

Auteur: N. van Triet.¹
Verschenen in: Jurisprudentie bestuursrecht (JB), Afl. 11, oktober 2018, JB 2018/157
Datum: 1 augustus 2018
Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State,
Vertrouwensbeginsel, Gerechvaardigd vertrouwen, Dispositiever-
eiste, Beginselplicht tot handhaving, Concreet zicht op legalisering,
Titel: Onevenredigheid handhaving.

Bij brief van 12 januari 2010 aan partij A en partij B, partij C en partij D, alsmede met een publicatie op de website van de gemeente Kampen, heeft het college bekendgemaakt dat het voornemens is om de raad van de gemeente Kampen voor te stellen om de op de percelen rustende bestemming te wijzigen, waardoor het innemen van een ligplaats voor een recreatiewoonschap bij de betreffende percelen aan De Noord niet meer zal zijn toegestaan.

Partij A en partij B, partij C en partij D hebben vervolgens begin 2011 in de insteekhaven op hun eigen perceel een recreatiewoonschap afgemeerd.

Het college is op verzoek van appellants sub 1 en appellants sub 2 overgegaan tot handhavend optreden tegen de afgemeerde recreatiewoonschepen.

Wat betreft het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de recreatiewoonschepen, waarover niet in geschil is dat het college bevoegd was handhavend op te treden, heeft de rechtbank overwogen dat ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar geen concreet zicht op legalisering bestond. Wel slaagt naar het oordeel van de rechtbank het beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat partij A en partij B, partij C en partij D in de aan hen gerichtte brief van 12 januari 2010 van het college en de publicatie op de gemeentelijke website het gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenen dat het afmeren van de recreatiewoonschepen was toegestaan en dat tegen het afmeren niet zou worden opgetreden. Nu het college heeft nagelaten af te wegen of handhavend optreden gelet op het geschonden vertrouwen zodanig onevenredig is in verhouding tot de

daarmee te dienen belangen dat van handhavend optreden behoorde te worden afgezien, heeft de rechtbank de besluiten vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college met de brief van 12 januari 2010 en de publicatie van het beleidsvoornemen op de website van de gemeente Kampen bij partij A en partij B, partij C en partij D het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat het onder de werking van het toen geldende bestemmingsplan 'Buitengebied, deel IJsselmuiden' was toegestaan om een recreatiewoonschap af te meren en dat tegen het afmeren niet zou worden opgetreden, voor zover dat zou plaats vinden vóór de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan.

Gelet op vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college weliswaar bevoegd was om handhavend op te treden tegen het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de recreatiewoonschepen, maar dat het gelet op de bij partij A en partij B, partij C en partij D gewekte gerechtvaardigde verwachtingen had moeten afwegen of handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving behoorde te worden afgezien.

Uitspraak

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 29 oktober 2015 heeft het college [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] onder oplegging van een dwangsom gelast om hun recreatie-

¹ Nikky van Triet is advocaat bij van der Feltz advocaten en promovenda aan de Radboud Universiteit.

woonschepen op de percelen aan onderscheidenlijk [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] te IJsselmuiden te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij afzonderlijke besluiten van 8 april 2016 heeft het college de door [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de besluiten van 29 oktober 2015 in stand gelaten met wijziging van de begunstigingstermijn.

Bij uitspraak van 2 mei 2017 heeft de rechtbank de door [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 8 april 2016 vernietigd en de besluiten van 29 oktober 2015 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college, [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [appellant sub 1] en [partij A] en [partij B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2018, waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], en het college, vertegenwoordigd door F. Kelderhuis, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting [partij A] en [partij B], bijgestaan door mr. P.J.G. Poels, advocaat te Nijmegen, [partij C] en [partij D], beiden bijgestaan door mr. C.C.H. Wiekerad, advocaat te Kampen, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] zijn eigenaren van de percelen. Ingevolge het tot 6 april 2011 ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Buitengebied, deel IJsselmuiden' rustte op deze percelen de bestemming 'Recreatieve doeleinden'. Bij brief van 12 januari 2010 aan [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], alsmede met een publicatie op de website van de gemeente Kampen, heeft het college bekend gemaakt dat het voornemens is om de raad

van de gemeente Kampen voor te stellen om de op de percelen rustende bestemming te wijzigen, waardoor het innemen van een ligplaats voor een recreatiwoonschap bij de betreffende percelen aan De Noord niet meer zal zijn toegestaan. Gelet op mogelijke planschade heeft het college [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] gedurende een jaar in de gelegenheid gesteld om gebruik te maken van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het dan nog geldende bestemmingsplan 'Buitengebied, deel IJsselmuiden'. Tevens wordt aan hen medegegeeld dat na dit jaar de bestemmingsplanprocedure weer zal worden vervolgd. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] hebben vervolgens begin 2011 in de insteekhavens op hun eigen perceel een recreatiwoonschap afgemeerd.

