verwijderd. Daarom is een dwangsom verbeurd. Het college is bij besluit van 23 november 2021 overgegaan tot invordering van de verbeurde dwangsom. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de last onder dwangsom mocht opleggen en bij [appellant] de verbeurde dwangsom mocht invorderen.

Volledige tekst

202400136/1/R1.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Susteren, gemeente Echt-Susteren,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 november 2023 in zaak nr. 22/1258 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Echt-Susteren.

Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2021 heeft het college [appellant] een last onder dwangsom opgelegd die inhoudt dat hij de erfafscheiding op het perceel [locatie A] in Susteren voor zover gelegen voor de voorgevelrooilijn terug moet brengen tot 1 m hoogte of moet verwijderen.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft het college een dwangsom van

€ 2.000,00 bij [appellant] ingevorderd.

Bij besluit van 26 april 2022 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 22 oktober 2021 gemaakte bezwaar en zijn bezwaar tegen het invorderingsbesluit ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 november 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2025, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. T.D.D. Loeffen, advocaat te Sittard, en het college, vertegenwoordigd door B.G.J. Knubben, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom en de invordering daarvan het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft het college een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] was op het moment dat de last onder dwangsom werd opgelegd eigenaar en bewoner van het perceel aan de [locatie A] in Susteren.

De last onder dwangsom houdt in dat [appellant] de erfafscheiding op het perceel [locatie A] te Susteren voor zover die ligt voor de voorgevelrooilijn terug moet brengen tot 1 m hoogte of moet verwijderen. Indien [appellant] op 8 november 2021 niet aan de last heeft voldaan, verbeurt hij een dwangsom van € 2.000,00 ineens.

Volgens het college heeft [appellant] zonder omgevingsvergunning en in strijd met artikel 20.2.4, onder d, van de planregels van het bestemmingsplan 'Stedelijk gebied' (hierna: de

planregels) gehandeld, omdat het hekwerk een hoogte heeft van meer dan 1 m. Vast staat dat voor het hekwerk een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) vereist is en dat die niet is verleend.

Een toezichthouder van de gemeente heeft bij een controle op 8 november 2021 geconstateerd dat het hekwerk niet is verlaagd of verwijderd. Daarom is een dwangsom verbeurd. Het college is bij besluit van 23 november 2021 overgegaan tot invordering van de verbeurde dwangsom.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de last onder dwangsom mocht opleggen en bij [appellant] de verbeurde dwangsom mocht invorderen.

Relevante wettelijke bepalingen

3. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Op grond van artikel 20.2.4, onder d, van de planregels bedraagt de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen voor de voorgevelrooilijn maximaal 1,00 m.

Procedure

Schending hoor en wederhoor?

4. [appellant] voert aan dat de rechtbank hem niet de gelegenheid geboden heeft om schriftelijk te reageren op de brief van 2 augustus 2023 van het college. Daardoor heeft het college ten onrechte eenmaal meer de gelegenheid gehad om zijn standpunten toe te lichten. De rechtbank heeft daarmee het beginsel van hoor en wederhoor geschonden.

4.1. [appellant] heeft op 2 mei 2023 bij de rechtbank een aanvullend beroepsschrift ingediend, waarin hij voor het eerst een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel. Hij wijst daarbij op het hekwerk op het perceel [locatie B]. De rechtbank heeft het beroep op 16 mei 2023 op een zitting behandeld. Tijdens de zitting heeft [appellant] hekwerken op andere percelen genoemd. De rechtbank heeft op de zitting besproken dat het college binnen drie weken na de zitting alsnog schriftelijk reageert op de door [appellant] genoemde vermeende gelijke gevallen. Op 6 juni 2023 heeft het college een reactie gegeven. Op 26 juni 2023 heeft [appellant] hierop gereageerd. Het college heeft daarop nog gereageerd met een aanvullend stuk van 2 augustus 2023. Daarmee hebben [appellant] en het college over en weer op elkaars standpunten gereageerd, allebei twee keer dus. De rechtbank heeft [appellant] niet expliciet om een schriftelijke reactie op het stuk van 2 augustus 2023 hoeven vragen. De rechtbank heeft partijen in de gelegenheid gesteld om alsnog te worden gehoord op een nadere zitting. Van die gelegenheid heeft [appellant] geen gebruik gemaakt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] voldoende de gelegenheid gehad om te reageren op het aanvullende verweerschrift van het college. De rechtbank heeft het beginsel van hoor- en wederhoor daarom niet geschonden.

Het betoog slaagt niet.

De last onder dwangsom

Is er een overtreding?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een overtreding. Daarover voert hij aan dat de exacte hoogte van het hekwerk niet duidelijk is. Ook ontbreekt bij de waarschuwingsbrief van 19 augustus 2021 een rapportage van bevindingen waarin de hoogte van het hekwerk staat.

5.1. Het college heeft een last onder dwangsom opgelegd, omdat een deel van het hekwerk in strijd met artikel 20.2.4, onder d, van planregels hoger is dan 1 m. In het controlerapport van 4 oktober 2021 dat ten grondslag ligt aan het handhavingsbesluit van 22 oktober 2021 staat een foto van het hekwerk en twee auto's. Uit deze foto volgt duidelijk dat het hekwerk hoger is dan 1 m. [appellant] heeft in de bezwaarprocedure en ter zitting bij de rechtbank het standpunt ingenomen dat het hekwerk een hoogte heeft van 1,52 m. Daarmee heeft hij erkend dat het hekwerk hoger is dan 1 m. Voor de vraag of een overtreding zich heeft voorgedaan is niet van belang hoeveel hoger dan 1 m het hekwerk is.

