

B&W Adviesnota

Onderwerp	Extern onderzoek Loobeek
Zaaknummer	n.v.t.
B&W datum	4 mei 2026
Naam steller	Medewerker team Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Teammanager	Teammanager team Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Portefeuillehouder	Daan Janssen

Besproken met portefeuillehouder?

Ja, met Daan Janssen op 23 april 2026

Openbaarheid

Ja, na het informeren van betrokkenen.

Bevoegd orgaan

Raad

Ter informatie aanbieden aan Raad

Advies

1. Het advies van Boels Zanders Advocaten ter informatie aan de raad zenden, door middel van bijgevoegde raadsinformatiebrief.

Inleiding

De raad heeft in 2025 een motie aangenomen over de handhavingsmogelijkheden in het Loobeekdossier. In deze motie vraagt de raad om te onderzoeken of alle bestuursrechtelijke mogelijkheden voor handhaving zijn benut. Het advocatenkantoor Boels Zanders is gevraagd dit advies op te stellen. Het onderzoek moest duidelijk maken of er nog stappen genomen kunnen worden om de regels beter na te leven en wat de gemeente kan doen indien deze situatie zich nog eens zou voordoen. Afsproken is dat het advies door middel van een raadsinformatiebrief (RIB) met de raad gedeeld zou worden.

Wij hebben het definitieve advies van Boels Zanders op 20 april ontvangen. Het conceptadvies is eerder besproken met de raadswerkgroep en daar door Boels Zanders toegelicht. Het advies is als bijlage bij deze nota opgenomen.

Beoogd resultaat

Het verkrijgen van een duidelijk juridisch kader. Ook voor eventuele toekomstige gelijksoortige overtredingen.

Argumenten

1. *Er is afgesproken om het advies van Boels Zanders met de raad te delen en de conclusies uit het advies in een raadsinformatiebrief toe te lichten.*

De conclusies uit het advies zijn:

- Het college heeft terecht als uitgangspunt genomen dat tegen alle aangemerkte overtreders moet worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.
- In situaties waarin inmiddels een omgevingsvergunning verleend is, heeft het college terecht geconstateerd dat de overtredingen zijn gelegaliseerd en handhavend optreden niet langer aan de orde is.
- In die gevallen waarin geen zicht was op legalisatie heeft het college op juiste wijze handhavend opgetreden.
- Het college heeft terecht afgezien van handhavend optreden in situaties waarin herstel feitelijk of ecologisch niet mogelijk is.
- Het college heeft terecht onderkend dat er in dit specifieke geval geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Of oplegging van een bestuurlijke boete onder de Omgevingswet wel mogelijk is, is juridisch nog onduidelijk
- Het college heeft terecht onderkend dat strafrechtelijke vervolging afhankelijk is van het Openbaar Ministerie.
- Het college kan bij toekomstige aanvragen voorwaarden aan de vergunning verbinden om waarden in een gebied te beschermen.
- Het college heeft in een beperkt aantal gevallen minder voortvarend gehandeld, met name door het (herhaaldelijk) bieden van ruime termijnen voor het aanvullen van vergunningaanvragen.
Dat dit gebeurd is, is echter voorstelbaar gelet op de omvang en complexiteit van het dossier.

Kanttekeningen of risico's

Er is al handhavend opgetreden op basis van het onderzoek dat de gemeente zelf heeft gedaan. De gemeente heeft al stappen gezet om de overtredingen rondom de Loobeek aan te pakken. De uitgevoerde 'second opinion' bevestigt dat juridisch gezien alle mogelijkheden benut zijn.

Communicatie

Het advies van Boels Zanders wordt aan de raad ter informatie voorgelegd. Dit is met de raad afgesproken. Het advies is verder mondeling toegelicht in de raadswerkgroep.

Financiële gevolgen

N.v.t.

Vervolgtraject besluitvorming

N.v.t.

Evaluatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Advies Boels Zanders d.d. 20 april 2026

Naslagwerk

n.v.t.

Vergunning, Toezicht en Handhaving

Raadhuisstraat 1

Postbus 500, 5800 AM Venray

Telefoon (0478) 52 33 33

Telefax (0478) 52 32 22

E-mail gemeente@venray.nl

Internet www.venray.nl

KvK-nummer 14132389

IBAN NL20 BNGH 028 5028 383 (belastingen)

IBAN NL11 BNGH 028 5008 757 (algemeen)

BIC BNGHNL2G

Aan: de raadsleden van de gemeente Venray

Datum 4 mei 2026

Ons kenmerk

Pagina 1 van 2

Behandeld door Ellen Smids

Datum uw brief

Uw kenmerk

Onderwerp rapport Loobeekdal

Geachte raadsleden,

Met deze raadsinformatiebrief informeren wij u over de uitkomst van het externe juridisch onderzoek dat is uitgevoerd door het advocatenkantoor Boels Zanders, met betrekking tot de casus Loobeek.

Aanleiding

De casus rondom de Loobeek heeft geleid tot diverse juridische en bestuursrechtelijke vraagstukken. Om deze zorgvuldig en onafhankelijk te laten beoordelen, is besloten een extern bureau in te schakelen. Het doel was om helderheid te verkrijgen over de juridische kaders, of er nog stappen genomen kunnen worden om de regels beter na te leven en wat de gemeente kan doen indien deze situatie zich nog eens zou voordoen. Boels Zanders Advocaten heeft de opdracht gekregen.

De onderzoeksopdracht was:

- Een juridisch kader te schetsen en dit kader daarna toespitsen op de casussen in het plan van aanpak.
- Te beoordelen of het tweede plan van aanpak juridisch correct is uitgevoerd.
- Te beoordelen of er aanvullende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden zijn die nog niet zijn benut.
- Te beoordelen of er bij vergunningverlening voorwaarden kunnen worden gesteld zodat de instandhoudingsverplichting van de landschappelijke waarde gewaarborgd blijft.

De uitkomsten van het onderzoek

De korte samenvatting van de conclusies van het advies van Boels Zanders is als volgt:

- Het college heeft terecht als uitgangspunt genomen dat tegen alle aangemerkte overtreders moet worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.
- In situaties waarin inmiddels een omgevingsvergunning verleend is, heeft het college terecht geconstateerd dat de overtredingen zijn gelegaliseerd en handhavend optreden niet langer aan de orde is.
- In die gevallen waarin geen zicht was op legalisatie heeft het college op juiste wijze handhavend opgetreden.
- Het college heeft terecht afgezien van handhavend optreden in situaties waarin herstel feitelijk of ecologisch niet mogelijk is.
- Het college heeft terecht onderkend dat er in dit specifieke geval geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Of oplegging van een bestuurlijke boete onder de Omgevingswet wel mogelijk is, is juridisch nog onduidelijk
- Het college heeft terecht onderkend dat strafrechtelijke vervolging afhankelijk is van het Openbaar Ministerie.
- Het college kan bij toekomstige aanvragen voorwaarden aan de vergunning verbinden om waarden in een gebied te beschermen.
- Het college heeft in een beperkt aantal gevallen minder voortvarend gehandeld, met name door het (herhaaldelijk) bieden van ruime termijnen voor het aanvullen van vergunningaanvragen.

Het volledige advies op de 4 onderzoeksvragen uit de opdracht vindt u in de bijlage. Het conceptrapport is eerder met de raadswerkgroep inhoudelijk besproken.

Wij kunnen met de inhoud van dit rapport instemmen. Bij een aantal aanvragen zijn inderdaad ruime termijnen gegeven om aanvragen aan te vullen. Dat heeft te maken met de omvang en de complexiteit van deze aanvragen. Boels Zanders bevestig in het rapport ook dat dit voorstelbaar is, gelet op de omvang en complexiteit van het dossier.

Wij gaan ervan uit dat wij u hiermee voor nu voldoende geïnformeerd hebben.

Het college van burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

de secretaris,

M.C. Uitdehaag

E.G.J. Voorn

Memo - Vertrouwelijk

Aan Gemeente Venray
T.a.v. het college
Raadhuisstraat 1
5801 MB Venray

Van mrs. [REDACTED] en [REDACTED]

Plaats/Datum Venlo, 20 april 2026

Betreft Project Loobeek

Project Loobeek

I. INLEIDING

Binnen het project Loobeek zijn diverse werkzaamheden uitgevoerd die niet passen binnen het bestemmingsplan. Dit heeft geleid tot zorgen in de gemeenteraad en een roep om handhaving door het college. Het college heeft daarop in twee fasen de (mogelijke) overtredingen, herstelopties en juridische handhavingsmogelijkheden onderzocht.

In het plan van aanpak fase 1 (hierna: 'PvA1') is geconcludeerd dat in de jaren 2019-2023 verschillende werkzaamheden op de percelen rondom de Loobeek zijn uitgevoerd in strijd met het (destijds) vigerende bestemmingsplan. In fase 1 is ook onderzocht welke overtredingen hebben plaatsgevonden en wie als overtreder dient te worden aangemerkt. In het plan van aanpak fase 2 (hierna: 'PvA2') is vervolgens onderzocht welke herstelmaatregelen kunnen worden opgelegd en is per overtreder een handhavingsstrategie bepaald. Het doel hiervan is het doorlopen van een toepassing van een rechtmatig en consistent handhavingstraject. Naar aanleiding van PvA2 heeft de raad het college gevraagd om een onafhankelijke juridische toets van de bevindingen uit de tweede fase van het project Loobeek te laten uitvoeren.

Dit memo betreft die juridische toets. Voor de overzichtelijkheid worden hierna eerst de onderzoeksvragen met onze conclusies kort en in algemene zin weergegeven. In bijlage 1 bij dit memo zijn de antwoorden verder uitgewerkt. In bijlage 2 zijn onze conclusies visueel en voor de overzichtelijkheid weergegeven in een tabel.

II. ONDERZOEKSVRAGEN

Het college heeft Boels Zanders verzocht:

- i. een juridisch kader te schetsen, dit kader daarna toe te spitsen op de casussen in het plan van aanpak en te beoordelen of het tweede plan van aanpak juridisch correct is uitgevoerd;
- ii. te beoordelen of er aanvullende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn, en;
- iii. te beoordelen of er bij vergunningverlening voorwaarden kunnen worden gesteld zodat de instandhoudingsverplichting van de landschappelijke waarde gewaarborgd blijft.

Op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet is bij de beoordeling van voornoemde vragen het oude recht van toepassing.

ALGEHELE CONCLUSIE

Alles overziend concluderen wij dat het college bij de uitvoering van PvA2 juridisch in grote mate juist heeft gehandeld.

- Het college heeft terecht als uitgangspunt genomen dat op grond van de beginselplicht tot handhaving in beginsel tegen alle overtreders moet worden opgetreden en heeft per geval beoordeeld of sprake is van bijzondere omstandigheden om daarvan af te (moeten) zien.
- In situaties waarin inmiddels een omgevingsvergunning is verleend, heeft het college terecht geconcludeerd dat de overtredingen zijn gelegaliseerd en handhavend optreden niet langer aan de orde is.
- Eveneens heeft het college op juiste wijze handhaving in gang gezet in gevallen waarin geen concreet zicht op legalisatie bestond.
- Daarnaast achten wij het juist dat het college heeft afgezien van handhavend optreden in situaties waarin herstel feitelijk of ecologisch niet mogelijk is.
- Tot slot heeft het college terecht onderkend dat (waarschijnlijk) geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd en dat strafrechtelijke handhaving afhankelijk is van het Openbaar Ministerie.