Ingevolge het op 6 april 2011 in werking getreden bestemmingsplan 'Recreatiegebied Ganzendiep' rustte op de percelen de bestemming 'Recreatie'. Het afmeren van een recreatiwoonschap was in strijd met deze bestemming.

Op 18 juni 2012 onderscheidenlijk 20 juni 2012 hebben [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] ten behoeve van hun recreatiwoonschepen een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Omdat het ten tijde van die aanvraag geldende bestemmingsplan 'Recreatiegebied Ganzendiep' en het daarna geldende bestemmingsplan 'Buitengebied 2014' het plaatsen van een recreatiwoonschap niet toestonden, heeft het college de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college heeft de vergunningen geweigerd. De besluiten tot weigering van de vergunningen staan in rechte vast na de uitspraken van de Afdeling van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2897 en ECLI:NL:RVS:2016:2904.

2. Het college is op verzoek van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] overgegaan tot handhavend optreden tegen de afgemeerde recreatiwoonschepen. Het college

heeft aan de in bezwaar gehandhaafde besluiten tot handhaving ten grondslag gelegd dat sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo, omdat de plaatsing en het gebruik van de recreatiwoonschepen in strijd zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan en het college hiervoor geen omgevingsvergunning heeft verleend.

De rechtbank heeft overwogen dat de recreatiwoonschepen moeten worden aangemerkt als op de grond staande bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf en dat ingevolge artikel 3, tweede lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) voor de activiteit bouwen geen omgevingsvergunning is vereist. Omdat het ontbreken van een omgevingsvergunning hiervoor geen overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo oplevert, is het college ten aanzien van dit artikel niet bevoegd om handhavend op te treden. Wat betreft het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de recreatiwoonschepen, waarover niet in geschil is dat het college bevoegd was handhavend op te treden, heeft de rechtbank overwogen dat ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar geen concreet zicht op legalisering bestond. Wel slaagt naar het oordeel van de rechtbank het beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] in de aan hen gerichte brief van 12 januari 2010 van het college en de publicatie op de gemeentelijke website het gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenen dat het afmeren van de recreatiwoonschepen was toegestaan en dat tegen het afmeren niet zou worden opgetreden. Nu het college heeft nagelaten af te wegen of handhavend optreden gelet op het geschonden vertrouwen zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhavend optreden behoorde te worden afgezien, heeft de rechtbank de besluiten vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel.

Voorts heeft de rechtbank aanleiding gezien om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) zelf in de zaak te voorzien en de besluiten van 29 oktober 2015 te herroepen. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat het voorstel voor de

‘Wet verduidelijking voorschriften woonboten’ zowel door de Tweede Kamer als door de Eerste Kamer is aangenomen en is gepubliceerd en dat dit wetsvoorstel concreet zicht op legalisering biedt ten tijde van het doen van de uitspraak. Het thans bestaande concreet zicht op legalisering en de omstandigheid dat [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] er bij het afmeren van de recreatiwoonschepen op mochten vertrouwen dat het college niet tot handhaving zou overgaan, acht de rechtbank dusdanig bijzonder dat van handhavend optreden dient te worden afgezien.

Het hoger beroep van [appellant sub 2]

3. De aangevallen uitspraak is verzonden op 2 mei 2017, zodat de termijn voor het indienen van een hogerberoepschrift ingevolge het bepaalde in artikel 6:7 en artikel 6:8, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24, van de Awb is aangevangen op 3 mei 2017 en geëindigd op 13 juni 2017.

4. Het hogerberoepschrift met de dagtekening 21 juli 2017 is op 24 juli 2017 door de Afdeling ontvangen. Het hogerberoepschrift is derhalve niet binnen de termijn ingediend. Bij brief van 15 maart 2018 is [appellant sub 2] in de gelegenheid gesteld om mee te delen welke reden hij heeft voor deze termijnoverschrijding. [appellant sub 2] heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid.