In wat hij in hoger beroep heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van een overtreding.

Het betoog slaagt niet.

Beginselflicht tot handhaving

6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisering, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Is er concreet zicht op legalisering?

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er geen concreet zicht op legalisering is. Hij wijst er in dit verband op dat hij een aanvraag om omgevingsvergunning voor het hekwerk heeft ingediend en die vergunning kan worden verleend. Deze aanvraag heeft het college ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

7.1. Om concreet zicht op legalisering aan te kunnen nemen, moet het aannemelijk zijn dat de benodigde omgevingsvergunning voor het hekwerk zal worden verleend. De door [appellant] genoemde aanvraag om een omgevingsvergunning is gedaan op 28 april 2022. Deze aanvraag is van na het besluit op bezwaar van 26 april 2022 en het college heeft met die aanvraag daarom geen rekening kunnen houden. De Afdeling overweegt daarom dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat er geen concreet zicht op legalisering van de overtreding bestond op het moment dat het college zijn besluit op bezwaar nam.

Het betoog slaagt niet.

Handelt het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel?

8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door pas twee jaar na de last onder dwangsom in andere gevallen handhavend op te treden.

8.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het in de gevallen die [appellant] heeft aangevoerd, niet gaat om gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden. Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellant] toegelicht dat bij de percelen [locatie C] en [locatie D] ook een hekwerk in strijd met het bestemmingsplan staat. Het college heeft op de zitting hierop gereageerd dat tegen de burens van [appellant] op perceel [locatie C] inmiddels ook handhavend is opgetreden vanwege het te hoge hekwerk. Naar aanleiding daarvan hebben de bewoners het hekwerk op perceel [locatie C] binnen de begunstigingstermijn naar 1 m verlaagd. Het college heeft verder toegelicht dat de bewoners van het perceel [locatie D] naar aanleiding van een waarschuwingsbrief een aanvraag om een omgevingsvergunning voor hun hekwerk hebben ingediend en dat het college die omgevingsvergunning inmiddels heeft verleend.

De Afdeling stelt vast dat het college bij [appellant] eerder handhavingsstappen heeft gezet dan bij zijn hiervoor genoemde burens. Het college heeft te kennen gegeven dat dat komt omdat naar aanleiding van een melding tot handhaving bij [appellant] is overgaan. Dat staat ook in het verslag van de externe commissie bezwaarschriften. Pas later heeft het college andere hekwerken onderzocht. Het college heeft gesteld dat het voor hem niet mogelijk is om tegen alle gelijke gevallen tegelijkertijd op te treden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 4 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1982](#), mogen bij de handhaving prioriteiten worden gesteld.

Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo mag prioritering inhouden dat bij bepaalde overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

De Afdeling is van oordeel dat, vanwege de melding, het college ervoor heeft mogen kiezen om eerst tegen het hekwerk van [appellant] op te treden en daarna tegen andere hekwerken. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich daarom niet tegen handhavend optreden tegen het hekwerk van [appellant].

Het betoog slaagt niet.

Hoogte van de dwangsom

9. [appellant] betoogt dat de dwangsom onevenredig hoog is. Omdat de hoogte van het hekwerk niet precies is vastgesteld, is volgens [appellant] onduidelijk hoe de hoogte van de dwangsom zich verhoudt tot de aard en ernst van de overtreding. Verder heeft het college bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom onvoldoende rekening gehouden met zijn leeftijd, dat de coronapandemie heerste en dat hij slechts een AOW-uitkering ontvangt. Ook wijst hij erop dat het om een geringe overtreding gaat.

9.1. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet zo'n prikkel uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom verbeurt. Op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht moeten de bedragen in redelijke

verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang.

De financiële omstandigheden van een overtreder spelen in beginsel geen rol bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom. Zie daarover bijvoorbeeld de uitspraak van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

9.2. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Het aantal centimeters dat het hekwerk hoger is dan de toegestane 1 m, is daarbij niet van betekenis. De overtreding is immers het niet hebben van de vereiste omgevingsvergunning. De Afdeling overweegt dat de financiële omstandigheden van [appellant] in beginsel geen rol spelen bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom. Niet is gebleken waarom in dit geval een uitzondering op dit beginsel op zijn plaats zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Het invorderingsbesluit

Zijn er bijzondere omstandigheden?

10. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte besloten heeft om over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsom. Daarover voert hij aan dat persoonlijke omstandigheden maken dat invordering onredelijk is. Daarbij wijst hij erop dat beslag is gelegd op zijn AOW-uitkering. Ook wijst hij erop dat het gaat om een geringe overtreding.

10.1. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet 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.

10.2. Het bestuursorgaan hoeft bij een besluit over invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan namelijk in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De overtreder moet aannemelijk maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor informatie verstrekken waaruit blijkt dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

10.3. Vaststaat dat het hekwerk er nog stond na het verstrijken van de begunstigingsstermijn. Daarmee is er een dwangsom verbeurd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij gezien zijn financiële draagkracht evident niet in staat zal zijn om de dwangsom te betalen. Of het al dan niet zou gaan om een overtreding van geringe ernst, is hierbij niet van betekenis. Het college heeft op de zitting toegelicht dat er beslag is gelegd op zijn AOW-uitkering ten behoeve van de betaling van de dwangsom. Op de zitting heeft

[appellant] toegelicht dat hij de dwangsom inmiddels heeft betaald. De Afdeling overweegt dat hij in staat is gebleken de verbeurde dwangsom volledig te betalen. Gelet op wat hiervoor staat, is er naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van invordering van de verbeurde dwangsom had moet worden afgezien.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

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

Proceskosten

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Verburg
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

163-1168