

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3335
Datum uitspraak	10 juni 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hoeksche Waard [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 5.000,00 ineens gelast de op kadastraal perceel 112, sectie E, aan de Laan van Heemstede in Puttershoek (het perceel) geplante bomen te verwijderen en verwijderd te houden. [appellant] is eigenaar van het perceel nr. 112, sectie E aan de Laan van Heemstede in Puttershoek. Dit perceel wordt gebruikt door [partij C] en [partij D]. Zij hebben op het perceel 17 bomen geplant. [partijen] hebben het college verzocht handhavend op te treden tegen het planten van deze bomen, omdat volgens hen de bomen afbreuk doen aan het open polderlandschap.

Volledige tekst

202304239/1/R3.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in 's-Gravendeel, gemeente Hoeksche Waard,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 23 mei 2023 in zaken nrs. 21/978 en 21/979 in het geding tussen:

[partij A] en [partij B], wonend in Puttershoek,

en

het college van burgemeester en wethouders van Hoeksche Waard.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2020 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom

van € 5.000,00 ineens gelast de op kadastraal perceel 112, sectie E, aan de Laan van Heemstede in Puttershoek (het perceel) geplante bomen te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 13 januari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 2 juni 2020 herroepen.

Bij uitspraak van 23 mei 2023 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het door [partijen] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 januari 2021 vernietigd, bepaald dat het college een nieuw besluit neemt op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak en het besluit van 2 juni 2020 geschorst tot zes weken na het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en [partijen] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 12 juli 2023 heeft het college het bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard, het besluit van 2 juni 2020 herroepen en besloten handhavend op te treden.

Bij besluit van 12 juli 2023 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom van € 5.000,00 ineens gelast de op het perceel geplante bomen te verwijderen en verwijderd te houden.

[partijen] en [appellant] hebben gronden ingediend tegen de besluiten van 12 juli 2023.

Het college en [partijen] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[partijen] en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 april 2026, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. D.N.J. van Horssen, rechtsbijstandverlener in Oud-Beijerland, is verschenen. Verder zijn op de zitting [partijen], vergezeld door [persoon], verschenen en zijn [partij C] en [partij D], daar als partij gehoord.

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 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 2 juni 2020 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het perceel nr. 112, sectie E aan de Laan van Heemstede in Puttershoek. Dit perceel wordt gebruikt door [partij C] en [partij D]. Zij hebben op het perceel

17 bomen geplant. [partijen] hebben het college verzocht handhavend op te treden tegen het planten van deze bomen, omdat volgens hen de bomen afbreuk doen aan het open polderlandschap.

3. Nadat het college aanvankelijk [appellant] had gelast de geplante bomen te verwijderen, kwam het in bezwaar daarvan terug. In het besluit op bezwaar heeft het college het besluit waarbij de last onder dwangsom was opgelegd, herroepen. De rechtbank heeft dat besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Het college heeft ter uitvoering van de uitspraak opnieuw op het bezwaar van [appellant] beslist, dat ongegrond verklaard, het besluit van 2 juni 2020 herroepen en een nieuwe last onder dwangsom opgelegd tot het verwijderen en verwijderd houden van de geplante bomen.

Beoordeling van het hoger beroep

4. [appellant] heeft zijn betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [partijen] belanghebbende zijn op de zitting ingetrokken. De Afdeling zal deze grond daarom niet inhoudelijk bespreken.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat voor het planten van de bomen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig is.

Hij voert aan dat hier geen sprake is van het bebossen in die zin dat een zodanig aantal bomen bij elkaar wordt geplant dat een bos ontstaat. Hij verwijst daarbij naar een uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1180](#). Hij voert ook aan dat geen sprake is van het beplanten met houtopstanden. Hij wijst er daarbij ten eerste op dat geen sprake is van de aanplant van een boomgaard. Hij wijst er verder op dat voor de uitleg van het begrip 'houtopstanden' aansluiting moet worden gezocht bij de definitie van 'houtopstand' in de Wet natuurbescherming. Volgens die definitie is de oppervlakte van de met bomen te beplanten grond of de hoeveelheid bomen in een rijbeplanting van belang. De hier aan de orde zijnde 17 bomen vallen volgens [appellant] niet onder die definitie.

5.1. De bomen zijn geplant op gronden die ingevolge het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Binnenmaas" de bestemming "Agrarisch gebied met waarden" en de nadere aanduiding "openheid" hebben.

Op grond van artikel 4.7.1 van de planregels is het verboden om de gronden met de aanduiding "openheid" zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning te bebossen of anderszins te beplanten met houtopstanden, waaronder boomgaarden.