Nu niet is gebleken van omstandigheden als bedoeld in artikel 6:11 van de Awb, op grond waarvan niet kan worden geoordeeld dat [appellant sub 2] in verzuim is geweest, dient het hoger beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Het hoger beroep van [appellant sub 1]

5. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] aan de brief van 12 januari 2010 van het college het gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenen dat de recreatiwoonschepen op de percelen mochten worden afgemeerd en dat hiertegen niet zou worden opgetreden. Hiertoe voert hij aan dat de recreatieschepen pas na ommekomst van de in de brief gegeven termijn van een jaar zijn afgemeerd en het beroep op het vertrouwensbeginsel reeds daarom faalt. Voorts

voert hij aan dat het oordeel van de rechtbank zich niet verdraagt met het oordeel van de Afdeling in de uitspraak van 2 november 2016 dat aan de brief van 12 januari 2010 niet het gerechtvaardigd vertrouwen kon worden ontleend dat voor de recreatiewooschepen omgevingsvergunningen zouden worden verleend. [appellant sub 1] voert verder nog aan dat de recreatiewooschepen ook in strijd waren met het bestemmingsplan ‘Buitengebied, deel IJsselmuiden’, nu achteraf is gebleken dat deze recreatiewooschepen als bouwwerken moeten worden aangemerkt.

5.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, on dubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan een rechtens te honoreren verwachting kan worden ontleend.

Met de brief van 12 januari 2010 heeft het college aan [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] medegedeeld dat het voornemens is om de raad van de gemeente Kampen voor te stellen om de op de percelen rustende bestemming te wijzigen, waardoor het afmeren van een recreatiewooschep daar niet langer zal zijn toegestaan en dat zij gelet op mogelijke planschade gedurende een jaar in de gelegenheid worden gesteld om gebruik te maken van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestaande bestemmingsplan. Dit beleidsvoornemen is tevens gepubliceerd op de website van de gemeente Kampen in de rubriek ‘Officiële informatie van de gemeente Kampen’. Daarbij is vermeld dat het college de bestemmingsplanprocedure om te komen tot het nieuwe bestemmingsplan gedurende dit jaar zal aanhouden. Niet in geschil is dat het college er ten tijde van deze mededeling vanuit ging dat de recreatiewooschepen geen bouwwerken waren en dat het college heeft beoogd om de eigenaren van de recreatiepercelen aan De Noord nabij het Ganzendiep in de gelegenheid te stellen om legaal een recreatiewooschep af te meren alvorens het nieuwe bestemmingsplan ‘Recreatiegebied Ganzendiep’ in werking zou treden. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] hebben naar aanleiding van deze mededeling van het college besloten een recreatiewooschep aan te kopen en zij hebben deze afge-meerd voordat het nieuwe bestemmingsplan in werking getreden is.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college met de brief van 12 januari 2010 en de publicatie van het beleidsvoornemen op de website van de gemeente Kampen bij [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat het onder de werking van het toen geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied, deel IJsselmuiden’ was toegestaan om een recreatiewooschep af te meren en dat tegen het afmeren niet zou worden opgetreden, voor zover dat zou plaats vinden vóór de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan.

Dat achteraf is vastgesteld dat de recreatiewooschepen als bouwwerken moeten worden aangemerkt en derhalve ook onder de werking van het bestemmingsplan ‘Buitengebied, deel IJsselmuiden’ vergunningplichtig waren, zoals [appellant sub 1] stelt, doet er niet aan af dat [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] er destijds op basis van de aan hen gedane toezegging op mochten vertrouwen dat zij de recreatiewooschepen mochten afmeren. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het beroep op het vertrouwensbeginsel moet worden afgewezen omdat [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] de recreatiewooschepen niet hebben afgemeerd binnen de in de brief van 12 januari 2010 gestelde termijn van een jaar. Weliswaar wordt in de brief een termijn van een jaar vermeld, maar de strekking van de brief was om [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] de gelegenheid te geven om onder de werking van het toen nog geldende bestemmingsplan een recreatiewooschep af te meren, zoals zij hebben gedaan. Het oordeel van de rechtbank dat aan de brief van 12 januari 2010 het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat tegen het afmeren van de recreatiewooschepen niet handhavend zal worden opgetreden, is voorts niet in strijd met het oordeel van de Afdeling in de hiervoor vermelde uitspraken van 2 november 2016, dat aan de brief van 12 januari 2010 niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de gevraagde omgevingsvergunning kan worden verleend. Dat de brief van 12 januari 2010 geen verklaring bevat omtrent verlening van de gevraagde omgevingsvergunning en met deze brief reeds daarom in zoverre geen verwachtingen zijn gewekt, laat onverlet dat [partij A] en [partij B],