Wij merken daarnaast het volgende op:

- Het college heeft in een beperkt aantal gevallen minder voortvarend gehandeld, met name door het (herhaaldelijk) bieden van ruime termijnen voor het aanvullen van vergunningaanvragen. Hoewel wij deze werkwijze kunnen volgen, staat deze, naarmate die langer duurt, op gespannen voet met de vereisten die gelden voor het aannemen van concreet zicht op legalisatie waardoor van handhavend optreden kan worden afgezien. Wij merken hierbij op dat wij ons echter kunnen voorstellen dat dit (ten dele) komt door de omvang en complexiteit van het dossier, hetgeen veel gevraagd zal hebben van het ambtelijk apparaat.
- Voor perceel C12174 is door het college toegezegd dat de gemeente deze overtreding zal beëindigen. Hierdoor is handhavend optreden tegen het waterschap niet langer aan de orde en ligt de verantwoordelijkheid – inclusief de financiële consequenties – bij de gemeente zelf. De gemeente dient deze overtreding derhalve te beëindigen, dan wel dient voor die overtreding een omgevingsvergunning te worden aangevraagd zodat deze situatie alsnog wordt gelegaliseerd.

BIJLAGE 1 UITWERKING

1. LEESWIJZER

1. Hierna worden in hoofdstuk 2 eerst kort de feiten uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het relevante juridisch kader geschetst. Het juridisch kader wordt vervolgens in hoofdstuk 4 toegepast op de individuele casusposities (onderzoeksvraag 1), waardoor duidelijk wordt of het juridisch kader juist is toegepast. Ook wordt in hoofdstuk 4 gezien of er aanvullende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden zijn die nog niet zijn aangewend (onderzoeksvraag 2). De laatste vraag die in hoofdstuk 4 wordt beantwoord is of bij vergunningverlening voorwaarden kunnen worden gesteld zodat de instandhoudingsverplichting van de te beschermen waarden gewaarborgd blijft (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 5 zijn de conclusies per casus opgenomen. Voor de algehele conclusie zijn verwezen naar het hoofddocument hiervoor.

2. FEITEN

2. In de periode 2019 – 2020 is, in opdracht van het waterschap Limburg (hierna: 'het waterschap'), het Loobeekproject (hierna ook: 'het project') uitgevoerd. Het gebied van dat project bevindt zich tussen Venrays Broek en De Spurkt. In het kader van dit project zijn op diverse percelen in het gebied tussen de Merseloseweg en A73 te Venray, diverse aanlegwerkzaamheden uitgevoerd. Voor en na de uitvoering van het Loobeekproject zijn ook in 2019 en 2022 op diverse percelen in voornoemd gebied aanlegwerkzaamheden uitgevoerd.
3. In de periode februari 2023 t/m 21 augustus 2023 heeft de provincie Limburg controles uitgevoerd in het kader van de Ontgrondingenwet. Tijdens de controles is door GS van de provincie vastgesteld dat artikel 3 lid 1 van de Ontgrondingenwet door diverse partijen is overtreden. Op diverse percelen hebben vergravingen plaatsgevonden, is opgehoogd, geëgaliseerd, is peilgestuurde drainage aangelegd of aanwezige drainage aangepast in peilgestuurde drainage. Ook is op enkele percelen houtopstand gerooid. Voornoemde constatering is vastgelegd in controleverslagen en -rapporten.
4. Voornoemde werkzaamheden zijn – voor het overgrote deel – ook in strijd zijn met de (destijds) vigerende bestemmingsplannen, zijnde 'Buitengebied Venray 2010'¹ en 'Loobeek deelgebied Venrays Broek en de Spurkt'² (beide zijn thans onderdeel van het Omgevingsplan Venray) (hierna: 'bestemmingsplannen'), nu daarvoor ingevolge die bestemmingsplannen een omgevingsvergunning noodzakelijk is voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden en deze – veelal – niet aanwezig waren.
5. Dit heeft geleid tot zorgen binnen de raad, die nadrukkelijk heeft aangedrongen op handhaving. In het PvA1 is door het college vastgesteld welke uitgevoerde werkzaamheden in strijd met de (destijds) vigerende bestemmingsplannen zijn verricht, welke planregels zijn geschonden en welke partijen als overtreder zijn aangemerkt. Vervolgens is in PvA2 door het college een (ecologisch) onderzoek uitgevoerd naar mogelijke herstelmaatregelen.

¹ Artikelen 17.3, 25.5.1, 26.5.1, 28.4.1 en 32.4.1 van het bestemmingsplan Buitengebied Venray 2010.

² Artikelen 10.4 en 10.5 van het bestemmingsplan Loobeek deelgebied Venrays Broek en de Spurkt.

Onderdeel van deze tweede fase is ook een handhavingsstrategie, die thans (gedeeltelijk) nog in uitvoering is en waarin reeds enige handhavingsmaatregelen zijn genomen.

3. JURIDISCH KADER

3.1 Algemeen

6. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst. In paragrafen 3.2 en 3.3 wordt stilgestaan bij de herstelsanctie (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 geschetst wat onder een bestuurlijke sanctie wordt verstaan en wanneer deze kan worden opgelegd. Indien de bevoegdheid bestaat om handhavend op te treden, is de vraag in hoeverre van die bevoegdheid gebruik kan of moet worden gemaakt. Daarbij wordt stilgestaan in paragraaf 3.4. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de vraag of, als van de bevoegdheid tot handhavend optreden gebruik moet worden gemaakt, daartoe ook meteen dient te worden overgegaan. Tot slot wordt in paragraaf 3.6 gezien of sprake is van gemeente handhavingsbeleid.

3.2 Herstelsanctie

7. Onder een herstelsanctie wordt op grond van artikel 5:2 lid 1 sub b Awb verstaan: "een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding".
8. Herstelsancties beogen een einde te maken aan een overtreding of aan de daaruit voortvloeiende gevolgen, al dan niet volledig. Herstel ziet op het – zoveel mogelijk – ongedaan van de overtreding. Herstel betekent niet per se dat in letterlijke zin de situatie vóór en na de overtreding moet hersteld. Afhankelijk van de situatie moet worden gezien op welke wijze de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Soms is dat verwijdering, maar soms kan het herstel gelegen zijn in het wegnemen of beperken van de gevolgen. Denk hierbij aan opruimen, schoonmaken of aanplanten. Het begrip 'herstel' moet dan ook ruim worden opgevat.
9. De mogelijkheid om slechts gedeeltelijk in te grijpen brengt tot uitdrukking dat handhaving niet in alle gevallen tot volledige beëindiging hoeft te leiden. Niettemin geldt als leidend uitgangspunt dat een handhavingsmaatregel in beginsel strekt tot het volledig herstellen van de rechtmatige situatie.³ Bij voortdurende of terugkerende overtredingen ligt het accent van een herstelsanctie ook op beëindiging of voorkomen van herhaling van overtredingen. De herstelsanctie strekt dan ter voorkoming van een overtreding die is aan te merken als een herhaling van een eerdere overtreding.⁴ Er moet dus sprake zijn van een eerdere overtreding die je in de toekomst beoogt te voorkomen wil voorkomen, wil deze sanctie kunnen worden toegepast.
10. Er zijn twee soorten herstelsancties:

³ Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3 (MvT), p. 83.

⁴ CBb 27 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424.

- a. Last onder bestuursdwang
- b. Last onder dwangsom

ad. a. Last onder bestuursdwang

11. Op grond van artikel 5:21 Awb wordt hieronder 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".

12. Het bestuursorgaan kan een besluit nemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. In het besluit zijn dan de herstelmaatregelen vermeld die de overtreder binnen een bepaalde periode dient te nemen. Indien daartoe niet (tijdig) wordt overgegaan, dan kan het bestuursorgaan de overtreding zelf (doen) beëindigen. In de memorie van toelichting op de Vierde tranche van de Awb is beschreven dat het toepassen van bestuursdwang voornamelijk fungeert als stok achter de deur als de overtreder na daartoe de kans te hebben gekregen niet overgaat tot het nemen van de benodigde maatregelen.⁵ Het opleggen van een last onder dwangsom zal derhalve eerder aan de orde zijn.

Ad. b. Last onder dwangsom

13. Op grond van artikel 5:31d Awb wordt hieronder verstaan: "de herstelsanctie: inhoudende:

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

14. Ingevolge artikel 5:2 lid 1 sub b Awb kan de last de strekking hebben om de gevolgen van een reeds gepleegde overtreding ongedaan te maken dan wel een herhaling of voortzetting van de overtreding te voorkomen. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is in de Awb gekoppeld aan de bevoegdheid een last onder bestuursdwang toe te passen (art. 5:32 Awb – afgeleide dwangsombevoegdheid).

15. Verder kent de wet ook de mogelijkheid om een preventieve herstelsanctie op te leggen. Een preventieve herstelsanctie kan worden opgelegd wanneer herhaling dreigt van een eerdere overtreding (art. 5:2 Awb) en ii) als een overtreding dreigt (artikel 5:7 Awb). Verschil tussen deze twee situaties is dat bij het geval dat is opgenomen in artikel 5:7 Awb de overtreding nog niet eerder is begaan. Dat is bij het geval waarop artikel 5:2 Awb ziet wel het geval. Om de onder i) genoemde preventieve herstelsanctie op te kunnen leggen moet kort samengevat worden aangetoond door het bestuursorgaan dat van een mogelijke herhaling sprake is.⁶ Daarvoor moet sprake zijn van een gegronde vrees voor herhaling. Om de onder ii) genoemde preventieve herstelsanctie te kunnen opleggen moet sprake zijn van een gevaar

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 100 – 101.

⁶ Zie bijvoorbeeld CBB 27 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:491.

dat klaarblijkelijk dreigt. Dat betekent dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een overtreding zal plaatsvinden indien niet preventief handhavend wordt opgetreden.⁷

3.3 Bestraffende sanctie

16. Onder een bestraffend sanctie wordt op grond van artikel 5:2 lid 1 sub c Awb verstaan: "een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen". Het kenmerk van bestraffende sancties is dat zij worden opgelegd met het oogmerk om de overtreder leed toe te voegen.⁸ Onder 'leedtoevoeging' wordt verstaan een geïndividualiseerd concreet (financieel) nadeel.⁹
17. Uit artikel 5:4 lid 1 Awb blijkt dat de oplegging van een bestuurlijke sanctie niet mogelijk is als het bestuursorgaan daartoe niet op grond van een wettelijke regeling bevoegd is verklaard. De sanctiebevoegdheid moet derhalve uitdrukkelijk bij of krachtens wet zijn toegekend. Met 'wet' wordt een wet in formele zin bedoeld. Uit lid 2 van voornoemd artikel blijkt dat een bestuurlijke sanctie slechts kan worden opgelegd als voorafgaand bij wettelijk voorschrift zowel de overtreding als de bijbehorende sanctie is vastgelegd. Deze bepaling geeft dus uitdrukking aan het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel vereist dat voor sanctionerend optreden een duidelijke wettelijke basis bestaat en verbiedt de oplegging van sancties met terugwerkende kracht.
18. De bevoegdheid tot sanctioneren moet dus aanwezig zijn op het moment dat de overtreding is begaan. Dit brengt mee dat een latere wetswijziging, die pas na het primaire besluit tot stand komt en een overtreding alsnog sanctioneert, er niet toe kan leiden dat alsnog een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Artikel 7 EVRM en het legaliteitsbeginsel staan daaraan in de weg.¹⁰ Dit betekent dat voor de vraag of voor een overtreding een bestraffende sanctie kan worden opgelegd, gekeken moet worden naar het recht zoals dat gold ten tijde van de overtreding. Met andere woorden: gold ten tijde van de overtreding daarvoor een strafbaarstelling en de uitdrukkelijk bevoegdheid voor het bestuursorgaan om daarvoor een bestuursrechtelijke boete op te leggen.

