

**ADVIES BEZWARENCOMMISSIE****Zaaknummer: Z-25-554643****Bijlage: Pleitnota bezwaarde**

Advies van de bezwarencommissie van de gemeente Medemblik met betrekking tot het bezwaarschrift van mevrouw [REDACTED], mede namens de heer [REDACTED] (hierna: bezwaarde), gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) 13 februari 2025 (verzonden 13 februari 2025) waarbij besloten is om een last onder bestuursdwang op te leggen vanwege bouwwerkzaamheden zonder omgevingsvergunning, op de percelen gelegen tussen Tuinstraat 47 en 49 in Zwaagdijk-Oost.

1. Bevoegdheid advies uit te brengen

Op grond van artikel 5, lid 1 van de Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften gemeente Medemblik 2024 is een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht ingesteld (hierna: de commissie). Deze commissie is belast met de voorbereiding op de beslissing van het gemeentelijk bestuursorgaan op gemaakte bezwaren als bedoeld in artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het voorliggend advies is uitgebracht door de commissie met de navolgende leden:

Voorzitter (plv.):	mr. [REDACTED]
leden:	mr. [REDACTED]
	mr. ir. [REDACTED]
secretaris:	mw. mr. [REDACTED]

2. Inleiding en bestreden besluit

Uit onderzoek is gebleken dat er op de percelen gelegen tussen Tuinstraat 47 en 49 in Zwaagdijk-Oost bouwwerkzaamheden zijn uitgevoerd en worden uitgevoerd zonder omgevingsvergunning. Dit is in strijd met de Omgevingswet (hierna: Ow).

Op 13 februari 2025 heeft het college besloten om bezwaarde een last onder bestuursdwang op te leggen, om de bouwactiviteiten per direct te stoppen. Tevens heeft het college besloten om een preventieve last onder dwangsom op te leggen. Bezwaarde wordt gelast om de strijdigheden met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Ow gestaakt te houden tot dat het bevel tot stillegging van de werkzaamheden is opgeheven.

Als bezwaarde niet of niet geheel aan de lastgeving voldoet, verbeurt zij een dwangsom van €25.000,- per constatering dat de overtreding voortduurt of nogmaals wordt begaan met een maximum van €125.000,-.

Het college heeft daarbij geen begunstigingstermijn gesteld wegens spoedeisendheid van het geval. Gezien het bepaalde in artikel 4:8 Awb heeft het college voorts afgezien bezwaarde verder in de gelegenheid te stellen haar zienswijze kenbaar te maken op het voornemen de werkzaamheden stil te leggen, wegens de vereiste spoed van de uitvoering van de last.

Bezwaarde heeft op 14 maart 2025 een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 13 februari 2025.

3. Bezwaarschrift

Samengevat worden de volgende gronden naar voren gebracht:

1. Het besluit is niet ondertekend;
2. bezwaarde heeft onterecht geen zienswijze mogen indienen, omdat de spoedeisendheid van het geval ontbreekt;
3. uit de Awb en jurisprudentie volgt dat bij het opleggen van een last onder bestuursdwang duidelijk en concreet moet zijn aangeven welke bouwwerkzaamheden als strijdig worden beschouwd, waar deze strijdige bouwwerkzaamheden precies plaatsvinden of plaatsgevonden hebben, waarom de bouwwerkzaamheden in strijd zijn met het omgevingsplan en/of dat een voor de bouwwerkzaamheden kennelijk benodigde omgevingsvergunning ontbreekt. In het besluit is dit onduidelijk en wordt dit niet nader gespecificeerd;
4. er is geen sprake van bouwwerkzaamheden van bouwwerken die duurzaam met de grond zijn verbonden. Er is louter sprake van verrijdbare objecten en stacaravans;
5. het besluit bevat een onduidelijke motivatie en aannames die niet onderbouwd of geverifieerd zijn;
6. de hoogte van de dwangsom is onevenredig en disproportioneel;
7. de stelling dat het bij het vooroverleg gestelde initiatief niet overeenkomt met de bouwwerken die nu zijn geplaatst is juist maar niet relevant; en
8. de hiervoor genoemde procedurele gebreken dienen te leiden tot heroverweging en intrekking van het besluit.

4. Procedure en hoorzitting

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens de hoorzitting van de commissie op 10 juli 2025. Van deze hoorzitting is een geluidsopname gemaakt.

Tijdens de hoorzitting zijn mevrouw [REDACTED] en de heer [REDACTED] verschenen. Namens het college zijn mevrouw [REDACTED] en de heer [REDACTED] verschenen.

Voorafgaand aan de zitting zijn partijen in de gelegenheid gesteld alle op de zaak betrekking hebbende stukken in te zien.

5. Ontvankelijkheid

Op grond van het bepaalde in artikel 6:5 van de Awb wordt een bezwaarschrift ondertekend en bevat het tenminste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar.

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken.