5.2. Op grond van artikel 4.7.1 van de planregels is het verboden om zonder omgevingsvergunning gronden met houtopstanden te beplanten. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat in dit geval, waarin op het perceel 17 bomen zijn geplant, sprake is van het beplanten met houtopstanden als bedoeld in artikel 4.7.1 van de planregels. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om bij de uitleg van het begrip houtopstand verder aansluiting te zoeken bij de definitie in de Wet natuurbescherming. Dat van een boomgaard geen sprake is, is verder niet van belang, omdat een boomgaard in de planregels slechts als voorbeeld is genoemd van een houtopstand. Omdat sprake is van het beplanten van de gronden met houtopstanden als bedoeld in artikel 4.7.1 van de planregels, behoeft het betoog van [appellant] dat geen sprake is van bebossen in de zin van dat artikel geen bespreking meer. De rechtbank heeft dus terecht overwogen dat voor het planten van de bomen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie op het hoger beroep

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

De besluiten van 12 juli 2023

7. Het college heeft ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank in het besluit van 12 juli 2023 opnieuw beslist op het bezwaar van [appellant] tegen de opgelegde last onder dwangsom. Het heeft dat bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 2 juni 2020 herroepen. Het heeft in dat besluit kenbaar gemaakt dat een nieuwe last onder dwangsom zal worden opgelegd. In het afzonderlijk besluit van 12 juli 2023 heeft het college de aangekondigde last onder dwangsom opgelegd.

8. Het college heeft dus naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank twee besluiten genomen. In het besluit op bezwaar van 12 juli 2023 is het besluit van 2 juni 2020 herroepen maar is geen nieuwe beslissing genomen op het nog voorliggende verzoek om handhaving van [partijen]. Die handelwijze is in strijd met artikel 7:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat heeft echter in dit geval geen gevolgen omdat het college in een afzonderlijk besluit van 12 juli 2023 alsnog wederom op het verzoek om handhaving beslist en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. Deze besluiten hebben een onverbreekelijke samenhang en moeten tezamen worden opgevat als het besluit op bezwaar. Dit besluit op bezwaar wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Voor zowel [appellant] als voor [partijen] is een beroep van rechtswege ontstaan, omdat niet aan hun bezwaren wordt tegemoetgekomen.

9. Het college heeft zich in het nieuwe besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat voor het aanplanten van de 17 bomen een omgevingsvergunning nodig is. Die vergunning is niet aangevraagd. Volgens het college bestaat er geen concreet zicht op legalisering en is handhaving niet onevenredig. Het heeft [appellant] daarom gelast de bomen te verwijderen en verwijderd te houden. De bomen moeten binnen zes weken nadat uitspraak is gedaan op het hoger beroep worden verwijderd.

10. Over het betoog van [appellant] dat voor het planten van de bomen geen omgevingsvergunning nodig is, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar wat hiervoor onder 5.2 is overwogen dat die vergunning wel nodig is.

Het betoog slaagt niet.

11. Het betoog dat geen sprake is van een overtreding, omdat de aanwezigheid van de bomen niet in strijd is met de bestemming "Agrarisch met waarden" kan niet leiden tot het ermee beoogde doel. De last onder dwangsom is niet opgelegd omdat er sprake is van strijd met de bestemming, maar omdat voor het planten geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo is verleend.

Het betoog slaagt niet.

12. Uit wat hiervoor onder 5.2 is overwogen volgt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor het aanplanten van de bomen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig is en dat die niet is verleend. Het college is dus bevoegd om handhavend op te treden.

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.

13. [appellant] betoogt dat het college eraan voorbij is gegaan dat er juist een belang bestaat bij de aanwezigheid van de bomen. Hij wijst erop dat de bomen het perceel een mooi landschappelijk aanzicht geven en bijdragen aan een goede leefomgeving voor dieren. Hij wijst er verder op dat het behoud en versterking van de natuur een belangrijk beleidspunt is van de overheid.

13.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat handhavend optreden niet onevenredig is. Het heeft toegelicht dat de bomen weliswaar een natuurwaarde hebben, maar dat de openheid van het gebied zwaarder weegt. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen.

Het betoog slaagt niet.

14. [appellant] betoogt dat er sprake is van concreet zicht op legalisering. Hij voert aan dat hij al in juni 2023 een aanvraag om omgevingsvergunning heeft ingediend. Er is volgens hem een kans aanwezig dat de aanwezigheid van de bomen wordt gelegaliseerd.

14.1. Artikel 4.7.2 van de planregels luidt:

Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.7.1 mag alleen en moet worden geweigerd, indien:

- a. door de uitvoering van het werk, geen bouwwerk zijnde of de werkzaamheid, dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen blijvend onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschapswaarden van het gebied en hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen;
- b. de uitvoering van het werk, geen bouwwerk zijnde of de werkzaamheid voor een doelmatige agrarische bedrijfsvoering niet noodzakelijk is.