3.4 Gebruik maken van handhavingsbevoegdheid

19. Het opleggen van bestuursrechtelijke sancties naar aanleiding van een overtreding betreft een discretionaire bevoegdheid. Die ruimte is echter maar beperkt. De Afdeling heeft meermaals geoordeeld dat als uitgangspunt geldt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. De reden voor deze beginselplicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie.¹¹ Voornoemde discretionaire ruimte is in feite dus beperkt. Die beginselplicht tot handhaving wordt in de rechtspraak nog steeds strikt gehanteerd en daarvan kan slechts in bijzondere omstandigheden van worden

⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1322.

⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 83.

⁹ ABRvS 27 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0721.

¹⁰ ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2230.

¹¹ ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

afgeweken.¹² Als bijzondere omstandigheden worden door de Afdeling aangemerkt de hieronder opgenomen 'categorieën', die hierna worden toegelicht.

a. Concreet zicht op legalisatie

20. De beginselplicht tot handhaving geldt niet indien een activiteit op (korte) termijn niet meer illegaal is, omdat deze wordt toegestaan. Dat zou onevenredig zijn. In algemene zin dient om van handhaving af te kunnen zien, uiterlijk op het moment van het nemen van de beslissing op bezwaar op het handhavingsbesluit zijn voldaan aan de vereisten voor concreet zicht op legalisatie.¹³ Wanneer is voldaan aan de vereisten voor concreet zicht op legalisatie is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
21. Om te kunnen spreken van een concreet zicht op legalisatie binnen het domein van ruimtelijke ordening, zoals hier aan de orde, is vereist dat i) een ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning is ingediend¹⁴ en ii) het reëel is te denken dat het college de vergunning zal verlenen.¹⁵ Met een ontvankelijke aanvraag wordt bedoeld dat de aanvraag voldoet aan de vereisten zoals opgenomen in artikel 4:2 Awb, te weten i) de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. Dat het reëel is dat het college de vergunning zal verlenen, daarmee wordt bedoeld dat geen volledige vergunningstoets hoeft te worden/zijn uitgevoerd, maar dat op basis van een globale toets wordt gezien of sprake is van evidente redenen die aan vergunningverlening in de weg staan. Zo is een plan dat rechtstreeks past binnen het bestemmingsplan/omgevingsplan een duidelijke indicatie dat de vergunning verleend zal gaan worden. Dat geldt ook voor de situatie dat weliswaar een binnenplanse afwijking nodig is, maar geen evidente belemmeringen aanwezig lijken om de vergunning niet te verlenen. Daarentegen is indien een aanvraag omgevingsvergunning is ingediend en het college heeft laten weten dat zij niet bereid is de vergunning te verlenen, geen sprake van concreet zicht op legalisatie. Dat is echter anders als zou blijken dat die weigering rechtens onhoudbaar is.¹⁶ Immers, indien geen weigeringsgrond aanwezig is dan kan bestuurlijke medewerking van het college niet worden geweigerd. Het is aan de overtreder om het initiatief te nemen voor een omgevingsvergunning te verkrijgen, door daartoe een aanvraag te doen.
22. Indien een ontvankelijke aanvraag is ingediend, maar onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om te beoordelen of vergunningverlening aannemelijk is, bestaat geen concreet zicht op legalisatie. In beginsel moet dan handhavend worden opgetreden. Het bestuursorgaan dient op grond van artikel 4:5 Awb weliswaar een redelijke termijn te gunnen om de aanvraag aan te vullen, maar deze termijn is niet gekoppeld aan de beoordeling of gesproken kan worden van concreet zicht op legalisatie. Of sprake is van concreet zicht op legalisatie vereist aldus een zelfstandige afweging. De beginselplicht tot handhaving staat echter niet in de weg aan de mogelijkheid van het college om de aanvraag (beter) te laten onderbouwen, zij het dat daarvoor wel een termijn moet worden gesteld en geen aanwijzingen bestaan dat de

¹² ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1175.

¹³ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523.

¹⁴ ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2735.

¹⁵ ABRvS 10 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2015:1795.

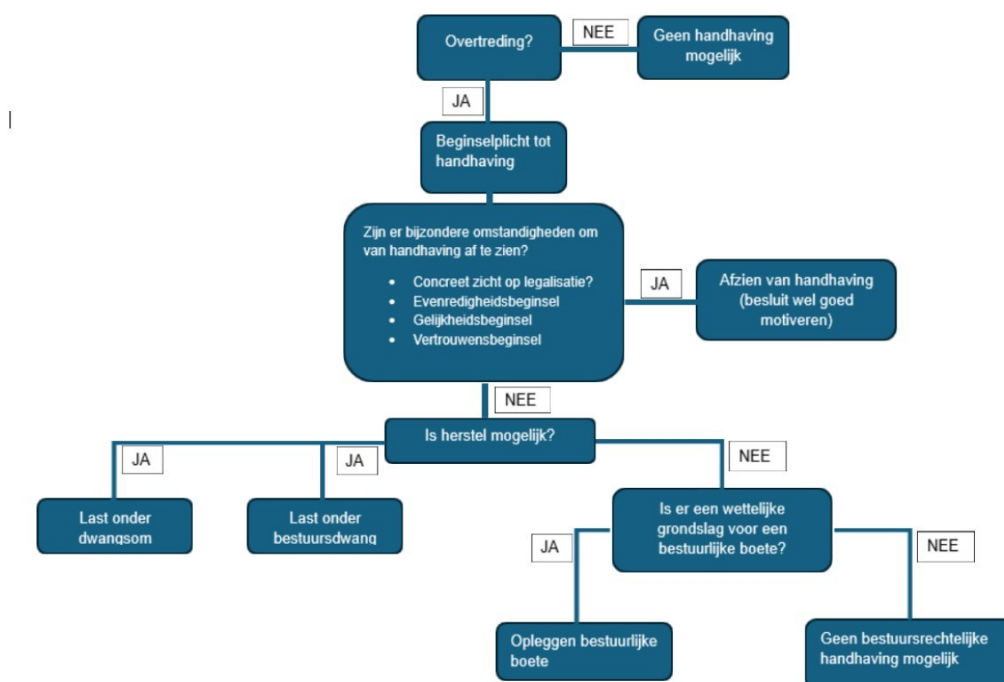
¹⁶ ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3575.

ontbrekende gegevens niet (tijdig) worden ingediend.¹⁷ Kortom: het gunnen van een termijn voor het aanvullen van de aanvraag is toegestaan, maar die bevoegdheid is niet onbeperkt.

b. Andere omstandigheden

23. In artikel 3:4 Awb is het evenredigheidsbeginsel opgenomen. Hieruit volgt dat de gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dat is het geval als de overtreding van geringe ernst is. Het gaat daarbij meestal om zeer geringe overtredingen. Zo'n geval kan reden zijn om van handhavend optreden af te zien. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

24. Het vorenstaande laat zich als volgt visueel samenvatten:



25. In het onderstaande worden de casu aan de hand van de stappen in dit stroomschema beoordeeld.

3.5 Vooraankondiging, hoorplicht en zienswijze

26. Op grond van artikel 4:8 Awb stelt een bestuursorgaan, voordat hij een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Voordat een handhavingsbesluit wordt genomen, moet de belanghebbende dus eerst in de gelegenheid worden gesteld om op het voornemen handhavend op te treden, te

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7121.

reageren. Dat geldt voor een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

27. Doorgaans wordt een vooraankondiging (bij een bestuurlijke boete spreekt de wet over een 'voornemen', zie art. 5:50 Awb) van handhavend optreden toegestuurd aan een belanghebbende. Hierin wordt door het bestuursorgaan aangekondigd dat het voornemens is om bijvoorbeeld een last onder dwangsom op te leggen of bestuursdwang toe te passen. De vooraankondiging is (nog) geen besluit als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb. In de vooraankondiging wordt de mogelijkheid gesteld daarop binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld twee weken) te reageren. Het niet bieden van deze mogelijkheid leidt tot schending van de hoorplicht en kan tijdens de bezwaar- en/of beroepsprocedure tegen het daadwerkelijke handhavingsbesluit aan de orde worden gesteld. De hoorplicht is niet bedoeld om de overtreder voorafgaand aan het besluit met de overheid in overleg te laten treden of herstelmaatregelen te nemen om de overtreding te beëindigen.¹⁸

3.6 Gemeentelijk handhavingsbeleid

28. De raad van de gemeente Venray heeft 7 juli 2020 het Beleid Vergunningen, toezicht en Handhaving (hierna: VTH-beleid) vastgesteld. Dit beleid is in te zien via het BeleidVenray-portaal.¹⁹ Het VTH-beleid geeft, kort samengevat, inzicht in wanneer en de wijze waarop handhaving plaatsvindt. Voornoemd beleid is in oktober 2025 ingetrokken en vervangen door het Nalevings- en handhavingsbeleid 2025-2026. De overtredingen waar het hier over gaat zijn uitgevoerd in de periode vóór de vaststelling van het nieuwe handhavingsbeleid. Derhalve dient het VTH-beleid te worden gezien voor de vraag of conform het handhavingsbeleid is geacteerd. Het college is op grond van artikel 4:84 Awb (in beginsel) aan dit VTH-beleid gebonden.

4. TOEPASSING

4.1 Algemeen

29. Onze beoordeling is gebaseerd op basis van de stukken die aan ons zijn toegezonden, te weten het procesdossier Project Handhaving Loobeek, met daarbij in totaal 5 bijlagen (bijlagen A t/m E). Deze informatie wordt hierna gezamenlijk ook aangeduid als 'procesdossier Loobeek'. Op verschillende momenten is aan ons aanvullende informatie toegezonden. Op 20 maart 2026 heeft [REDACTED] van de gemeente nog een nadere toelichting gegeven op het procesdossier en/of deze aanvullende informatie.
30. Wij hebben niet beoordeeld of sprake is van een overtreding en of de genoemde personen, bedrijven en instellingen juridisch kwalificeren als overtreder, nu dit vragen zijn die in fase 1 van het plan van aanpak zijn beantwoord en deze notitie niet op de beoordeling daarvan ziet. In onze beoordeling gaan wij er derhalve vanuit dat vaststaat dat de op pagina 11 e.v. van PvA2 opgenomen personen, bedrijven en instellingen een overtreding hebben begaan van enige (plan)regel uit de bestemmingsplannen en als overtreder kwalificeren. Onze

¹⁸ ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:549.