[partij C] en [partij D] er destijds op mochten vertrouwen dat het afmeren van de recreatiwoonschepen was toegestaan en hiertegen niet zou worden opgetreden. De strekking van de brief van 12 januari 2010 is immers dat vanaf die datum de planologische mogelijkheid om een recreatiwoonschip af te meren nog een jaar zou blijven bestaan.

Gelet op vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college weliswaar bevoegd was om handhavend op te treden tegen het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de recreatiwoonschepen, maar dat het gelet op de bij [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] gewekte gerechtvaardigde verwachtingen had moeten afwegen of handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving behoorde te worden afgezien.

Omdat het college dat niet heeft gedaan, zijn de besluiten op bezwaar niet deugdelijk gemotiveerd. Reeds hierom heeft de rechtbank de besluiten op bezwaar van 8 april 2016 terecht vernietigd.

Het betoog faalt.

6. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat ten tijde van het doen van de uitspraak concreet zicht op legalisering bestaat, ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien. Hiertoe voert [appellant sub 1] aan dat de ‘Wet verduidelijking voorschriften woonboten’ op dat moment nog niet in werking was getreden en dat illegaal afgemeerde recreatiwoonschepen niet onder het in deze wet opgenomen legaliserende overgangsrecht vallen.

6.1. Nu het voorstel voor de Wet verduidelijking voorschriften woonboten ten tijde van de aangevallen uitspraak door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer was aangenomen en was gepubliceerd, heeft de rechtbank bij de beoordeling van de vraag of op dat moment concreet zicht op legalisering bestond, terecht betrokken of met deze inmiddels op 1 januari 2018 in werking getreden wet de overtreding zou worden opgeheven.

6.2. Met de inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten is

artikel 8.2a aan de Wabo toegevoegd. Artikel 8.2a van de Wabo luidt als volgt:

‘1. Indien voor het bouwen of gebruiken van een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf voor of op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is verleend, wordt die vergunning of ontheffing gelijkgesteld met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, c of d.

2. Een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf ten aanzien waarvan tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening geen vergunning of ontheffing werd vereist voor het bouwen of gebruiken ervan, wordt met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten gelijkgesteld met een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, onderdelen a, c of d is verleend.

3. Voorwaarden waaronder een vergunning of ontheffing als bedoeld in het eerste of tweede lid is verleend, worden gelijkgesteld met aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften.’

6.3. Niet meer in geschil dat de recreatiwoonschepen moeten worden aangemerkt als woonboten als bedoeld in de zin van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet voor het bouwen of gebruiken van de recreatiwoonschepen geen vergunning of ontheffing was vereist krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, bevat artikel 5.3.2 van de Algemene Plaatselijke

Verordening Kampen 2001 (hierna: de APV) geen vergunningsvereiste voor het bouwen of gebruiken van de hier aan de orde zijnde recreatiwoonschepen. Deze bepaling ziet uitsluitend op ligplaatsen van woonboten en overige vaartuigen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water, waarvan in dit geval geen sprake is. Voor zover het college ter zitting van de Afdeling naar voren heeft gebracht dat op grond van de Omgevingsverordening Overijssel een vergunning nodig is voor het innemen van de ligplaatsen van recreatiwoonschepen en het daarbij kennelijk het oog heeft gehad op het bepaalde in artikel 2.12.2 van de Omgevingsverordening, heeft de rechtbank terecht en onweersproken geoordeeld dat deze bepaling geen voorschrift voor het bouwen of gebruiken van woonboten bevat. In dit artikel is bepaald dat bestemmingsplannen en projectbesluiten uitsluitend onder bepaalde voorwaarden in de bouw van nieuwe recreatiewoningen kunnen voorzien.

