

HANDHAVING ONDER DE OMGEVINGSWET

Omgevingswet | 2025

Chantal van Mil

INHOUD

1. Beginselplicht tot handhaving
2. Zorgplichten onder de Omgevingswet
3. Actuele rechtspraak
4. Bouwstop onder de Omgevingswet
5. Update: overgangsrecht handhavingsbesluiten
6. Rechtspraak grondslag handhavend optreden

1. BEGINSELPLICHT TOT HANDHAVING

VERDUIDELIJKING BEGINSELPLICHT TOT HANDHAVING

ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678:

Afdeling heeft aanleiding gezien tot verduidelijking vaste rechtspraak beginselplicht tot handhaving i.r.t. haar rechtspraak over toepassing evenredigheidsbeginsel:

- Afdeling roept in herinnering dat als **uitgangspunt** geldt dat een bestuursorgaan **in de regel gebruik moet maken van een bevoegdheid om handhavend op te treden** (beginselplicht)
- Reden beginselplicht: rechtszekerheid vergt dat feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van juridisch toegestane situatie, d.m.v. handhavend optreden wordt dit bereikt, hieruit volgt ook algemeen belang dat is gediend met handhaving
- Expliciet géén afstand genomen van bestaande rechtspraak waaruit volgt dat bestuursorganen in de regel gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om handhavend op te treden

VERDUIDELIJKING BEGINSELPLICHT TOT HANDHAVING

ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678:

- Bij de vraag of van handhavend optreden mocht worden afgezien, moet worden beoordeeld of **handhavend optreden onevenredig** is, bij toets aan evenredigheidsbeginsel geldt **maatstaf van Harderwijk-uitspraak**
- Bestuursrechter toetst of besluit geschikt en noodzakelijk is, en daarna of besluit in gegeven omstandigheden evenwichtig is
- Of deze elementen aan bod komen, hangt af van aangevoerde beroepsgronden, bij handhavingsbesluiten geldt daarbij als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen overtreding moet worden opgetreden: handhaving blijft dus voorop staan
- Handhavend optreden is **alleen onevenredig** als er in concrete geval omstandigheden zijn waaraan zodanig zwaar gewicht toekomt dat algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken, dan is er een **bijzonder geval** waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien
- Bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden kunnen leiden tot oordeel dat er een bijzonder geval is
- Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij schending gelijkheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel

BEGINSELPLICHT TOT HANDHAVING

Vzr. Rb. Den Haag 31 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14251:

- LOD wegens gebruik percelen en bouwwerken in strijd met OP (o.a. artikel 5.1, lid 1, onder a Ow en artikel 22.26 OP)
- Handhaving i.h.k.v. project 'aankpak strijdig gebruik bollengrond'
- Illegaal gebouwde schuren en kassen die worden gebruikt voor opslag landbouw en illegaal geplaatste hekwerken en gebruik als paardenweiden
- Vzr.: overtredingen gedeeltelijk reeds beëindigd en/of nooit overtreding geweest wegens ontbreken vergunningplicht, overige overtredingen OP niet betwist: in beginsel bevoegd tot handhaving

Beginselflicht tot handhaving:

- Overtreder stelt dat legaliserende aanvraag omgevingsvergunning is ingediend, weigering volgens hem niet redelijk
- Vzr.: college heeft bij beslissing afwijking OP beleidsruimte en moet belangen afwegen
- Bestuursrechter oordeelt niet of vergunning ziet op evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- College heeft toegelicht dat het niet wil meewerken, legaliseren niet in lijn met beleidsdoel om strijdig gebruik bollengrond tegen te gaan
- Vzr.: ook geen sprake van andere bijzondere omstandigheden om van handhaving af te zien
- Dat overtreders bij aankoop niet wisten dat geen paardenweiden zijn toegestaan maakt handhaving niet onevenredig, ook mogelijke motie gemeenteraad waarmee geen sprake meer zou zijn van overtredingen is dat niet, want: onzekere toekomstige gebeurtenis



HANDHAVING ONEVENREDIG

Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5800:

- Handhavingsverzoek overtreding OP wegens ophangen tentdoeken
- College: sprake van overtreding, omdat ophangen van tentdoeken niet ten dienste staat van sportbestemming en niet samenhangt met uitoefenen paardensportcentrum
- Gebruik in strijd met OP is echter kortdurend en incidenteel en heeft kleine ruimtelijke impact, toegestane gebruik als manege heeft grotere ruimtelijke impact dan kortdurende afwijkende gebruik
- Kortdurend afwijkend gebruik geen overtreding van OP in samenhang met artikel 5.1, lid 1, onder a, Ow
- Rb.: refereert aan beginselplicht
- Handhavend optreden in dit geval onevenredig: hoewel vrees voor herhaling niet helemaal uitgesloten is, is overtreding qua aard en omvang zeer gering, evenals overlast
- Handhavend optreden is daarom niet evenwichtig en dus niet evenredig

2. ZORGPLICHTEN ONDER DE OMGEVINGSWET

ALGEMENE ZORGPLICHTEN

Artikel 1.6 Omgevingswet (zorgplicht voor een ieder):

“Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.”

Artikel 1.7 Omgevingswet (activiteit met nadelige gevolgen):

“Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;*
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.”*

- Artikel 1.8 lid 1 Omgevingswet (verhouding tot specifieke regels):

“1. Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd.”

- Vangnetfunctie
- Algemene zorgplicht treedt terug als de materie op een andere wijze wordt gereguleerd

SPECIFIEKE ZORGPLICHTEN

Naast algemene zorgplichten ook specifieke zorgplichten:

- Specifieke zorgplichten **Bal**:
 - Milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit (artikel 2.11 Bal)
 - Flora- en fauna-activiteit (artikel 11.27 Bal)
 - Waterstaatswerken (artikel 6.6 Bal), activiteiten in Noordzee (artikel 7.6 Bal), activiteiten rond rijks- en spoorwegen (artikel 8.6 en 9.8 Bal) en activiteiten die de natuur betreffen (artikel 11.6 Bal)
- Specifieke zorgplichten **Bbl**:
 - Bijvoorbeeld: bestaande bouwwerken (artikel 3.5 Bbl) en brandveilig gebruik bouwwerken (6.4 Bbl)
- Specifieke zorgplichten **bruidsschat**:
 - Milieubelastende activiteit (artikel 22.44 bruidsschat)
 - Zorgplicht komt overeen met specifieke zorgplicht in Bal
 - Let op: zorgplicht geldt niet voor aangewezen milieubelastende activiteiten uit hoofdstuk 3 Bal (zie artikel 22.44 lid 4 bruidsschat en *Stb.* 2020, 400, p. 855)
 - Geldt naast andere regels en omgevingsvergunningplichten in het omgevingsplan
 - Verder: gebruik bouwwerk (artikel 22.18 bruidsschat)

Directe handhaving van de specifieke zorgplicht ligt voor de hand bij **evidente** overtredingen → handelen of nalaten is “**onmiskkenbaar**” in strijd met de specifieke zorgplicht

JURISPRUDENTIE ZORGPLICHTEN

ALGEMENE ZORGPLICHT ARTIKEL 1.7 OW

Vzr. Rb. Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7400:

- LOD's overtreding algemene zorgplicht artikel 1.7 Ow
- Handhavingsverzoek wegens (verontreinigde) stofwolken, staalslakkenmateriaal dat zonder beheersmaatregelen is achtergelaten, waardoor stof met risicovolle chemische samenstelling door wind kan verstuiven
- Vzr: voor handhavend optreden op grond van artikelen 1.6 en 1.7 Ow is slechts ruimte als ernstige nadelige gevolgen optreden of dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving en de Ow geen concretere normen bevat ter voorkoming of beperking van deze gevolgen
- Uitsluitend veroorzaken van inhaleerbaar stof (zonder schadelijke bestanddelen) onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van schending algemene zorgplicht
- In rapport staat expliciet dat onderzoeksresultaten geen direct inzicht geven in mogelijke concentraties stof en metalen buiten terrein, ter hoogte van woningen op aangrenzende percelen, dat had wel onderzocht moeten worden, omdat anders niet is vast te stellen of ernstige nadelige gevolgen dreigen als gevolg van stofvorming
- Op basis van verrichte onderzoek niet vast te stellen of er ernstige nadelige gevolgen dreigen op te treden
- Ten onrechte handhavend opgetreden wegens schending algemene zorgplicht

SPECIFIEKE ZORGPLICHT MILIEUBELASTENDE ACTIVITEIT

Vzr. Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816:

- Teler Hellevoetsluis neemt deel aan Wet experiment gesloten coffeeshopketens
- LOD wegens overtreding specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal n.a.v. geuroverlast
- Vzr wijst op parlementaire geschiedenis: directe handhaving van specifieke zorgplicht ligt voor de hand bij evidente overtredingen → handelen of nalaten is “onmiskkenbaar” in strijd met specifieke zorgplicht
- Dus: bevoegd gezag kan handhaven bij **evidente strijd** met een specifieke zorgplicht, daarbij geldt specifieke zorgplicht in beginsel alleen wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht **onmiskkenbaar in strijd** is met zorgplicht
- Vzr kan niet vaststellen of sprake is van een overtreding van specifieke zorgplicht omdat geuronderzoek niet is uitgevoerd conform geurhinderbeleid

SPECIFIEKE ZORGPLICHT MILIEUBELASTENDE ACTIVITEIT

Vzr. Rb. Oost-Brabant 2 juli 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3947:

- Verhouding omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en specifieke zorgplicht
- LOD wegens overtreding artikel 2.11 Bal, overlast door opslag shredderresidu
- Vzr.: handhaving op grond van zorgplicht alleen bij **evidente strijd**
 - Aanvullende werking specifieke zorgplicht moet worden beperkt wanneer voor bepaald milieuaspect specifieke voorschriften zijn gesteld en vergunninghouder activiteiten op gebruikelijke wijze uitvoert
 - Specifieke zorgplicht komt in beeld wanneer ongedaan maken overtreding niet kan worden bereikt door aan de last de overtreding van vergunning of -voorschrift ten grondslag te leggen
 - Wel direct handhaven bij onmiskenbare strijd en evidente schending zorgplicht
- I.c. onmiskenbare overtreding en evidente schending artikel 2.11 Bal, omdat door opslag van shredderresidu brand is ontstaan en geblust moest worden: belastende emissies naar lucht, water en bodem

SPECIFIEKE ZORGPLICHT MILIEUBELASTENDE ACTIVITEIT

Vzr. Rb. Limburg 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311:

- Afwijzing handhavingsverzoek gebruik gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt
- Vzr.: handhaving op grond van zorgplicht alleen bij **evidente overtredingen**, daarvan is sprake bij handelingen **onmiskenaar in strijd** met zorgplicht
- Vzr.: aan gebruik gewasbeschermingsmiddelen zijn specifieke voorschriften verbonden (Verordening (EG) nr. 1107/2009 + algemene regels 4.64 Bal)
- Verzoeker om handhaving betwijfelt of deze toereikend zijn
- Vzr. begrijpt dat er aanwijzingen zijn voor verband tussen gewasbeschermingsmiddelen en bepaalde ziektes en aandoeningen
- Daarmee is echter nog niet gegeven dat **onmiskenaar** sprake is van een overtreding van de specifieke zorgplicht door de lelietelers, enkel en alleen door gebruik van gewasbeschermingsmiddelen
- Geen evidente overtreding artikel 2.11 Bal

SPECIFIEKE ZORGPLICHT FLORA- EN FAUNA-ACTIVITEIT

Vzr. Rb. Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311:

- LOD wegens overtreding artikel 11.27 Bal wegens beginnen met werkzaamheden zonder zorgvuldig onderzoek naar aanwezigheid van beschermde soorten
- Vzr. acht bepalend of alle zorg is betracht die in redelijkheid verwacht had mogen worden om op de hoogte te (kunnen) zijn van de aanwezigheid van (rustplaats van) kerkuil
- Vzr.: overtreder heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar eventuele aanwezigheid kerkuil terwijl daar in recent onderzoek nog wel expliciet op was gewezen
- Door toch aan te vangen met werkzaamheden, is sprake van strijd met specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 Bal

SPECIFIEKE ZORGPLICHT FLORA- EN FAUNA-ACTIVITEIT

Rb. Noord-Nederland 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278:

- LOD voor overtreding artikel 11.27 Bal wegens vernieling dassenburcht
- VZR.: overtreding specifieke zorgplicht artikel 11.27 Bal kan ook aan de orde zijn als is vastgesteld dat geen sprake is van overtreding omgevingsvergunningplicht
- Los van de vraag of voor de verrichte (vernielings-)handelingen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist, is VZR. van oordeel dat er sprake is van schending van specifieke zorgplicht die ziet op bescherming van (natuur)belangen van das en dassenburcht
- Volgens VZR. hoeft geen sprake te zijn van ernstige (nadelige) gevolgen om een schending van deze zorgplicht te kunnen aannemen