Het bezwaarschrift gericht tegen het besluit van 13 februari 2025 (verzonden 13 februari 2025) is op 14 maart 2025 en daarmee tijdig ontvangen.

Omdat bezwaarde als belanghebbende is aan te merken en het bezwaarschrift ook aan de overige vereisten van de Awb voldoet, is de commissie van oordeel dat het bezwaarschrift tegen dit besluit ontvankelijk is. Het ingediende bezwaar kan daarom inhoudelijk worden beoordeeld.

6. Overwegingen van de commissie

De commissie constateert dat het college op 13 februari 2025 heeft besloten om aan bezwaarde een last onder bestuursdwang op te leggen, om de bouwactiviteiten zonder omgevingsvergunning op de percelen gelegen tussen Tuinstraat 47 en 49 in Zwaagdijk-Oost, per direct te stoppen. Het besluit vermeldt dat op het terrein meerdere recreatiewoningen in aanbouw zijn en dat daarnaast bergingen en verrijdbare objecten, zoals stacaravans, chalets en containerwoningen zonder omgevingsvergunning zijn geplaatst en dat een aantal stacaravans te de maximale toegestane hoogte overschrijden.

Tevens heeft het college besloten om een preventieve last onder dwangsom op te leggen. Bezwaarde wordt gelast om de strijdigheden met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Ow gestaakt te houden tot dat het bevel tot stillegging van de werkzaamheden is opgeheven. Als bezwaarde niet of niet geheel aan de lastgeving voldoet, verbeurt zij een dwangsom van €25.000,- per constatering dat de overtreding voortduurt of nogmaals wordt begaan met een maximum van €125.000,-.

Het college heeft daarbij geen begunstigingstermijn gesteld wegens spoedeisendheid van het geval. Gezien het bepaalde in artikel 4:8 Awb heeft het college voorts afgezien bezwaarde verder in de gelegenheid te stellen haar zienswijze kenbaar te maken op het voornemen de werkzaamheden stil te leggen, wegens de vereiste spoed van de uitvoering van de last.

Hoorzitting

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde een pleitnota voorgedragen waarmee ze haar bezwaargronden nader heeft toegelicht en benadrukt. Deze pleitnota is bijgevoegd.

De commissie constateert dat de bezwaren vooral zien op de (on)duidelijkheid van het besluit, de spoedeisendheid van het geval en de hoogte van de opgelegde dwangsom. Deze punten zullen hierna apart worden behandeld.

Ook is ter zitting een constateringsrapport van 8 april 2025 aan de orde gekomen, waar foto's van brieven in een openstaande brievenbus zijn opgenomen. Bezwaarde stelt dat dit niet onder de bevoegdheid van een BOA valt en dat dit een schending van het briefgeheim en de privacy betreft.

Het college heeft na de zitting aanvullende informatie aangeleverd over dit constateringsrapport. De commissie laat dit geschil buiten beschouwing in dit advies, nu het constateringsrapport geen deel uitmaakt van het bestreden besluit en op een latere datum is opgesteld.

Duidelijkheid van het besluit

De commissie stelt ten eerste dat een last onder bestuursdwang op grond van artikel 5:24, tweede lid, van de Awb zodanig duidelijk moet zijn dat voor de overtreder zonder twijfel vaststaat welke overtreding wordt begaan, welke wettelijke bepaling wordt overtreden en welke concrete maatregelen moeten worden genomen om deze te beëindigen.

In het bestreden besluit wordt weliswaar een opsomming gegeven van het type bouwwerken dat op het perceel is aangetroffen, maar ontbreekt een per object gespecificeerde toewijzing aan de overtreding. Niet wordt concreet aangegeven welk object, bijvoorbeeld een specifiek chalet of een bepaalde stacaravan, in strijd is met welk voorschrift van de Ow, het Omgevingsplan of het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). Tevens is onduidelijk of bepaalde aangetroffen objecten, zoals verrijdbare eenheden of aanhangwagens, juridisch als bouwwerk te kwalificeren zijn, of niet of niet als zodanig zijn te kwalificeren. In het aangeleverde verweerschrift gaat het college hier wel op in, maar een dergelijke analyse ontbreekt in het bestreden besluit.

Het bestreden besluit geeft definities van een stacaravan en een chalet, maar er ontbreekt een duidelijke toepassing van deze begrippen op de concrete situatie, zodat voor bezwaarde onvoldoende inzichtelijk is welke maatregelen zij moet treffen om de overtreding te beëindigen, en bij welke objecten. De commissie concludeert dat het besluit onvoldoende duidelijk is en niet voldoet aan de vereisten van artikel 5:24, tweede lid, Awb en artikel 3:46 Awb. De commissie volgt het ter zitting aangevoerde standpunt van bezwaarde dat dit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Spoedeisendheid

Verder overweegt de commissie dat toepassing van onmiddellijke uitvoering van bestuursdwang zonder begunstigingstermijn op grond van artikel 5:31, eerste lid, Awb, alleen gerechtvaardigd is bij onverwijlde spoed, bijvoorbeeld ter voorkoming van onomkeerbare gevolgen.