¹⁹ Gemeente Venray Beleid Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Project Loobeek/MP/MP/20260420 Memo project Loobeek – BZ

beoordeling richt zich aldus slechts op de vraag welke handhavingsmaatregelen (redelijkerwijs) genomen diende of dienen te worden.

31. Wij merken op dat de vraag of en in hoeverre een situatie deels of volledig kan worden hersteld, ecologisch, technisch en/of feitelijk van aard is en wij die vraag niet kunnen beantwoorden. Ook daarvoor kan wij derhalve uit van de constatering in het procesdossier. Tot slot hebben wij geconstateerd dat het niet altijd eenvoudig, dan wel mogelijk, is om uit het procesdossier af te leiden wanneer, door wie en voor welk perceel een aanvraag omgevingsvergunning is ingediend. Met andere woorden zijn de feiten niet altijd even duidelijk. In bepaalde gevallen werken wij bij onze beoordeling derhalve met aannames. Indien dat het geval is, dan wordt dat benoemd.

VRAAG I: IS HET TWEEDE PLAN VAN AANPAK JURIDISCH JUIST UITGEVOERD?

4.2 Beginselplicht tot handhaving, tenzij bijzondere omstandigheden

32. In PvA2 zijn de volgende partijen als overtreder aangemerkt:²⁰

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED] en [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED] en [REDACTED]
- [REDACTED]
- de gemeente Venray
- het waterschap Limburg
- [REDACTED] en [REDACTED] (I [REDACTED] [REDACTED])
- [REDACTED]

33. In beginsel dient derhalve tegen deze instellingen en personen handhavend te worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden zodat daarvan moet worden afgezien. Hierna wordt per overtreder stilgestaan bij de vraag of sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien. Onder bijzondere omstandigheden wordt verstaan: i) het bestaan van concreet zicht op legalisatie, ii) strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel of iii) het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel, iv) dan wel andere omstandigheden waardoor van handhavend optreden dient te worden afgezien.

4.2.1. Concreet zicht op legalisatie

34. Er is een aantal aanvragen gedaan voor een omgevingsvergunning voor een aantal percelen. Wij leiden uit het PvA2 en bijlagen C 1 tot en met 4 bij het procesdossier Loobeeek af dat in totaal vijf (5) aanvragen zijn gedaan voor een omgevingsvergunning en één (1) 'conceptverzoek' is ingediend. Ook leiden we uit bijlage D van het PvA2 af dat inmiddels omgevingsvergunningen zijn verleend aan [REDACTED] [REDACTED] voor percelen Z538, 539 en

²⁰ Zie pagina 11 en 12 van PvA2.

54, aan waterschap Limburg voor percelen V71, 72, 223 (eigendom van [REDACTED]) en 221 (eigendom van gemeente Venray) en aan [REDACTED] voor perceel V18. [REDACTED] van de gemeente Venray heeft ons op 20 maart 2026 laten weten dat inmiddels (ook) een omgevingsvergunning is verleend aan maatschap [REDACTED] voor de percelen sectie Z, nummers 71, 72, 75, 133, 158, 159, 422, 478, 500, 501, 653, 640, 642, 643 en 754 en sectie V nummers 122, 125, 142, 143, 188, 193, 232, 300, 315, 341, 345, 410, 411, 414, 415 en 416, en aan [REDACTED] voor percelen U332, U335 en U337.

35. Deze overtreder heeft op 10 februari 2025 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom ontvangen voor de percelen U332, U335, U357 en V18. Op 27 maart 2025 heeft [REDACTED] een ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. Die aanvraag zag blijkens bijlage C 2 op de percelen U332, U335 en U357 en bijlage D 3 op perceel V18. De aanvrager is per brief verzocht de motivering van het plan aan te passen. Op 8 juli 2025 is de vergunning verleend voor perceel V18 (bijlage D 3) en op 12 november 2025 is een vergunning verleend voor percelen U332, U335 en U337.²¹

36. Duidelijk is dat [REDACTED] als overtreder is aangemerkt voor de verrichte werkzaamheden op de hiervoor genoemde percelen en daarvoor vervolgens op 10 februari 2025 een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom is verstuurd. Het verzenden van het voornemen achten wij correct, nu op dat moment nog geen aanvraag voor een omgevingsvergunning was gedaan en dus geen concreet zicht op legalisatie bestond. Door de vergunningverlening voor de percelen bestaat thans echter geen reden meer om een herstelmaatregel op te leggen voor deze percelen. Met de omgevingsvergunning zijn de illegale activiteiten namelijk legaal geworden. Of sprake is van concreet zicht op legalisatie is derhalve thans niet meer relevant. Het opleggen van een herstelmaatregel is derhalve niet meer aan de orde voor deze overtreder voor percelen V18 en U332, U335 en U337.

37. Uit pagina p. 12 van PvA2 blijkt dat op 19 december 2023 een ontvankelijke vergunningaanvraag is gedaan. Deze aanvraag is gedaan door het waterschap en ziet op de percelen V71, 72, 221 (perceel V221 is eigendom van de gemeente Venray) en 223. Op 25 maart 2025 is daarvoor aan het waterschap een omgevingsvergunning verleend (bijlage D 2). Met de verlening van de vergunning op 25 maart 2025 zijn de illegale werkzaamheden op voornoemde percelen gelegaliseerd. Het opleggen van verdere herstelmaatregelen is derhalve thans niet meer aan de orde voor deze overtreder en percelen.

Gemeente Venray

38. Uit pagina 12 van PvA2 blijkt dat op enig moment door het waterschap een ontvankelijke vergunningsaanvraag is gedaan voor 'het perceel dat door de gemeente Venray aan [REDACTED] wordt verpacht'. Bij ons is derhalve niet met zekerheid bekend welk perceel dit betreft. Wij gaan er gelet op het procesdossier vanuit dat dit perceel V221 betreft.²² Ook gaan

²¹ Deze omgevingsvergunning maakt geen deel uit van het procesdossier, maar is separaat aan ons toegezonden.

²² In bijlage A3, pagina 7. Is vermeld van welke percelen [REDACTED] 'eigenaar/pachter' is. Zij is blijkens het kadaster alsmede de Project Loobeek/MP/MP/20260420 Memo project Loobeek – BZ

wij er gelet op het procesdossier vanuit dat het ten tijde van de aanvraag reëel was te denken dat de aangevraagde omgevingsvergunning zou worden verleend. Op 25 maart 2025 is bovendien een omgevingsvergunning aan het waterschap verleend voor werkzaamheden op het perceel V221, dat in eigendom is van de gemeente Venray. Om die reden zijn met die verleende vergunning de illegale werkzaamheden op dat perceel legaal geworden en is de vraag of concreet zicht is op legalisatie niet meer relevant. Het opleggen van verdere herstelmaatregelen is thans niet meer aan de orde voor deze overtreder en dit perceel. Het college is terecht tot ditzelfde oordeel gekomen.

Waterschap Limburg

39. De situatie is als volgt. Deze overtreder heeft blijkens bijlage C 4 van het procesdossier op 30 juni 2025 een ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning ingediend. Deze aanvraag ziet op percelen V143 en V193 (thans V415). Deze percelen zijn in eigendom van het waterschap en zij is voor deze percelen als overtreder aangemerkt. Het waterschap is ook voor perceel C12174 als overtreder aangemerkt.
40. Naast de aanvraag van het waterschap is eerder, op 3 mei 2024, voor de percelen V143 en V193 (thans V415) ook een aanvraag omgevingsvergunning ingediend door [REDACTED] (bijlage C 1). Omdat de onderbouwing daarvan onvoldoende was, is de termijn voor het aanvullen van de aanvraag op aanvraag van [REDACTED] vier keer door het college verlengd, te weten tot 9 augustus 2024, 26 februari 2025, 6 mei 2025 en 2 juli 2025. Het college heeft blijkens de brief van 10 februari 2025 aan het waterschap (bijlage B 6) vanwege de omgevingsvergunningaanvraag van [REDACTED] d.d. 3 mei 2024 besloten om – tijdelijk – niet handhavend op te treden tegen de overtreding op de percelen V143 en V193 (thans V415).
41. Bij brief van 15 mei 2025 (bijlage B 8) heeft het college aan het waterschap laten weten tot (tijdelijke) beëindiging van het handhavingstraject voor percelen V143, V193 (thans V415) en C12174 over te gaan. De reden voor de beëindiging van het handhavingstraject voor de eerste twee genoemde percelen is dat volgens het college een ontvankelijke vergunningaanvraag was ingediend door [REDACTED] en daarvoor concreet zicht op legalisatie bestaat. Voor wat betreft het perceel C12174 was de reden dat dit perceel inmiddels door het waterschap in eigendom aan de gemeente was overgedragen en de gemeente heeft besloten zorg te dragen voor het beëindigen van de overtreding. Wij hebben op 20 maart 2026 tijdens een overleg met [REDACTED] van de gemeente begrepen dat het college hiervoor heeft gekozen, omdat het gedeelte van het perceel C12174 waarop het waterschap illegaal werkzaamheden heeft verricht, i) van ondergeschikt belang acht en ii) de werkzaamheden op dit perceel in het belang van de gemeente zijn uitgevoerd. Daarnaast zou dit perceel in eigendom aan de gemeente worden overgedragen. Daarmee werd het onredelijk geacht om de beëindiging van de overtreding die tijdens die werkzaamheden is begaan door het waterschap te laten geschieden.
42. Nadat de aan [REDACTED] gegunde termijnen voor het aanvullen van de aanvraag voor percelen V143 en V193 (thans V415) steeds ongebruikt verstreken, heeft het

waterschap, zo begrijpen wij, ter voorkoming van handhavend optreden alsmede om de behandeling van de vergunningverlening te bespoedigen, eigenhandig een vergunningaanvraag ingediend voor die percelen. Dat is de hiervoor bedoelde vergunningaanvraag van 30 juni 2025 (bijlage C 4). Naar aanleiding van die aanvraag heeft het college het waterschap op 21 augustus 2025 per e-mail bericht dat [REDACTED] [REDACTED] reeds een aanvraag omgevingsvergunning heeft gedaan voor de percelen V143 en V193 (thans V415). Het college heeft in deze e-mail aan het waterschap voorgehouden dat de aanvraag van het waterschap niet alle benodigde informatie bevat en de volgende stap in de behandeling van de aanvraag zou zijn om een verzoek om aanvullende gegevens te sturen. Aangezien de twee percelen reeds onderdeel uitmaken van de aanvraag van [REDACTED] [REDACTED], heeft het college aan het waterschap voorgesteld dat de aanvraag van het waterschap 'on hold' wordt gezet totdat er meer duidelijkheid is over de aanvraag van [REDACTED] [REDACTED]. Het waterschap heeft hiermee per e-mail van 21 augustus 2025 ingestemd.