SPECIFIEKE ZORGPLICHT(EN) BOUWWERKEN

Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3062:

- LOD overtreding specifieke zorgplichten artikel 3.5 en 6.4 Bbl en artikel 22.18 omgevingsplan (Bruidsschat) wegens staat bouwwerk a.g.v. hoarding
- Vzr: geen overtreding artikel 3.5 Bbl (staat van bouwwerk leidt tot gevaar)
- College wil dat eiseres woning opruimt en schoonhoudt, maar dat is niet het doel van artikel 3.5 Bbl
- Geen overtreding artikel 22.18 omgevingsplan
- Gebruik dat eiseres maakt van woning levert naar zijn aard geen gevaar op
- Geen overtreding artikel 6.4 Bbl (brandveilig gebruik bouwwerken)
- Verschillende ruimtes in pand zijn bereikbaar, onvoldoende onderbouwd dat artikel 6.4 Bbl is overtreden
- Handhavend optreden wel mogelijk op grond van artikel 3.64 Bbl, dak niet waterdicht

3. ACTUELE RECHTSPRAAK

CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

Vzr. Rb. Rotterdam 15 oktober 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:12231:

- LOD's vanwege overtreding OP en zonder omgevingsvergunning uitvoeren van omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, lid 1, onder a, Ow) wegens bewoning op bedrijfsperceel
- Concreet zicht op legalisatie?
- Omgevingsvergunning aangevraagd voor omzetten bedrijfswoning naar voormalige bedrijfswoning en handhaven is onevenredig omdat overtreder er al sinds 2003 woont en de woning is afgestemd op zijn zorgbehoefte.
- Vzr.: geen sprake van concreet zicht op legalisatie omdat er nog onvoldoende informatie is om van ontvankelijke aanvraag te spreken
- Én noodzakelijk geluidsonderzoek i.h.k.v. aanvraag vooralsnog negatief beoordeeld door omgevingsdienst, aldus twijfel of omgevingsvergunning kan worden verleend
- Voor het overige oplegging LOD ook niet onevenredig
- LOD wordt wel geschorst tot uitspraak bodemprocedure, omdat belang van overtreder om in tussentijd niet te hoeven verhuizen naar een voor hem geschikte woning én woning waar overtreding plaatsvindt noodgedwongen aan te houden, zwaarder weegt dan algemeen belang dat gediend is met handhaving

HOOGTE DWANGSOM

Rb. Gelderland 12 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6704:

- LOD wegens bouwen, verharden en aanleggen wallen en vijver in strijd met het omgevingsplan zonder omgevingsvergunning (artikel 5.1, lid 1, aanhef en onder a, Ow), overtredingen niet in geschil
- Overtreder stelt dat sprake is van concreet zicht op legalisatie omdat aanvraag is ingediend om bestemming perceel te wijzigen
- Vzr: vraag of sprake is van concreet zicht op legalisatie moet worden beantwoord aan de hand van situatie ten tijde van BOB, aanvraag i.c. pas ingediend in beroepsprocedure
- College hoeft niet voorafgaand aan handhavend optreden te onderzoeken of legalisatie mogelijk is door bestemmingsplanwijziging
- Overtreder stelt dat situatie ter plaatse al 20 jaar aanwezig is en er geen verzoek om handhaving ligt
- Vzr.: tijdsverloop staat bevoegdheid handhavend optreden niet in de weg, dat er geen handhavingsverzoek ligt is niet relevant
- Hoogte dwangsommen: onvoldoende gemotiveerd
- College verwijst naar vaste gedragslijn die niet op schrift is gesteld, dit maakt het voor rb. onmogelijk deze gedragslijn te controleren
- Bovendien vaste rechtspraak dat enkele verwijzing naar protocol onvoldoende is, en motivering dat sprake is van meerdere overtredingen onvoldoende

Vzr. Rb. Rotterdam 15 oktober 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:12232:

- LOD's vanwege diverse overtredingen omgevingsplan/zonder omgevingsvergunning uitvoeren van omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, lid 1, onder a, Ow)
- Overtreding o.a.: teveel bedrijven op locatie, bedrijfsmatige opslag en verharding aangebracht in strijd met OP
- 7 verschillende lasten met 7 dwangsommen die ieder maximaal 5 keer verbeurd kunnen worden
- College heeft aan motivering hoogte dwangsommen de bij de LHSO behorende leidraad 'dwangsombedragen en begunstigingstermijnen' ten grondslag gelegd
- Op basis van de leidraad kan de overtreding om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten in strijd met de regels van het omgevingsplan max 2 keer verbeurd worden
- Vzr.: college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom het voor de maximale verbeurte van 5 keer is afgeweken van de leidraad bij de LHSO, terwijl deze wel is gevolgd voor het bepalen van de hoogte van de dwangsommen.