14.2. Ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar had [appellant] een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat het niet bereid is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo te verlenen. Het college wijst er daarbij op dat door de bomen de openheid van het gebied verdwijnt en dat de noodzaak voor de beplanting ontbreekt, omdat van een agrarische bedrijfsvoering geen sprake is. Er wordt volgens het college voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.7.2, aanhef en onder a en b, van de planregels, zodat de vergunning zal moeten worden geweigerd.

De Afdeling overweegt dat [appellant] niet heeft aangevoerd dat en waarom op voorhand

moet worden aangenomen dat het door het college ingenomen standpunt rechteis onhoudbaar is en de vergunning niet zal kunnen worden geweigerd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen concreet zicht op legalisering bestaat. Het betoog slaagt niet.

15. [partijen] en [appellant] hebben op de zitting hun betoog dat in het besluit onvoldoende duidelijk is vermeld wanneer de begunstigingstermijn aanvangt, ingetrokken. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken,

16. [partijen] betogen dat de aan de last verbonden begunstigingstermijn geen recht doet aan het geschonden belang en langer is dan noodzakelijk om de overtreding te beëindigen.

16.1. Aan de bij het besluit van 2 juni 2020 opgelegde last onder dwangsom was een begunstigingstermijn verbonden van vier weken, die nadien is verlengd tot zes weken na het besluit op bezwaar. Met de door de rechtbank getroffen voorlopige voorziening is de termijn verlengd tot zes weken na het nieuwe besluit op bezwaar. Aan de in het besluit van 12 juli 2023 opgelegde last is een begunstigingstermijn van zes weken verbonden, welke termijn aanvangt op het moment dat de Afdeling uitspraak heeft gedaan op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank van 23 mei 2023.

16.2. De aan een last verbonden begunstigingstermijn strekt ertoe de overtreding op te heffen. Als uitgangspunt voor de lengte van de begunstigingstermijn geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Onder omstandigheden kan een begunstigingstermijn worden aangepast in afwachting van de uitkomst van een procedure. Of dat in een concreet geval mogelijk is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals onder andere de aard van de overtreding, de duur van de met regelgeving strijdige situatie, de vraag of een vergunning is aangevraagd voor de strijdige activiteiten, en wat de belangen van de overtreder en andere betrokken belangen zijn. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van uitspraak van 25 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3831](#), onder 10.1.

16.3. Het college heeft met de gekozen begunstigingstermijn [appellant] redelijkerwijs de gelegenheid mogen bieden om in afwachting van de uitkomst van de hogerberoepsprocedure nog geen uitvoering aan de last te hoeven geven. In dit geval gaat het om 17 bomen die al in januari 2020 zijn geplaatst. Het verwijderen van de bomen is onomkeerbaar. [partijen] hebben weliswaar zicht op de bomen, maar niet in geschil is dat die bomen op enige afstand van hun perceel staan. Gelet op de aard van de overtreding en de omstandigheid dat niet is gebleken van een zodanig zwaarwegend belang aan de zijde van [partijen] dat de uitkomst van de procedure niet kan worden afgewacht, heeft het college aan de last een begunstigingstermijn kunnen verbinden die loopt tot zes weken na uitspraak van de Afdeling.

Het betoog slaagt niet.

17. [partijen] betogen dat de dwangsom te laag is. Zij voeren aan dat er geen sprake is van een redelijke verhouding tussen het gekozen bedrag ten opzichte van het geschonden belang.

17.1. Het college heeft toegelicht dat voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom gebruik wordt gemaakt van de Landelijke Handhavingsstrategie en de daarbij behorende Leidraad dwangsom bedragen. In dit geval vindt het college dat de dwangsom een voldoende prikkel is om [appellant] de overtreding ongedaan te laten maken.

De Afdeling ziet in de enkele stelling van [partijen] dat de dwangsom te laag is geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen. De Afdeling wijst er daarbij op dat, anders dan [partijen] veronderstellen en zoals op de zitting is besproken, de dwangsom geen afkoopsom is. Als [appellant] de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn beëindigt en daarmee van rechtswege de dwangsom verbeurt, is nog steeds sprake van een overtreding die moet worden beëindigd en waarvoor het college zo nodig opnieuw handhavingsmiddelen kan aanwenden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over de beroepen tegen het besluit van 12 juli 2023

18. De beroepen tegen het besluit van 12 juli 2023 zijn ongegrond.

Proceskosten

19. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart de van rechtswege ontstane beroepen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Hoeksche Waard van 12 juli 2023 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Van Gastel
voorzitter

w.g. Pieters
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

473