Uit de stukken blijkt niet dat sprake was van een dergelijke spoedeisendheid. De enkele aanwezigheid of verdere bouw van recreatiewoningen en verrijdbare objecten levert op zichzelf geen acute dreiging voor veiligheid of onherstelbare schade op. De door het college gegeven motivering dat bouwwerkzaamheden snel voltooid kunnen worden en daardoor een onomkeerbare situatie kan ontstaan, is onvoldoende concreet onderbouwd. Zelfs met inachtneming van de beeldverslagen behorende bij de constateringsrapporten met foto's van de objecten, is het de commissie niet duidelijk welke activiteiten er reeds hebben plaatsgevonden die onomkeerbaar zijn.

Dit betekent dat het ontbreken van een begunstigingstermijn niet gerechtvaardigd is. Nu spoedeisendheid ontbreekt, had bezwaarde tevens op grond van artikel 4:8 Awb in de gelegenheid moeten worden gesteld haar zienswijze te geven.

Preventieve last onder dwangsom

Ten aanzien van de preventieve last onder dwangsom constateert de commissie dat de hoogte van de dwangsom niet inzichtelijk is getoetst aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb. Hoewel het college motiveert dat de hoogte van de dwangsom is afgestemd op de aard en ernst van de overtreding, ontbreekt een concrete afweging die laat zien waarom dit bedrag in verhouding staat tot de te beschermen belangen en de situatie ter plaatse.

Overige bezwaargronden

Ten aanzien van het krantenbericht merkt de commissie op dat het college heeft gesteld dat uit een krantenbericht zou blijken dat de geplaatste bouwwerken bestemd zijn voor permanente bewoning. De commissie overweegt dat dergelijke externe bronnen, op zichzelf geen onderdeel behoren te vormen van de motivering van een handhavingsbesluit. Het bestreden besluit berust hiermee deels op aannames die niet door eigen waarnemingen of objectieve constatering zijn onderbouwd.

Met betrekking tot het vooroverleg overweegt de commissie dat dit een niet-bindend en informeel traject betreft, waarin initiatiefnemers de haalbaarheid van een plan kunnen toetsen. Dat het ingediende initiatief afwijkt van de feitelijke bouwwerken kan relevant zijn voor de vraag of sprake is van concreet zicht op legalisatie. Echter, de enkele omstandigheid dat een eerder initiatief niet kansrijk is bevonden, ontslaat het college niet van de plicht om in het handhavingsbesluit zelf duidelijk vast te stellen welke overtredingen concreet aan de orde zijn en of er nog legalisatiemogelijkheden bestaan. Door in de motivering van het handhavingsbesluit te verwijzen naar het vooroverleg zonder deze toetsing in het besluit zelf te maken, wordt de duidelijkheid en zelfstandige dragende motivering van het besluit aangetast.

Conclusie

In het bestreden besluit is niet gespecificeerd welke objecten kunnen worden aangemerkt als bouwwerk, welk concreet voorschrift door bezwaarde wordt overtreden, welke specifieke maatregelen noodzakelijk zijn om de overtreding te beëindigen, waarom de hoogte van de dwangsom voldoet aan de eisen van subsidiariteit en evenredigheid, en er is niet gebleken dat er sprake is van onverwijlde spoed vanwege onomkeerbare gevolgen.

Reeds op grond van deze gebreken concludeert de commissie dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De bezwaren zijn gegrond.

Verzoek vergoeding kosten op grond van 7:15 Awb

Bezwaarde heeft verzocht de kosten in verband met de behandeling van de bezwaren op grond van artikel 7:15 van de Awb te vergoeden.

Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Nu het bestreden besluit naar het oordeel van de commissie niet in stand kan blijven, dient het verzoek om vergoeding van de kosten te worden toegewezen.

Advies:

Gelet op vorenstaande adviseert de commissie:

- het bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren;
- het bezwaar gegrond te verklaren;
- het verzoek om proceskosten toe te wijzen, en
- het bestreden besluit te herroepen.

Wognum, 26 augustus 2025

De voorzitter (plv.),

mr. 

de secretaris

mw. mr. 

Juridisch kader
Gemeentewet

Artikel 125

1. Het gemeentebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.
(...)

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 4:8

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
 - a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
 - b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.
2. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

Artikel 5:21

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:24

1. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
2. De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.
3. De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.

Artikel 5:31

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.
2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt.

Artikel 5:31d

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Omgevingswet

Artikel 5.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
 - a. een omgevingsplanactiviteit,
 - b. een rijksmonumentenactiviteit,
 - c. een ontgrondingsactiviteit,
 - d. een stortingsactiviteit op zee,
 - e. een Natura 2000-activiteit,
 - f. een jachtgeweeractiviteit,
 - g. een valkeniersactiviteit,tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.
2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
 - a. een bouwactiviteit,
 - b. (...)voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.