4. BOUWSTOP ONDER DE OMGEVINGSWET

BOUWSTOP ONDER DE OMGEVINGSWET

- Artikel 5.17 Wabo (mogelijkheid opleggen bouwstop als bijzondere vorm van bestuursdwang):

"Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom gericht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet kan inhouden dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen."

- Expliciete mogelijkheid tot opleggen bouwstop niet teruggekomen in Omgevingswet.
- Wetgever beschouwt deze bepaling als overbodig:

*"Artikel 5.17 Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel, noch naar de Awb. Bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid¹⁵⁴, als overbodig beschouwd. **Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.**" (Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 244)*

- Stilleggen bouwwerkzaamheden blijft na inwerkingtreding Omgevingswet echter ook nog mogelijk.
- Praktijk: aansluiting bij rechtspraak over bouwstop naar oud recht:

RECHTSPRAAK BOUWSTOP ONDER DE OMGEVINGSWET

Rb. Gelderland 29 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8094:

- Bouwstop en LOD voor bouw illegaal paardenpension, overtreding artikel 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet.
- Mondeling gelast alle werkzaamheden te beëindigen, drie dagen later in schriftelijk besluit vastgelegd + LOD voor beëindigd houden werkzaamheden.
- Rb.: **Wettelijke grondslag bouwstop artikel 18.1 Omgevingswet + artikel 125 Gemw.** Wettelijke grondslag (aanvullende) LOD 5:32 Awb.
 - (zie ook: Rb. Limburg 5 december 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:9005, Rb. Den Haag, 16 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7265 en Rb. Oost Brabant 7 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1296.
- Rb.: Bij opleggen bouwstop hoeft gelet op de aard van het besluit **geen legalisatieonderzoek** plaats te vinden. (zie ook Vzr. Rb. Midden-Nederland 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5927)
- Een **nader gemotiveerd besluit** met daarin de exacte overtredingen in vervolg op de bouwstop is **niet nodig**. Partijen dienen wel in overleg te treden over hoe bouwstop zo snel mogelijk opgeheven kan worden.
- Rb.: vaste rechtspraak dat bouwstop ordemaatregel is waarbij **slechts een beperkte belangenafweging aan de orde** is. i.c. mocht bouwstop worden opgelegd.

RECHTSPRAAK BOUWSTOP ONDER DE OMGEVINGSWET

Rb. Zeeland-West-Brabant 9 september 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:6167:

- Mondelinge bouwstop wegens bouwwerkzaamheden ondanks intrekking omgevingsvergunning.
- Mondeling gelast alle werkzaamheden te beëindigen en medegedeeld dat ter naleving van de bouwstop een dwangsom van € 10.000,- per overtreding, per kalenderdag met een maximum van € 50.000,- is verbonden.
- Bij besluit (3 dagen later) opgelegde bouwstop en daaraan gekoppelde last onder dwangsom schriftelijk bevestigd.
- College heeft ter zitting toegelicht dat de bouwstop dient te worden gezien als last onder dwangsom.
- Rb. **Last onder dwangsom kan niet mondeling worden opgelegd.**
- (onder verwijzing naar ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3698):
“Dat het college ingevolge artikel 5:32 van de Awb in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen, maakt niet dat de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op een last onder bestuursdwang ook onverkort gelden voor een last onder dwangsom.”

- Opgelegde LOD gaat dus pas in op het moment van schriftelijke bevestiging.