6.4. Zoals volgt uit de memorie van toelichting bij de Wet verduidelijking voorschriften woonboten (Kamerstukken II 2015-2016, 34 434, nr. 3), heeft de wetgever beoogd een oplossing te bieden voor de situatie die is ontstaan voor woonboten die na de uitspraak van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, illegaal blijken te zijn omdat ze moeten worden aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Woningwet en de Wabo, maar geen omgevingsvergunning hebben. In de wet is overgangsrecht opgenomen voor alle bestaande woonboten en bestaande andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, die voorheen niet werden aangemerkt als bouwwerken en die voldeden aan de voor die constructies geldende lokale regels. Blijkens de memorie van toelichting worden woonboten waarvoor krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening geen vergunning of ontheffing werd vereist voor het bouwen of gebruiken ervan gelijkgesteld met een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen, brandveilig gebruik of planologisch strijdig gebruik. Met het van rechtswege verlenen van de omgevingsvergunning kunnen ook deze woonboten blijven liggen zonder dat de eigenaren en gebruikers ervan nieuwe vergunningen hoeven aan te vragen.

Evenals de rechtbank ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de recreatiwoonschepen van [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] niet door de in de overgangsregeling opgenomen gelijkstelling worden gelegaliseerd, omdat het afmeren van een recreatiwoonschip in strijd is met de ter plaatse geldende bestemming 'Water'. Het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo moet in ruime zin worden uitgelegd. Dat wil zeggen dat het begrip gebruiken als daar bedoeld betrekking heeft op zowel het gebruik van gronden of bouwwerken als het bouwen en slopen van bouwwerken in strijd met planologische regelgeving, in het bijzonder het bestemmingsplan. In artikel 8.2a van de Wabo wordt de daar vermelde omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo niet beperkt in die zin dat deze uitsluitend ziet op het niet voldoen aan de bouwregels van het bestemmingsplan. Evenmin biedt de geschiedenis van totstandkoming van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten concrete aanknopingspunten voor deze beperkte uitleg. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat de in de overgangsregeling opgenomen gelijkstelling niet alleen de strijdigheid met de bouwregels in het bestemmingsplan legaliseert, maar ook het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van woonboten.

Gelet op vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat wat betreft het afmeren van de recreatiwoonschepen van [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] ten tijde van de aangevallen uitspraak concreet zicht op legalisering bestond.

Het betoog faalt.

7. Vorenstaande leidt tot de conclusie dat de recreatiwoonschepen op de percelen [locatie 3], [locatie 2] en [locatie 1] met ingang van 1 januari 2018 worden gelijkgesteld met bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, onderdelen a, c of d is verleend. Van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a en c, van de Wabo is derhalve geen sprake meer. Gelet daarop behoeft het betoog van [appellant sub 1] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat op grond van het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van bijlage II bij het Bor geen

omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist en derhalve geen sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, daargelaten de juistheid van het oordeel van de rechtbank, geen bespreking meer.

Conclusie

8. Het hoger beroep van [appellant sub 2] is niet-ontvankelijk. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. De aangevalen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Overwegingen

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk;
- II. bevestigt de aangevalen uitspraak.

Noot

1. Partijen A-D ('partijen', hierna ook 'eigenaren') zijn eigenaren van een aantal percelen waarvoor tot 6 april 2011 de bestemming 'Recreatieve doeleinden' gold. Het college heeft bij een aan hen gericht brief van 12 januari 2010 én met een publicatie op de website van de gemeente, het voornemen gecommuniceerd om die bestemming te wijzigen naar 'Recreatie'. Onder de nieuwe bestemming zou het niet langer mogelijk zijn een ligplaats voor een recreatiewoonschap te hebben. De eigenaren konden na deze aankondiging een jaar lang gebruik maken van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het nog geldende bestemmingsplan, waarna de bestemmingsplanprocedure zou worden vervolgd. Begin 2011 hebben partijen (voordat het nieuwe bestemmingsplan in werking is getreden) in de opsteekhaven op hun eigen perceel een recreatiewoonschap afgemeerd.