43. Vanwege de ontvangst van een verzoek om handhavend optreden en het uitblijven van verdere onderbouwing van de aanvraag van [REDACTED] [REDACTED], heeft het college op 25 juli 2025 het handhavingstraject richting [REDACTED] [REDACTED] weer opgepakt en een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan haar toegestuurd (bijlage B 10). Dit voornemen tot handhavend optreden richting [REDACTED] [REDACTED] zag echter niet op percelen V143 en V193 (thans V415), maar op andere percelen (zie bijlage B 10). Hoogstwaarschijnlijk omdat deze percelen niet in eigendom zijn van [REDACTED] [REDACTED] en het waterschap voor die percelen als overtreder is aangemerkt.
44. [REDACTED] [REDACTED] heeft op haar beurt, volgens [REDACTED] [REDACTED] waarschijnlijk als gevolg van de vergunningaanvraag van het waterschap voor percelen V143 en V193 (thans V415), op het laatste moment besloten deze percelen uit haar eigen vergunningaanvraag te halen. Uit het gesprek met [REDACTED] [REDACTED] op 20 maart 2026 is ons gebleken dat de reden dat [REDACTED] [REDACTED] een aanvraag omgevingsvergunning heeft ingediend voor percelen van het waterschap hoogstwaarschijnlijk is dat het waterschap voornemens is/was om de percelen V143 en V193 aan [REDACTED] [REDACTED] in eigendom over te dragen.
45. Tot op heden is geen omgevingsvergunning verleend voor de percelen V143 en V193 (thans V415). [REDACTED] [REDACTED] van de gemeente heeft op 20 maart 2026 aan ons laten weten dat het college het waterschap op 19 maart 2026 heeft verzocht haar aanvraag aan te vullen. Reden daarvan is dat [REDACTED] [REDACTED] deze percelen uit haar aanvraag heeft gehaald en daarvoor door het waterschap tot op heden nog geen verdere onderbouwing is aangeleverd.
46. Voor het perceel C12174 geldt dat de overtreding op dit perceel, dat thans in eigendom is van de gemeente Venray, nog niet is beëindigd. De overtreding is blijkens het procesdossier wel te herstellen. Voor dit perceel is tot op heden echter geen vergunningaanvraag ingediend.
47. Onze analyse is als volgt. De eerste aanvraag omgevingsvergunning voor percelen V143 en V193 (thans V415) stamt uit 3 mei 2024. Dat is bijna 2 jaar geleden. De reden voor het verstrijken van een dergelijk lange periode komt doordat [REDACTED] [REDACTED] reeds een aanvraag omgevingsvergunning had gedaan voordat het waterschap dat deed. Het college heeft nadien, op 30 juni 2025, een aanvraag van het waterschap binnengekregen voor deze

percelen. Het college heeft met het waterschap afgestemd dat de aanvraag van het waterschap *on hold* zou worden gezet teneinde te voorkomen dat twee keer zou moeten worden beslist op de aanvraag, voor zover het percelen V143 en V193 betreft. Hoewel het naar ons oordeel logischer was geweest dat het waterschap als eigenaar van percelen V143 en V193 en overtreder voor werkzaamheden op die percelen een aanvraag omgevingsvergunning zou gedaan om die illegale werkzaamheden te legaliseren, kan het college de volgorde van binnenkomst van aanvragen niet sturen en dient het om te gaan met de feitelijke situatie zoals die zich voordoet. Dat heeft het ook gedaan door de aanvraag van het waterschap, die na die van [REDACTED] werd ingediend, *on hold* te zetten en [REDACTED] in staat te stellen de vergunningaanvraag aan te vullen met de benodigde informatie.

48. Wij kunnen deze werkwijze derhalve volgen, zij het dat wij daarbij wel enkele kanttekeningen plaatsen. Als een aanvraag niet volledig is, dan moet een redelijke termijn worden gegund om deze aan te vullen (art. 4:5 Awb). Gelet op de complexiteit van de aan te leveren gegevens (er moet worden aangetoond dat geen afbreuk wordt gedaan aan de betreffende waarden, waarvoor een deskundigerapport moet worden opgesteld), menen wij dat het aan [REDACTED] gunnen van enkele maanden voor het aanleveren van aanvullende gegevens redelijk is. Hoewel tijdens de 'voorperiode', in tegenstelling tot hetgeen het college in de brief van 15 mei 2025 beschrijft (bijlage B 8), nog geen concreet zicht op legalisatie bestaat, kunnen wij de keuze van het college om tijdens deze 'legaliseringsperiode' (voorlopig) niet handhavend op te treden, uit hoofde van evenredigheid, volgen mits daaraan een duidelijke termijn wordt gekoppeld. Het college heeft aan [REDACTED] steeds een duidelijke termijn gegeven voor het aanvullen van gegevens. Wel menen wij dat het gunnen van 14 maanden voor het aanvullen van een aanvraag bijzonder lang is. Hoewel de exacte reden(en) voor het verlengen van deze termijn ons niet bekend is, menen wij dat het zo vaak verlengen van de termijn op gespannen voet staat met de jurisprudentie van de Afdeling over het leerstuk van concreet zicht op legalisatie. Hoewel ook uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat het bestuursorgaan enige tijd mag gunnen om de aanvraag (beter) te onderbouwen, worden daaraan wel eisen gesteld. Zo moet er duidelijke termijnen worden gesteld waarbinnen de aanvraag moet worden aangevuld, zodat wordt voorkomen dat het een gebed zonder end wordt. Het uitstellen van de handhavingsbeslissing vanwege het aanvullen van de aanvraag heeft met andere woorden een beperkte houdbaarheidsdatum. En als er redenen zijn om te denken dat de aanvraag niet of niet tijdig wordt aangevuld, dient in principe alsnog handhavend te worden opgetreden. Bovendien menen wij dat als de aanvraag van het waterschap niet *on hold* was gezet maar was doorgezet, de benodigde informatie sneller zou zijn aangeleverd en de illegale situatie sneller beëindigd had kunnen worden. Het waterschap heeft, zo menen wij, meer ervaring met het indienen van dergelijke vergunningaanvragen en zal korte(re) lijnen hebben met ecologen.
49. Wij zijn derhalve van oordeel dat het college het handhavingstraject ten aanzien van de percelen V143 en V193 (thans: V415) voortvarender had kunnen oppakken. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat dit een complex handavingsdossier betreft waarin vele personen, bedrijven en instellingen als overtreder zijn aangemerkt en er vele percelen zijn waarop overtredingen hebben plaatsgevonden. Het oppakken van een dergelijk groot dossier vergt de nodige inspanning. Inspanning die een grote druk legt op de toch al beperkte groep (handhavings)ambtenaren. Het college heeft op 26 maart 2026 het waterschap per

brief verzocht de aanvraag voor de percelen V143 en V193 (thans V415) alsnog aan te vullen. De termijn die daarvoor is gesteld bedraagt 8 weken. Wij achten deze handelwijze correct; enerzijds wordt de kans gegund om de aanvraag aangevuld en anderzijds wordt door het stellen van deze redelijke termijn paal en perk gesteld aan het (tijdelijk) afzien van handhavend optreden.

50. Voor perceel C12174 geldt naar ons oordeel het volgende. Voorop staat dat voor dit perceel tot op heden geen ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend. Hierdoor bestaat voor dit perceel geen concreet zicht op legalisatie. Tegen de overtreding op dit perceel dient derhalve handhavend te worden opgetreden. De overdracht van eigendom van dit perceel aan de gemeente betekent immers niet dat het zij niet meer als overtreder dient te worden aangemerkt. De eigendomspositie is daarvoor niet van belang. Dat betekent dat het college in beginsel (maar: zie onze opmerking onder het kopje 'andere omstandigheden' hieronder) nog steeds handhavend tegen het waterschap dient op te treden. Een aanvraag van het waterschap is tot op heden immers uitgebleven en de overtreding bestaat nog. Van concreet zicht op legalisatie is derhalve geen sprake en de overtreding moet worden beëindigd.

■

51. Deze overtreder heeft op 30 maart 2025 een conceptverzoek ingediend voor de percelen V277 en V139, nadat het college op 10 februari 2025 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft toegezonden. Dit conceptverzoek levert een ontvankelijke vergunningaanvraag op, maar kan zonder onderbouwing niet leiden tot het oordeel dat de reële kans bestaat dat de omgevingsvergunning zal worden verleend. Die beoordeling is zonder onderbouwing immers nog niet te maken. Van concreet zicht op legalisatie is derhalve geen sprake. Het college heeft aan deze overtreder een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom opgelegd. Wij leiden hieruit af dat het college van oordeel is dat tegen deze overtreder handhavend zal worden opgetreden, hetgeen wij correct achten.

■ ■ en ■

52. Op 9 november 2023 is een omgevingsvergunning verleend gekregen voor de percelen Z538, 539 en 54. Dit betreffen niet de percelen waarop blijkens de tabellen uit PvA2 overtredingen zijn vastgesteld.
53. Op 3 mei 2024 is een andere aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning. Deze aanvraag heeft betrekking op de volgende percelen: sectie Z, nummers 71, 72, 75, 133, 158, 159, 422, 478, 500, 501, 653, 640, 642, 643 en 754 en sectie V nummers 122, 125, 142, 143, 188, 193, 232, 300, 315, 341, 345, 410, 411, 414, 415 en 416. Vervolgens is op 25 juli 2025 een voornemen last onder dwangsom verstuurd.²³ Blijkens het voornemen was de reden voor het toezenden daarvan dat het college de overtreder meerdere malen in de gelegenheid had gesteld om de aanvraag aan te vullen, maar bleef (deugdelijke) aanvulling uit. Wij leiden hieruit af dat de onderbouwing daarvan dusdanig summier was dat niet gesproken kon worden over concreet zicht op legalisatie.

²³ Bijlage B 10 van het procesdossier.

54. Op 12 februari 2026 is een omgevingsvergunning verleend aan [REDACTED] [REDACTED] voor alle onder het vorige randnummer genoemde percelen van secties Z en V, behalve de percelen met nummer V143 en V193 (thans V415).²⁴ De reden dat geen omgevingsvergunning is verleend voor laatstgenoemde percelen is, zoals hiervoor onder randnummer 44 reeds is opgemerkt, dat deze op het laatste moment door [REDACTED] [REDACTED] uit de aanvraag zijn gehaald.

55. Vaststaat dat:

- door de vergunningverlening op 12 februari 2026 de overtreding(en) op de in randnummer 53 hiervoor genoemde percelen, met uitzondering van percelen V143 en V194 (thans V415), thans zijn gelegaliseerd en het opleggen van een herstelmaatregel voor deze percelen thans niet meer aan de orde is, en;
- voor de overtreding op percelen V143 en V193 (thans V415) nog geen omgevingsvergunning is verleend (wel is een ontvankelijke aanvraag gedaan, maar is de benodigde onderbouwing nog niet aangeleverd).