5. UPDATE: OVERGANGSRECHT HANDHAVINGSBESLUITEN

OVERGANGSRECHT HANDHAVINGSBESLUITEN

OVERZICHTSUITSPRAAK OVERGANGSRECHT HANDHAVINGSBESLUITEN

ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645:

- R.o. 16: bij BOB of beslissing op het verzoek om handhaving altijd toetsen of de gedraging onder nieuw recht ook nog een overtreding oplevert.
- Zo niet: primaire besluit per 1 januari 2024 herroepen voor zover er vanaf dat moment geen overtreding meer bestaat.
- R.o. 17: bij concreet zicht op legalisatie ex nunc toetsen aan Omgevingswet.
- R.o. 18: geschil of een overtreding heeft plaatsgevonden niet van belang voor toepassing overgangsrecht (rechtszekerheid).
- Maar voor bezwaarfase: zie r.o. 19 over gebrekkig besluit en BOB: in dat geval als sprake is van overtreding alsnog bij BOB onderzoeken of er (onder nieuw recht) nog steeds sprake is van een overtreding.
- R.o. 20: als het bestuursorgaan een voornemen heeft geuit voor 1 januari 2024 en het handhavingsbesluit heeft genomen na 1 januari 2024, dan is oud recht van toepassing.
- R.o. 21: moment nemen besluit bepalend voor toepassing overgangsrecht, niet moment bekendmaken besluit.

OVERGANGSRECHT HANDHAVINGSBESLUITEN

- **Artikel 4.5 IwOw:** als voor inwerkingtreding Ow toepassing is gegeven aan artikel 4:8 Awb (voornemen geuit) blijft oud recht van toepassing.
- Zie ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645, r.o. 20 (overzichtsuitspraak overgangsrecht handhavingsbesluiten).
- **Rb. Den Haag, 25 augustus 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16031:**
- LOD kamergewijze verhuur van pand in strijd met bestemmingsplan. Voornemen geuit op 29 november 2023. Grondslag overtreding: artikel 5.1 Ow.
- Rb.: onjuiste toepassing overgangsrecht, oud recht blijft van toepassing als op grond van het nieuwe recht nog steeds sprake is van een overtreding.
- **Gebrek gepasseerd** (6:22 Awb)

"Om die reden is het bestreden besluit ten onrechte gebaseerd op artikel 5.1 van de Omgevingswet. Omdat artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hetzelfde verbod bevat en in beide gevallen (uiteindelijk) getoetst moet worden aan de regels van het (oude) bestemmingsplan, zijn eisers en andere belanghebbenden door dit gebrek niet benadeeld. Daarom passeert de rechtbank dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)."

OVERGANGSRECHT HANDHAVINGSBESLUITEN

Gevolgen onjuiste toepassing overgangsrecht?

- **Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant 26 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3989:**

*"...een onjuiste grondslag heeft toegepast zodat sprake is van een gebrekkig besluit. De voorzieningenrechter oordeelt daarom dat het **bestreden besluit niet in stand kan blijven**." (rechtsgevolgen dus ook niet in stand gelaten).*

- **Vzr. Rb. Overijssel 12 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1378:**

*"...onjuiste juridische grondslag is het beroep gegrond en zal de voorzieningenrechter het bestreden besluit vernietigen. Ter beoordeling is vervolgens of er aanleiding bestaat de **rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten**. Daarbij is van belang dat in dit geval voor de toetsing en de uitkomst van de beoordeling geen relevant verschil bestaat tussen het oude en het nieuwe recht."*

- **Vzr. Rb. Oost-Brabant 17 januari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:187:**

*"De conclusie is dat de materiële normstelling bij de vergelijking tussen oud en nieuw recht niet is gewijzigd en dat de **toepassing van oud recht niet leidt tot andere lasten**. Daarom zal de voorzieningenrechter hierna nagaan of de door het college aan eiseres **opgelegde lasten inhoudelijk in stand kan blijven**."*

- **Vzr. Rb. Den Haag 13 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3877:**

*"Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat deze grondslag niet juist is, omdat niet de Omgevingswet maar de Wabo van toepassing is. Naar voorlopig oordeel is dit echter een gebrek in de bestreden besluiten dat **in de te nemen besluiten op bezwaar kan worden hersteld**. De voorzieningenrechter ziet hierin dan ook geen aanleiding tot het treffen van een voorlopige voorziening."*