Vanaf 6 april 2011 is het nieuwe bestemmingsplan in werking getreden dat afmeren van een recreatiewoonschap niet toestaat. In

2012 hebben partijen voor hun recreatiewoonschepen een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Omdat het toen geldende en daarna volgende bestemmingsplan een dergelijk bouwwerk niet toestond, is de aanvraag door het bevoegd gezag mede aangemerkt als een aanvraag voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo).

2. Het college heeft de aanvragen voor de vergunningen geweigerd. Deze weigering staat inmiddels in rechte vast. Op verzoek van derdebelaanhebbenden heeft het college in 2015 handhavend opgetreden tegen de afgemeerde woonschepen. Volgens het college was sprake van een overtreding van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a en c en art. 2.3a lid 1 Wabo, omdat de plaatsing en het gebruik van de recreatiewoonschepen in strijd zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan en de eigenaren geen omgevingsvergunning hebben. Deze beslissing bleef na bezwaar in stand.

De rechtbank heeft overwogen dat op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) geen omgevingsvergunning is vereist voor de activiteit bouwen. Het met het bestemmingsplan strijdige gebruik (art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo) levert daarentegen wel een grondslag voor handhaving op. Het beroep van partijen op een concreet zicht op legalisatie slaagt niet, maar hun beroep op het vertrouwensbeginsel wel. Volgens de rechtbank konden partijen aan de brief van 12 januari 2010 en het bericht op de website van de gemeente namelijk het gerechtvaardigd vertrouwen ontleenen dat het afmeren van de recreatiewoonschepen was toegestaan en daar niet tegen zou worden opgetreden. Het college heeft daarom ten onrechte niet gekeken naar de vraag of handhaving in dit geval onevenredig was. De rechtbank heeft de handhavingsbesluiten herroepen en de besluiten op bezwaar vernietigd. Het gerechtvaardigd vertrouwen in combinatie met het feit dat het voorstel voor de 'Wet verduidelijking voorschriften woonboten' ten tijde van de uitspraak van de rechtbank bovendien concreet zicht op legalisatie bood, maakte dat de rechtbank zelf in de zaak voorzag door te oordelen dat

het college niet tot handhaving mocht overgaan.

3. Derdebelanghebbenden ('appellanten') hebben hoger beroep ingesteld. Zij wijzen er op dat (i) partijen niet naar aanleiding van het vermeende gerechtvaardigde vertrouwen van de brief van 12 januari 2010 hebben gehandeld: pas ná de termijn van een jaar zijn zij afgemeerd; (ii) in de Afdelingsuitspraak waarin de weigering van de omgevingsvergunning definitief is geworden, geoordeeld is dat de brief geen gerechtvaardigd vertrouwen kan hebben gewekt dat voor de recreatiewoonschepen een omgevingsvergunning zou worden verleend en (iii) de recreatiewoonschepen strijdig waren met het bestemmingsplan dat gold tot 6 april 2011, omdat inmiddels is gebleken dat woonschepen als bouwwerken moeten worden aangemerkt.

Gerechtvaardigd vertrouwen?

4. De Afdeling begint in r.o. 5.1 met het uiteenzetten van de vereisten voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel: (i) een concrete ondubbelzinnige toezegging; (ii) afkomstig van een daartoe bevoegd persoon; (iii) waaraan een rechtens te honoreren verwachting kan worden ontleend. De Afdeling bespreekt de inhoud van de brief van 12 januari 2010 en overweegt dat ten tijde van het doen van de mededeling niet bekend was dat recreatiewoonschepen bouwwerken waren. Met de brief en de daaruit volgende uitsteltermijn heeft het college de partijen in de gelegenheid willen stellen legaal een woonschip af te meren vóór de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan. Partijen hebben volgens de Afdeling naar aanleiding van de brief gehandeld door het kopen van een woonschip en het afmeren daarvan. De Afdeling benoemt deze handeling niet, maar de eigenaren hebben met de aankoop voldaan aan het dispositievereiste: zij hebben naar aanleiding van de informatie van het bestuursorgaan gehandeld, als gevolg waarvan zij schade lijden indien de verwachtingen niet worden nagekomen.

Deze brief heeft - aldus de rechtbank en de Afdeling - het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat het nog een jaar mogelijk was een recreatiewoonschip af te meren, althans tot het nieuwe bestemmingsplan in werking zou treden. De Afdeling kijkt daarbij naar de

strekking van de mededeling: het was de bedoeling eigenaren in de gelegenheid te stellen een recreatiewoonschip alsnog af te meren vóór de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan; dat zij dit pas hebben gedaan na de eenjaartermijn die te lezen is in de brief, maakt het vertrouwen niet minder gerechtvaardigd.