56. Voor de onder randnummer 55 eerste bulletpoint genoemde percelen is in eerste instantie door het college het standpunt ingenomen dat bij gebrek aan onderbouwing geen sprake was van concreet zicht op legalisatie. Het is naar ons oordeel terecht dat het college om die reden handhavend heeft willen optreden tegen deze overtreder voor die percelen. Met het verzenden van een voornemen tot een last onder dwangsom op 25 juli 2025 was daarmee door het college een begin gemaakt. Nadat dit voornemen is verstuurd, heeft [REDACTED] [REDACTED] de aanvraag aangevuld met de benodigde informatie. Hierdoor is voor alle percelen een omgevingsvergunning, met uitzondering van percelen V143 en V193 (thans V415), verleend. Daarmee zijn de illegale werkzaamheden voor deze percelen alsnog gelegaliseerd. Het college heeft derhalve terecht afgezien van handhavend optreden voor de percelen die onder randnummer 55 eerste bulletpoint hiervoor worden genoemd. Zoals onder randnummers 47 e.v. hiervoor is beschreven, zijn wij wel van oordeel dat het gunnen van 14 maanden voor het aanvullen van een aanvraag bijzonder lang is, dit op gespannen voet staat met het leerstuk van concreet zicht op legalisatie en de aanvang van het handhavingstraject voortvarender had kunnen worden opgepakt.

57. Voor de percelen V143 en V193 (thans V415) is, zoals hierboven onder het kopje 'waterschap Limburg' (randnummers 39 e.v.) thans nog geen omgevingsvergunning afgegeven omdat deze percelen door [REDACTED] [REDACTED] op het laatste moment uit de aanvraag zijn gehaald en het waterschap haar aanvraag van 30 juni 2025 nog niet onderbouwd heeft. Derhalve bestaat voor deze percelen geen concreet zicht op legalisatie en dient daartegen in beginsel (alsnog) handhavend te worden opgetreden tegen het waterschap (zie ook randnummers 39 e.v. hiervoor).

[REDACTED] en [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] en [REDACTED]

58. Deze overtreders hebben geen ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend, waarschijnlijk omdat is geconcludeerd dat herstel niet mogelijk is en de werkzaamheden derhalve ook niet

²⁴ Op de verleende vergunning van [REDACTED] [REDACTED] d.d. 12 februari 2026 is abusievelijk een schrijffout gemaakt wat betreft de vergunde percelen. Bij brief van 6 maart 2026 is deze schrijffout gerectificeerd.

kunnen worden gelegaliseerd. Van concreet zicht op legalisatie is geen sprake. Tegen deze overtreders dient in beginsel handhavend te worden opgetreden.

██████████

59. Wij begrijpen uit het procesdossier dat geen werkzaamheden zijn verricht op het perceel van ██████████ (perceel Z478). Het feit dat deze persoon in PvA2 (pagina 12) toch als overtreder is aangemerkt, is, zo hebben wij van ██████████ ██████████ van de gemeente begrepen, een fout. ██████████ ██████████ is geen overtreder. Derhalve behoeft handhavend optreden tegen deze persoon geen verdere bespreking,

4.2.2. Andere omstandigheden

60. Uit de aan ons toegezonden stukken is ons niet gebleken dat sprake is van andere bijzondere omstandigheden (zoals bijvoorbeeld een toerekenbare toezegging (vertrouwensbeginsel) dat niet handhavend opgetreden zal worden of de situatie dat in een ander vergelijkbaar geval niet wordt gehandhaafd (gelijkheidsbeginsel)), waardoor van handhavend optreden zou moeten worden afgezien.
61. Een uitzondering daarop betreft (inmiddels) het waterschap Limburg, voor zover het gaat om perceel C12174.²⁵ Voor dit perceel heeft het college per brief van 10 februari 2025 aan het waterschap laten weten dat de gemeente het beëindigen van de overtreding voor haar rekening neemt. Wij kwalificeren deze (schriftelijke) uittaling als een toezegging dat voor dit perceel niet (meer) handhavend tegen het waterschap zal worden opgetreden en de gemeente de beëindiging daarvan zelf ter hand neemt. Naar ons oordeel betreft dit een bijzondere omstandigheid waardoor het niet evenredig is alsnog handhavend tegen het waterschap op te treden voor overtredingen op dit perceel. Derhalve dient wat betreft de overtreding(en) op perceel C12174 van handhavend optreden tegen het waterschap te worden afgezien.
62. Tegen overtreders waarvoor geen concreet zicht op legalisatie bestaat dan wel waar geen sprake is van andere bijzondere omstandigheden dient derhalve handhavend te worden opgetreden. Dit zijn:
- ██████████
 - ██████████ en ██████████
 - ██████████
 - ██████████ en ██████████ en ██████████
 - gemeente Venray
63. Wij wijzen er voor de volledigheid op dat de mate van 'schuld' van deze overtreders waarvoor geen concreet zicht op legalisatie bestaat lijkt te verschillen. De mate van verwijtbaarheid heeft naar ons oordeel echter geen plaats bij de vraag of handhavend moet worden opgetreden, althans voor zover het gaat om het opleggen van een herstelmaatregel. Een dergelijke maatregel voorziet immers slechts in herstellen van de onrechtmatige/illegale

situatie, waarvoor niet van belang is in hoeverre de overtreder 'schuld' treft. Het is de illegale situatie die moet worden beëindigd, daar gaat het om. De mate van verwijtbaarheid is echt wel van belang bij de vraag of sprake is van een 'overtreder', nu voor de uitleg van dit begrip in de rechtspraak enige tijd geleden is aangesloten bij strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap; daarbij speelt de mate van verwijtbaarheid wel een rol. Zoals hiervoor opgemerkt, ziet dit advies daarop niet en staan wij daarbij derhalve niet stil. Daarnaast is de mate van verwijtbaarheid wel van belang bij het opleggen van een bestuurlijke boete; indien zou blijken dat die kan worden opgelegd (zie daarvoor het kopje 'Bestraffende sanctie (boete)' hieronder.

4.2.3. Tussenconclusie

64. Gelet op het vorenstaande zien wij op basis van het procesdossier:

- (inmiddels) – bijzondere – omstandigheden om van handhavend optreden af te zien tegen:
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - waterschap Limburg (voor zover het gaat om perceel C12174)

De redenen daarvoor zijn: concreet zicht op legalisatie dan wel omdat inmiddels een omgevingsvergunning is verleend en de activiteiten al gelegaliseerd zijn, of omdat de toezegging is gedaan dat niet meer handhavend zal worden opgetreden tegen de overtreding.

- Het college is, zo begrijpen wij, voor de percelen van [REDACTED] en [REDACTED] ook tot dit oordeel gekomen.
- Voor perceel C12174 geldt dat het college hierover blijkens PvA2 nog geen standpunt heeft ingenomen.

- geen bijzondere omstandigheden bestaan om van handhavend optreden af te zien tegen:
 - [REDACTED]
 - [REDACTED] en [REDACTED]
 - [REDACTED] en [REDACTED]
 - waterschap Limburg, voor zover het ziet op percelen V143 en V193 (thans V415)
 - gemeente Venray, voor zover het gaat om perceel C12174
- Het college is, zo begrijpen wij, ook (reeds) tot dit oordeel gekomen. Voor de percelen V143, V193 en C12174 geldt dat het college hierover blijkens PvA2 nog een standpunt moet innemen.

4.3 Herstelmogelijkheden

65. Vervolgens dient voor de hiervoor benoemde gevallen waarvoor niet van handhavend optreden dient te worden afgezien, te worden gezien of herstel mogelijk is. Indien herstel niet mogelijk is, dan kan immers niet handhavend worden opgetreden, althans niet door het

opleggen van een herstelsanctie. Uit de tabellen in PvA1 en PvA2 leiden wij, kort samengevat, de gevallen af waarvoor herstel wel en niet mogelijk is:

Herstel mogelijk	Herstel niet mogelijk
[REDACTED]	[REDACTED] en [REDACTED]
Gemeente Venray (voorheen: waterschap Limburg) (perceel C12174)	[REDACTED]
Waterschap Limburg (percelen V143 en V193 (thans V415))	[REDACTED] en [REDACTED]

66. Voor de drie (3) gevallen waarvoor herstel niet mogelijk is, kan geen herstelmaatregel worden opgelegd. Voor de drie (3) gevallen waar herstel wél mogelijk is, kan een herstelmaatregel worden opgelegd.

[REDACTED]

67. Voor [REDACTED] geldt dat op 10 februari 2025 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom is toegezonden en daarmee het handhavingstraject ook in gang is gezet. Dit achten wij gelet op het vorenstaande juist.

Gemeente Venray (voorheen: waterschap Limburg)

68. Nu de overtreding op het perceel C12174 hersteld kan worden, dient daartegen handhavend te worden opgetreden. Gelet op de toezegging van het college dat de gemeente de overtreding zal beëindigen, staat niet het waterschap, maar de gemeente daarvoor aan de lat.

69. In PvA2 (onder het kopje 'Voortgang vergunningprocedures en handhavingsacties') is beschreven dat het college nog een standpunt moet innemen over het vervolg van deze casus. Zoals uit het vorenstaande blijkt zijn wij van oordeel dat de overtreding zo spoedig mogelijk moet worden beëindigd. Er is immers (nog) geen concreet zicht op legalisatie door een ingediende en onderbouwde aanvraag / andere bijzondere omstandigheden.

Waterschap Limburg

70. Herstel op de percelen V143 en V193 (thans V415) is blijkens PvA2 mogelijk. Dat betekent dat tegen deze overtreding handhavend moet worden opgetreden. Dat is tot op heden niet gebeurd. Indien de aanvraag voor deze percelen niet of niet voldoende binnen de met de brief van 26 maart 2026 gegunde 8 weken wordt aangevuld, dan dient het handhavingstraject richting het waterschap aangevangen te worden en een herstelmaatregel worden aangekondigd/ opgelegd.

[REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] en [REDACTED]

71. Herstel op de percelen van deze overtredders is blijkens het PvA2 niet mogelijk. Derhalve, maar ook omdat geen kans op herhaling bestaat, is besloten om niet handhavend op te treden. Gezien de conclusie dat herstel niet mogelijk is, begrijpen wij dat geen

bestuursrechtelijke herstelmaatregel is opgelegd. Zoals in het juridisch kader hiervoor is benoemd, wordt 'herstel' echter breed opgevat. Hieronder vallen derhalve ook andere maatregelen die de effecten van de overtreding beperken of ongedaan maken. Zogenaamde mitigatiemaatregelen. Uit paragraaf 3 (pagina 6-11) van PvA2 en de op 20 maart 2026 door [REDACTED] [REDACTED] gegeven toelichting op het procesdossier blijkt dat ook dergelijke mitigatiemaatregelen door een ecooloog zijn onderzocht, maar uit die analyse is gebleken dat ook dergelijke maatregelen meer kwaad dan goed zouden doen. Derhalve zijn wij van oordeel dat het college terecht tot de conclusie is gekomen dat voor deze overtreders, voor zover het de onder randnummer 65 genoemd percelen betreft, geen herstelmaatregel kan worden opgelegd.

72. Voor de volledigheid merken wij op dat wij op basis van het procesdossier geen aanknopingspunten zien om een preventieve herstelsanctie op te leggen. Wij kunnen het oordeel van het college dat ook vanwege het ontbreken van herhalingsgevaar wordt afgezien van handhavend optreden, derhalve volgen.

4.4. Conclusie

73. **De conclusie(s) per casus zijn visueel samengevat in de tabel die als bijlage 2 aan dit memo is gehecht.**

VRAAG II: ZIJN ER AANVULLENDE BESTUURSRECHTELIJKE OF STRAFRECHTELIJKE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DIE NOG NIET ZIJN AANGEWEND?