5. RECHTSPRAAK GRONDSLAG HANDHAVEND OPTREDEN

GRONDSLAG HANDHAVEND OPTREDEN

Vzr. Rb. Gelderland 6 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6555

- Bouwstop + LOD wegens bouwen in strijd met verleende vergunning.
- College heeft aan bouwstop en LOD overtreding van artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet ten grondslag gelegd (verbod handelen in strijd met vergunningvoorschriften).
- Vzr.: Aan omgevingsvergunning zijn geen voorschriften verbonden. Reeds om die reden is het niet mogelijk om handhavend op te treden wegens het handelen in strijd met artikel 5.5, eerste lid, Omgevingswet.
- Gebrek aan bestreden besluit.
- College: Bouwen in afwijking van vergunning óók een overtreding artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet (verbod uitvoeren omgevingsplanactiviteit zonder omgevingsvergunning).
- Vzr.: Overtreder bouwt in afwijking van de bouwtekeningen bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. Overtreder is daarmee een ander bouwwerk gaan bouwen dan wat door het college is beoordeeld en vergund.
- Overtreder heeft dus geen omgevingsvergunning voor het bouwen van dít bouwwerk en handelt in strijd met artikel 22.26 van het omgevingsplan (Bruidsschat: verbod op bouwen en in stand laten bouwwerk zonder omgevingsvergunning) in samenhang met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.

GEBRUIK IN STRIJD MET HET OMGEVINGSPLAN

Vzr. Rb. Noord-Nederland 12 augustus 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:3812

- LOD wegens hondenopvang in strijd met het omgevingsplan (artikel 5.1, eerste lid, onder a, Omgevingswet).
- Vzr.: Gebruik van perceel ten behoeve van hondenopvang is geen bedrijvigheid die door zijn beperkte omvang in of bij een woonhuis met behoud van de woonfunctie kan worden uitgeoefend. Bijvoorbeeld niet vergelijkbaar met gastouderopvang dat o.g.v. het omgevingsplan wel is toegestaan.
- Of van de specifieke bedrijfsvoering geen daadwerkelijke overlast door de buurt wordt ervaren is niet van belang.
- Vzr.: Hondenopvang is overtreding van het omgevingsplan. Daarmee overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.
- Vzr. Refereert aan beginselplicht tot handhaving. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhavend optreden had moeten worden afgezien:
- Gevolgen voor overtreder zijn weliswaar groot, maar het college heeft aan (financiële) belangen van eiseres niet de conclusie hoeven te verbinden dat van handhavend optreden tegen de strijdigheid met het Omgevingsplan diende te worden afgezien. Dat geldt evenmin voor de stelling van eiseres dat er buiten de buurvrouw die heeft geklaagd, geen klachten zijn en geen sprake is van ervaren (geluids)overlast.
- Ook begunstigingstermijn is niet te kort. Overtreder heeft niet aannemelijk gemaakt dat de hondenopvang niet binnen de begunstigingstermijn kan worden beëindigd. Dat overtreder mogelijk niet binnen de gestelde termijn een andere locatie kan vinden voor haar activiteiten en dat het voor de hondeneigenaren moeilijk is om een andere hondenopvang te vinden, is geen grond voor het oordeel dat de begunstigingstermijn te kort is.

LATEN GEBRUIKEN IN STRIJD MET OMGEVINGSPLAN

Rb. Zeeland-West-Brabant 28 augustus 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:5921

- LOD wegens gebruik woning, o.a. in strijd met het omgevingsplan (artikel 5.1, eerste lid, sub a, van de Omgevingswet).
- Niet in geschil dat de prostitutieactiviteiten in de woning in strijd zijn met het omgevingsplan. Overtreder is eigenaar en verhuurder van de woning, waarin een zorgorganisatie cliënten huisvest.
- De eigenaar stelt dat hij niet wist of kon weten dat hij de woning in strijd met het omgevingsplan liet gebruiken.
- Rb.: De enkele omstandigheid dat de eigenaar de woning niet zelf in strijd met het omgevingsplan gebruikt, betekent niet dat hij niet als overtreder kan worden aangemerkt. Om de eigenaar als overtreder van het omgevingsplan aan te merken, volstaat de vaststelling dat hij de woning in strijd met het omgevingsplan heeft laten gebruiken, tenzij hij niet wist en niet kon weten dat de woning in strijd met het omgevingsplan werd gebruikt.
- Rechtbank verwijst naar vaste jurisprudentie onder de Wabo: ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:628. *'...naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat hij **niet wist en niet kon weten** dat het perceel in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt.'*
- Rb.: Eigenaar heeft aannemelijk gemaakt dat hij niet wist of kon weten dat hij de woning in strijd met het omgevingsplan liet gebruiken. Eigenaar kan niet worden aangemerkt als overtreder.
- Tussen eigenaar en zorginstelling zijn concrete afspraken gemaakt over de controle van de woning en dat de zorgorganisatie twee maal per week kwam controleren. De geconstateerde overtreding is een toevalstreffer. Zorgorganisatie heeft na overtreding maatregelen getroffen.
- Rb. vernietigt opgelegde LOD.