Ten aanzien van het tweede argument van appellanten, overweegt de Afdeling dat de mededeling in de brief en op de website niet op het verlenen van een omgevingsvergunning zag. Het gerechtvaardigd vertrouwen dat kan worden ontleend aan de brief, is dan ook niet in strijd met de weigering van de vergunningen.

Dit gerechtvaardigd vertrouwen betekent ook dat appellanten zich er niet op kunnen beroepen dat achteraf (op grond van nieuwe jurisprudentie: ABRvS 16 april 2014, EC LI :N L:RVS :2014:1331) is gebleken dat de woonschepen als bouwwerk moeten worden gekwalificeerd en dus ook onder het oude bestemmingsplan vergunningsplichtig waren.

Concreet zicht op legalisatie?

5. Appellanten hebben tot slot tegen de rechtbankuitspraak aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat ten tijde van de uitspraak sprake was van een concreet zicht op legalisatie. De Afdeling gaat hier niet in mee en wijst op het overgangsrecht in de Wet verduidelijking voorschriften woonboten. Voor de woonboten zoals in onderhavig geval geldt dat van rechtswege een omgevingsvergunning wordt verleend, zodat de eigenaren geen nieuwe vergunningen hoeven aan te vragen.

6. In deze annotatie ga ik verder in op het succesvolle beroep op het vertrouwensbeginsel door eerst te kijken naar de vereisten voor het aannemen van 'gerechtvaardigd vertrouwen' (onder 7-10) en daarna naar de rol die het vertrouwensbeginsel kan spelen bij het aannemen van een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving (onder 1013).

7. Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt veelal niet omdat (i) de toezegging niet concreet en ondubbelzinnig is; (ii) niet door het bevoegde bestuursorgaan is gedaan; of (iii) het gewekte vertrouwen het moet afleggen tegen derdenbelangen of het

algemeen belang. Alle drie deze ‘hindernissen’ worden hier genomen door de eigenaren van de percelen.

8. De aan de eigenaren gerichte brief vormt in de ogen van de Afdeling een toezegging die het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat het college geen gebruik zou maken van zijn handhavingsbevoegdheden. Dit betreft een ‘klassieke’ belofte: een bepaalde wijze van het uitoefenen van bestuursbevoegdheden wordt in het vooruitzicht gesteld. Voor de kwalificatie van ‘toezegging’ is het wel enigszins opvallend dat zowel de rechtbank als de Afdeling de brief van het college en de informatie op de gemeentelijke website in één adem noemen. Het is immers aannemelijk dat informatie op een website minder concrete informatie bevat dan een aan specifieke eigenaren gerichte brief. Dit lijkt ook uit r.o. 5.1 van de uitspraak te volgen.

Het komt vaker voor dat jurisprudentie ziet op mededelingen die niet voldoende vertrouwenwekkend blijken te zijn, bijvoorbeeld omdat deze niet aan een belanghebbende zijn gericht of omdat een belanghebbende daar een boodschap uit haalt, die daar bij nauwkeurige lezing niet in staat (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 november 2016, «JB» 2017/8; ABRvS 27 juni 2018, AB 2018, 344, r.o. 7.2; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2405, r.o. 7-7.1; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2745, r.o. 6-6.1 en ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2792, r.o. 2.1).

9. Het vereiste van bevoegd gezag vormt voor de eigenaren ook geen probleem omdat de mededeling afkomstig is van het college. De jurisprudentie is erg streng: alleen informatie afkomstig van het bevoegd gezag kan gerechtvaardigd vertrouwen wekken. Vorig jaar deed de Afdeling een uitspraak waaruit een versoepeling van de jurisprudentie leek te volgen (ABRvS 19 juli 2017, AB 2017, 425, m.nt. T.N. Sanders): niet alleen een ‘daartoe bevoegd persoon’ kan gerechtvaardigd vertrouwen wekken, maar ook ‘een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte’ (r.o. 6.1). Dit criterium is in de bestuursrechtelijke jurisprudentie soms wel (ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675, r.o. 4.1-4.3,

Rechtbank Limburg 13 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3532, r.o. 13 en ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2946, r.o. 7.1) en soms niet (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672) overgenomen. Het is dus de vraag of de Afdeling consistent een meer buigzame benadering ten aanzien van het bevoegdheidsvraagstuk is gaan hanteren.