4.5 Bestraffende sanctie (boete)

74. Door de gemeente is vastgesteld dat zonder omgevingsvergunning werkzaamheden zijn uitgevoerd. Voor deze overtredingen kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Daarvoor ontbreekt een wettelijke grondslag. Het recht dat ten tijde van de werkzaamheden van toepassing was (periode 2019–2023), te weten de Wabo en de Awb, biedt geen grondslag voor het opleggen van een bestuursrechtelijke boete voor het uitvoeren van werkzaamheden zonder de daarvoor benodigde omgevingsvergunning. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreders is derhalve niet mogelijk.
75. Artikel 18.12 lid 1 sub a van de Omgevingswet biedt naar ons oordeel evenmin een grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. De reden daarvan is, kort samengevat, dat 18.12 Ow materieel in de lijn van zijn voorganger (artikel 92a Woningwet) lijkt te zijn gebleven en de wetgever ook geen inhoudelijke uitbreiding lijkt te hebben beoogd. De termen 'open erven en terreinen' en 'hinder' hadden onder artikel 92a Woningwet bovendien betrekking op de stedelijke handhavingspraktijk. Kort samengevat zag laatstgenoemd artikel op situaties waarin iemand zich niet hield aan de regels over hoe een gebouw of terrein eruit moet zien en gebruikt mag worden, met name vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid. Dat artikel 18.12 lid 1 sub a Ow niet kan dienen als grondslag voor een bestuurlijk boete, is echter niet helemaal zeker. De tekst van artikel 18.12 Ow kan immers ook ruimer worden geïnterpreteerd. Een ruimere interpretatie van dit artikel wordt ook in de literatuur genoemd. Gelet op de wetsgeschiedenis en het legaliteits- en lex certa-beginsel zijn wij van echter oordeel dat een bestuurlijke boete op grond van artikel 18.12 Ow voor activiteiten zoals die in het dossier Loobeek hebben plaatsgevonden, juridisch een onzekere basis heeft en in bezwaar of beroep vermoedelijk geen stand zal houden.

4.6 Strafrechtelijke handhaving

76. Strafrechtelijke handhaving is voorbehouden aan het OM, in de persoon van de OvJ. De gemeente kan derhalve niet eigenhandig overgaan tot het strafrechtelijke vervolgen van de overtreders. Wel kan in overleg worden getreden met justitie. Via die weg kan inzicht worden gekregen in de vraag wat de kans is dat de OvJ na het doen van een aangifte besluit tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Op basis van die informatie kan worden bepaald of het doen van aangifte opportuun is.
77. Wij begrijpen dat inmiddels contact is geweest tussen de gemeente de milieupolitie van de gemeente Venlo en dat laatstgenoemde heeft laten weten dat zij voor haar geen rol ziet de zaak op te pakken. Wij menen dat het college terecht met de politie contact heeft gezocht. Op grond van het VTH-beleid en de Landelijke handhavingsstrategie (2014) is overleg met de politie en OM namelijk geïndiceerd als aan bepaalde vereisten van de interventiematrix is voldaan. Indien het college aan de hand van voornoemde matrix van oordeel is dat overleg met de politie en OM is geïndiceerd, dan gaat het daartoe in principe over. Gelet op de interventiematrix komt strafrechtelijke handhaving meer in beeld naarmate de gevolgen van de overtreding groot zijn en de overtreding bewust is begaan, althans bewust het risico is

genomen. Wij kunnen het gelet op voornoemd beleid en de impact en omvang van de zaak volgen dat contact is gezocht met de politie. Wel menen wij dat het logischer was geweest als overleg had plaatsgevonden tussen de burgemeester en de OvJ. De OvJ is immers degene die gaat over de vervolgingsbeslissing. Bovendien is de burgemeester vertegenwoordiger van de gemeente in rechte en tevens voorzitter van de lokale driehoek, waarvan ook de OvJ onderdeel uitmaakt. Indien de gemeente in de toekomst overweegt (ook) aangifte te doen tegen bestuursrechtelijke overtreders, dan adviseren wij daarvoor op voorhand overleg te laten plaatsvinden tussen de burgemeester en de OvJ en op basis van de uitkomst van dat gesprek te bepalen of daadwerkelijk aangifte worden gedaan bij de politie.

4.7 Aansprakelijkheid voor herstelkosten en vervolgschade

78. Het college heeft bij de vraag of er aanvullende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden zijn, in de voetnoot tevens verzocht om onderzoek te doen naar 'mogelijke aansprakelijkheid voor herstelkosten en vervolgschade'. Wij begrijpen hieruit dat onderzocht dient te worden of schade die is ontstaan aan eigendom van de gemeente als gevolg van de overtredingen, op de desbetreffende overtreder(s) kan worden verhaald.
79. Voor zover bij ons bekend, is het enige eigendom van de gemeente Venray waaraan (potentieel) schade is berokkend, perceel V221 en C12174. Voor perceel V221 is inmiddels aan het waterschap een omgevingsvergunning verleend, waardoor die activiteiten zijn gelegaliseerd en daarvoor geen herstelmaatregelen kan worden opgelegd en dus ook geen kostenverhaalsbeschikking. Perceel C12174 is na de overtreding overgedragen aan de gemeente Venray. Zoals hiervoor beschreven, heeft het college per brief aan het waterschap laten weten dat de gemeente het beëindigen van de overtreding voor haar rekening neemt. Het is door deze toezegging niet meer mogelijk het waterschap een last onder dwangsom/bestuursdwang op te leggen om de overtreding op het perceel van de gemeente te (doen) herstellen. Het college is hiervoor dus zelf verantwoordelijk. Zoals hiervoor beschreven, dient het college derhalve in beginsel handhavend tegen de eigen gemeente op te treden en dient dit voortvarend te worden opgepakt. Kosten die zij gemoeid met het beëindigen van de overtreding komen vanwege vorenstaande handelwijze voor rekening van de gemeente.
80. Ten overvloede merken wij nog het volgende op. Gedupeerden die schade hebben geleden of zullen lijden ten gevolge van de werkzaamheden die zonder omgevingsvergunning zijn uitgevoerd, kunnen een civiele schadeclaim indienen bij de personen, bedrijven en instellingen die de werkzaamheden zonder omgevingsvergunning hebben verricht. Voor een succesvolle schadeclaim dient kort samengevat te worden aangetoond dat i) onrechtmatig is gehandeld, ii) het handelen aan de personen, bedrijven en/of instellingen kan worden toegerekend, iii) schade is ontstaan en iv) die schade een rechtstreeks gevolg is van de onrechtmatige daad. Wij menen dat de hordes i en ii relatief gemakkelijk genomen zouden moeten kunnen worden; er zijn immers werkzaamheden verricht zonder omgevingsvergunning. Nu de werkzaamheden illegaal zijn verricht, zullen deze gedragingen al snel als toerekenbare onrechtmatige gedraging kwalificeren. Een complex onderdeel in het civiele schadevergoedingsrecht betreft echter het vereiste van het causaal verband. Een gedupeerde zal aannemelijk moeten maken dat de schade niet zou zijn

opgetreden als de illegaal verrichte werkzaamheden niet zouden zijn verricht. Dat zal hier naar verwachting geen eenvoudige exercitie zijn. In hoeverre een schadeclaim kans van slagen heeft, dient nader te worden onderzocht.

VRAAG III: KUNNEN BIJ VERGUNNINGVERLENING VOORWAARDEN WORDEN GESTELD ZODAT DE INSTANDHOUDINGSVERPLICHTING VAN DE LANDSCHAPPELIJKE WAARDE GEWAARBORGD BLIJFT?

4.8 Landschappelijke waarden

81. De aanduidingen 'Agrarisch met waarden', 'Waarde – Beekdal' en 'Waarde – Ontwikkelingszone Groen' zijn opgenomen om natuur-, landschaps- en hydrologische kwaliteiten juridisch te borgen. Dat betekent dat een aanvraag niet alleen dient te worden getoetst aan de bouw- of gebruiksmogelijkheden, maar ook aan de vraag of deze waarden niet onevenredig worden aangetast.
82. Wanneer een activiteit op zichzelf planologisch toelaatbaar is, maar risico's oplevert voor de aanwezige waarden, mag het college aan een omgevingsvergunning voorschriften verbinden. Die voorwaarden moeten planologisch wel relevant zijn en voldoende concreet en handhaafbaar zijn. Daarnaast moeten de voorwaarden in directe relatie staan tot de aangevraagde activiteit.
83. Kortom: bij vergunningverlening kunnen voorwaarden worden gesteld om de landschappelijke waarden daadwerkelijk te beschermen en in stand te houden.

5. CONCLUSIES PER CASUS

Onderzoeksvraag i

84. Vooropgesteld: bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het herstellen van de rechtmatige toestand, oftewel het beëindigen van de overtreding. Uitgangspunt hierbij is de beginselplicht tot handhaving voor het college: tegen alle aangemerkte overtreders moet in beginsel worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals concreet zicht op legalisatie of toepasselijkheid van het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel. Op basis van het procesdossier geldt dat inmiddels geen handhaving (meer) aan de orde is ten aanzien van:

- [redacted] (percelen U332, U335, U357 en V18)
- [redacted] (percelen V71, V72 en V223)
- gemeente Venray (perceel V221)
- [redacted] en [redacted] (percelen Z186 (nu Z754) en Z187 (nu Z754) en percelen V24 (nu V410), V25 (nu V410), V122, V141 (nu V416), V184 (nu V415), V187 (nu V415), V192 (nu V415), V232 (indien daadwerkelijk een overtreding is geweest), V234 (nu V416), V235 (nu V416), V300, V341 en V345)
- [redacted] (perceel Z478)

Voor deze partijen en percelen is inmiddels een omgevingsvergunning verleend, is gebleken dat helemaal geen overtreding is gepleegd, is sprake van concreet zicht op legalisatie of is sprake van een andere bijzondere omstandigheid waardoor van handhavend optreden moet worden afgezien.

85. Handhaving is, voor zover mogelijk (zie onder het kopje 'is herstel mogelijk'), wel aangewezen ten aanzien van:

- [redacted] (percelen V139 en V277)
- Gemeente Venray (voorheen: waterschap Limburg) (perceel C12174)
- [redacted] en [redacted] (perceel V306)
- [redacted] (perceel U116)
- [redacted] en [redacted] (perceel V212)
- Waterschap Limburg (percelen V143 en V193 (thans V415))

Is herstel wel/niet mogelijk?

86. Voor [redacted] is herstel mogelijk en kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Het college is terecht tot dat oordeel gekomen.

87. Voor de gemeente Venray geldt het volgende. Herstel van de overtreding(en) op dit perceel is mogelijk. De gemeente heeft het perceel C12174 van het waterschap Limburg in eigendom overgedragen gekregen. Tot op heden is echter geen vergunningaanvraag (met onderbouwing) gedaan voor dit perceel. Derhalve is geen sprake van concreet zicht op legalisatie. Wel is sprake van bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden tegen de overtreder, zijnde het waterschap Limburg, af te zien. Het college heeft namelijk aan het waterschap laten weten dat zij de beëindiging van de overtreding op dit perceel voor haar rekening neemt. Door de toezegging aan het waterschap is handhavend optreden tegen

het waterschap uitgesloten. De gemeente dient derhalve zelfstandig de overtreding te beëindigen. Hoewel wij de handelwijze van het college gelet op de specifieke feiten en omstandigheden kunnen volgen, heeft dit wel tot gevolg dat de gemeente de kosten voor het beëindigen van de overtreding dient te betalen. Dat zou anders zijn als voor deze overtreding alsnog een omgevingsvergunning wordt verleend en de situatie wordt gelegaliseerd. Het college heeft hierover nog geen standpunt ingenomen.