GEBRUIK IN STRIJD MET OMGEVINGSPLAN ÉN OVERTREDEN VERGUNNINGVOORSCHRIFT

Vzr. ABRvS 13 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1074

- LOD wegens overtreding omgevingsplan (exploitatie B&B tevens als seksinrichting) o.g.v. artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.
- En overtreding voorschrift omgevingsvergunning (niet bijhouden nachtregister) o.g.v. artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.
- Overtreder beschikt weliswaar over omgevingsvergunning voor exploitatie B&B. Maar B&B wordt tevens bedrijfsmatig geëxploiteerd als seksinrichting gelet op o.a. de daar aanwezige attributen, reviews op internet en huisregels.
- Vzr. Afdeling: College mocht zich op basis hiervan handhavend optreden o.g.v. artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.
- Omgevingsvergunning B&B bevat voorschrift om nachtregister bij te houden.
- Vzr. Afdeling: Overtreder heeft geen nachtregister bijgehouden. Overtreding artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.
- Dat dit inmiddels wel gebeurt maakt niet dat het college de last niet heeft kunnen opleggen. De stelling dat de overtreding inmiddels is beëindigd, verplicht het college niet om de opgelegde last onder dwangsom in te trekken. LOD heeft hoofdzakelijk betrekking op het gebruik van de B&B en het nachtregister is maar een beperkt deel van de last. Bovendien is de last ook gericht op het beëindigd houden van de overtreding.

PLATFORM

HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Schrijft jouw organisatie zich in?

Dan mogen **alle** medewerkers deelnemen!

Word lid voor €825,- per jaar per organisatie

Platformleden krijgen exclusieve toegang tot:



Vier keer per jaar webinar 'Kwartaalupdate handhaving en toezicht'

Chantal organiseert 4 keer per jaar een webinar over de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht van het afgelopen kwartaal. Met de mogelijkheid om na afloop telefonisch of per e-mail één op één een concrete casus te bespreken.



Een jaarlijkse fysieke studiebijeenkomst

Jaarlijks verzorgt Chantal naast de webinars ook een verdiepende studiebijeenkomst over een specifiek thema in het vakgebied handhaving en toezicht. Toegespitst op de actualiteit, zoals bijvoorbeeld handhaving onder de Omgevingswet.



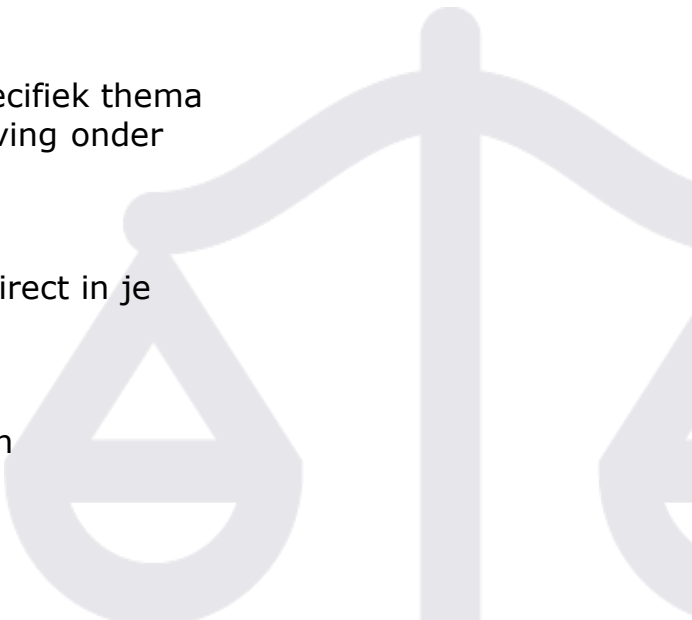
Nieuwe publicaties & blogs

Als eerste ontvang je de nieuwste publicaties en blogs van Chantal over handhaving en toezicht direct in je mailbox.



Een maandelijkse nieuwsbrief

Chantal stuurt je iedere maand een nieuwsbrief met de belangrijkste uitspraken op het gebied van handhaving en toezicht.



**Hekkel
man**

Vragen? Neem contact op!



Chantal van Mil
c.van.mil@hekkelman.nl
024 - 382 83 12