88. Voor [REDACTED] en [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] en [REDACTED] is herstel van de oude situatie volgens het dossier niet mogelijk. Door het college is terecht onderzocht of herstelmaatregelen in de vorm van mitigatiemaatregelen mogelijk zijn om de gevolgen (zoals het dempen van een waterloop) te beperken of ongedaan te maken. Als dat het geval is, kan aan deze overtredders immers alsnog een herstelmaatregel worden opgelegd. Uit het procesdossier en de op 20 maart 2026 gegeven toelichting daarop blijkt dat een door het college ingeschakelde ecooloog dit heeft onderzocht. Uit dit onderzoek is gebleken dat herstelmaatregelen (ook in de vorm van mitigatiemaatregelen), kort samengevat, de beschadigde natuurwaarden meer kwaad doen dan goed. Derhalve is het college naar ons oordeel terecht tot de conclusie gekomen dat voor deze overtredders geen last onder dwangsom of bestuursdwang (herstelmaatregelen) kan worden opgelegd. Wij merken voor de volledigheid op dat wij geen aanknopingspunten zien een preventieve herstelmaatregel aan deze overtredders op te leggen. Nu mitigatiemaatregelen meer kwaad doen dan goed, moet worden afgezien van handhavend optreden in de vorm van herstelmaatregelen.
89. Voor het waterschap Limburg geldt dat herstel op de V143 en V193 (thans: V415) mogelijk is. Voor deze percelen is weliswaar maanden geleden een ontvankelijke omgevingsvergunningaanvraag gedaan, maar deze is nog niet onderbouwd met de benodigde informatie. Op 26 maart 2026 is aan het waterschap een brief gestuurd met de mededeling dat de aanvraag binnen 8 weken moet worden aangevuld. Hoewel in deze situatie nog geen concreet zicht op legalisatie bestaat, kunnen wij de werkwijze van het college om de overtredder eerst nog in de gelegenheid te stellen de aanvraag te onderbouwen alvorens handhavend op te (gaan) treden. Daarnaast is dit, gelet op de gestelde termijn, geen gebed zonder end. Indien binnen deze gestelde termijn wordt aangevuld en het met die aanvullende informatie reëel is te denken dat een vergunning zal worden verleend, hoeft vooralsnog niet handhavend te worden opgetreden (want: concreet zicht op legalisatie). Indien de aanvraag binnen de gestelde termijn niet, niet tijdig of gebrekkig wordt aangevuld zodat niet kan worden gesproken over concreet zicht op legalisatie, dan dient het college alsnog een handhavingstraject aan te vangen door het versturen van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom, eventueel gevolgd door een last onder dwangsom. Wij plaatsen bij de handelwijze van het college wel de kanttekening dat het handhavingstraject richting het waterschap voortvarender had kunnen worden opgepakt. Daarbij merken wij wel ook op dat dit een complex handhavingsdossier betreft waarin vele personen, bedrijven en instellingen als overtredder zijn aangemerkt en er vele percelen zijn waarop overtredingen hebben plaatsgevonden. Het oppakken van een dergelijk groot dossier vergt de nodige inspanning. Inspanning die een grote druk legt op de toch al beperkte groep (handhavings)ambtenaren.

Onderzoeksvraag ii

Bestuurlijke boete

90. Een bestuurlijke boete kan onder oud recht (d.w.z. vóór de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024) voor geen enkele overtreder worden opgelegd, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. Voor zover de overtredingen zouden zijn begaan ná de invoering van de nieuwe Omgevingswet, dan bestaat naar ons oordeel, gelet op de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en het legaliteits- en lex certa-beginsel, evenmin (voldoende) grond om een bestuurlijke boete op te leggen.

Strafrechtelijke vervolging

91. Strafrechtelijke vervolging is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie; het college kan hierover slechts in overleg treden met justitie. Wel kan in overleg worden getreden met justitie. Via die weg kan inzicht worden gekregen in de vraag wat de kans is dat de OvJ na het doen van een aangifte besluit tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Op basis van die informatie kan worden bepaald of het doen van aangifte opportuun is.
92. Wij menen dat het college terecht met de politie contact heeft gezocht. Op grond van het VTH-beleid en de Landelijke handhavingsstrategie (2014) is overleg met de politie en OM namelijk geïndiceerd als aan bepaalde vereisten van de interventiematrix is voldaan. Indien het college aan de hand van voornoemde matrix van oordeel is dat overleg met de politie en OM is geïndiceerd, dan gaat het daartoe in principe over. Gelet op de interventiematrix komt strafrechtelijke handhaving meer in beeld naarmate de gevolgen van de overtreding groot zijn en de overtreding bewust is begaan, althans bewust het risico is genomen. Wij kunnen het gelet op voornoemd beleid en de impact en omvang van de zaak volgen dat contact is gezocht met de politie. Wel menen wij dat het logischer was geweest als overleg had plaatsgevonden tussen de burgemeester en de OvJ. De OvJ is immers degene die gaat over de vervolgingsbeslissing. Bovendien is de burgemeester vertegenwoordiger van de gemeente in rechte en tevens voorzitter van de lokale driehoek, waarvan ook de OvJ onderdeel uitmaakt. Indien de gemeente in de toekomst overweegt (ook) aangifte te doen tegen bestuursrechtelijke overtreders, dan adviseren wij daarvoor op voorhand overleg te laten plaatsvinden tussen de burgemeester en de OvJ en op basis van de uitkomst van dat gesprek te bepalen of daadwerkelijk aangifte worden gedaan bij de politie.

Aansprakelijkheid voor herstelkosten en vervolgschade

93. Wat betreft herstelkosten en vervolgschade aan eigendom van de gemeente Venray, ontstaan door overtredingen, geldt dat voor perceel V221 inmiddels een omgevingsvergunning is verleend, waardoor de situatie is gelegaliseerd en geen herstelmaatregelen of kostenverhaal meer mogelijk zijn. Voor perceel C12174 had het college aan het waterschap in principe een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kunnen opleggen. Deze route is naar ons oordeel inmiddels echter afgesneden, omdat het college aan het waterschap heeft toegezegd dat de gemeente zelf zorg zal dragen voor de beëindiging van de overtreding op perceel C12174. Deze toezegging leidt ertoe dat deze in

beginsel moet worden nagekomen en de gemeente dus zelf aan de lat staat voor het beëindigen van de overtreding(en) op dat perceel. Hierdoor bestaat geen bestuursrechtelijke grondslag voor het verhalen van de kosten die gemoeid zijn met het beëindigen van de overtreding(en). Deze komen derhalve in beginsel voor rekening van de gemeente Venray, tenzij de overtreding alsnog kan worden gelegaliseerd.

Onderzoeksvraag iii

94. De aanduidingen 'Agrarisch met waarden', 'Waarde – Beekdal' en 'Waarde – Ontwikkelingszone Groen' zijn bedoeld om natuur-, landschaps- en hydrologische waarden te beschermen. Bij een vergunningaanvraag wordt daarom niet alleen gekeken naar de bouw- of gebruiksmogelijkheden, maar ook of deze waarden niet onevenredig worden aangetast. Zo nodig kan het college planologisch relevante, concrete en handhaafbare voorwaarden aan de vergunning verbinden om deze waarden te waarborgen.

-o0o-

BIJLAGE 2 TABEL

1	Overtreder	Betrokken percelen	Herstel mogelijk/venselijk?	Toelichting	Opleggen herstelmaatregel?	Bestuurlijke boete?	Vershil met beoordeling college?
2		U332, U335, U357 en V18	Ja	Dmgevingsvergunning aangevraagd voor percelen U332, U335, U357 en V18 op 27 maart 2025. Op 8 juli 2025 is een omgevingsvergunning verleend voor verleend voor perceel V18. Op 12 november is voor de andere die percelen een omgevingsvergunning verleend.	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
3		V71, V72 en V223	N.v.t.	Dmgevingsvergunning verleend aan waterschap voor betrokken percelen. Vraag naar concreet zicht / herstel is voor deze percelen niet meer relevant.	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
4		V221	N.v.t.	Dmgevingsvergunning verleend aan waterschap voor betrokken perceel. Vraag naar concreet zicht / herstel is voor dit perceel niet meer relevant.	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
5		V143 en V193 (hans V415)	ja	Het waterschap heeft een onvankelijke aanvraag ingediend, maar deze is niet aangevuld. Derhalve bestaat nog geen concreet zicht op legalisatie. Het waterschap is een termijn gegund voor het aanvullen van de aanvraag.	Nee, tenzij niet binnen de gestelde termijn de benodigde onderbouwing wordt aangeleverd	Nee, niet mogelijk	Bepakt
6		C12T14	Ja	Perceel inmiddels verkocht door waterschap aan gemeente Verray. Voorstel tot last onder dw angsom toegezonden 10 februari 2025	Ja, aan de gemeente Verray (voornemen handhavend optreden)	Nee, niet mogelijk	Bepakt
7		V139 en V217	Ja	Dmgevingsvergunning verleend op 9 november 2023 voor percelen 2538, 539 en 54. Op 12 februari 2026 omgevingsvergunning verleend voor sectie Z, nummers 71, 72, 75, 133, 158, 159, 422, 478, 500, 501, 653, 640, 642, 643 en 754 en sectie V nummers 122, 125, 142, 143, 188, 193, 232, 300, 315, 341, 345, 410, 411, 414, 415 en 416.. Hierdoor zijn de overtredingen op percelen gelegaliseerd.	Ja	Nee, niet mogelijk	Nee
8		V24 (nu V410), V25 (nu V410), V91 (nu V411), V122, V125, V133, V141 (nu V418), V142, V144 (nu V413), V145 (nu V413), V152 (nu V414), V156 (nu 414), V184 (V415), V187 (nu V415), V188, V182 (nu V415), V228 (nu V418), V232, V234, (nu V418), V235 (nu V418), V248 (nu V411), V300, V315, V322 (nu V414), V341, V345, Z186 (nu Z194), Z187 (nu Z194)	Ja	Dmgevingsvergunning verleend op 9 november 2023 voor percelen 2538, 539 en 54. Op 12 februari 2026 omgevingsvergunning verleend voor sectie Z, nummers 71, 72, 75, 133, 158, 159, 422, 478, 500, 501, 653, 640, 642, 643 en 754 en sectie V nummers 122, 125, 142, 143, 188, 193, 232, 300, 315, 341, 345, 410, 411, 414, 415 en 416.. Hierdoor zijn de overtredingen op percelen gelegaliseerd.	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
9		V306	Nee	Herstel niet mogelijk + geen vergunningaanvraag	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
10		U116	Nee	Herstel niet mogelijk + geen vergunningaanvraag	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
11		V212	Nee	Herstel niet mogelijk + geen vergunningaanvraag	Nee	Nee, niet mogelijk	Nee
12		Z478	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.