10. In geval van gerechtvaardigd vertrouwen staat nog niet vast dat de belanghebbende daadwerkelijk het hem voorgespiegelde besluit zal ontvangen. Zijn belang bij dat gewenste besluit moet namelijk zwaarder wegen dan het eventuele belang van anderen en/of het algemeen belang (zodanig als de beginselplicht tot handhaving). De bestuursrechter zal gerechtvaardigd vertrouwen bovendien zelden honoreren als het tot een besluit contra legem leidt (zie bijvoorbeeld ABRvS 26 oktober 2005, «JB» 2006/8). Het is vaak zo dat een gunstig besluit voor de één, (negatieve) invloed heeft op belangen van anderen (zie bijvoorbeeld ABRvS 18 mei 2016, AB 2017, 119). De mate van bescherming van het vertrouwensbeginsel hangt dan ook onder meer af van de belangen van derden die uitdrukkelijk om handhaving hebben verzocht (zie bijvoorbeeld ABRvS 25 november 2015, AB 2016, 417). De persoon jegens wie gehandhaafd wordt zal zich - gelet op de beginselplicht tot handhaving - beroepen op de onevenredigheid daarvan en wijzen op de schending van vertrouwen die handhaving oplevert. De afweging tussen enerzijds het beroep op gerechtvaardigd vertrouwen en anderzijds de beginselplicht tot handhaving en de belangen van derden bespreek ik hieronder.

11. De afweging die het bestuursorgaan moet maken, valt vaak in het nadeel uit van de direct-belanghebbende die gerechtvaardigd heeft vertrouwd op uitlatingen van het bevoegd gezag (zie C.N.J. Kortmann, ‘Het vertrouwensdilemma’, in: Vertrouwen in de overheid (VAR-pleidvies), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 140-142). Illustratief is een Afdelingsuitspraak van 15 juni 2009 waar de belangen van andere bewoners van het recreatiepark bij het natuur- en bosbehoud belangrijker waren dan het behoud van de schuttingen en speeltoestellen van appellant (ABRvS 15 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3382, r.o. 2.3, zie ook ABRvS 18 mei 2016, AB 2017, 119).

12. In onderhavige uitspraak komt de Afdeling tot het eindoordeel dat de belangen van de eigenaren zwaarder wegen dan die van de derdebelanghebbenden. Het is opvallend dat uit de uitspraak niet een concreet belang van appellanten naar voren komt (zoals verstoring van uitzicht), losstaand van het belang van handhaving. Ook gaat de Afdeling niet in op het dispositievereiste en de (financiële) gevolgen die handhaving voor de eigenaren met zich zouden brengen. Het verder onderstrepen van het belang van de eigenaren lijkt in onderhavig geval niet nodig, gelet op de duidelijke aanwezigheid van gerechtvaardigd vertrouwen en het ontbreken van zwaarwegende derdenbelangen en/of een algemeen belang los van de beginselplicht tot handhaving.

13. Ik wijs kort op een aantal uitspraken die ook in het voordeel van de direct-belanghebbende uitvielen. Uit deze uitspraken volgt dat - ondanks dat een beroep op het vertrouwensbeginsel om handhaving tegen te gaan vaak niet kansrijk wordt geacht - een dergelijk beroep niet bij voorbaat kansloos is. Zo kon in de al eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 19 juli 2017, appellant zich beroepen op een toezegging van het college dat het bestemmingsplan een paardenbak toe stond. Het college kon toen niet in redelijkheid jaren later (op verzoek) tot handhaving overgaan, onder andere omdat de verzoekers om handhaving geen echte hinder ondervonden van de paardenbak en voor de betreffende overtreding slechts een gemiddelde handhavingsprioriteit gold. In een uitspraak van de Afdeling van 25 november 2015 (AB 2016, 417), werd een zomerhuisje in strijd met het bestemmingsplan gebruikt. Ondanks het gerechtvaardigd vertrouwen dat het college niet tot handhaving zou overgaan, heeft het dat toch gedaan. Het feit dat het zomerhuisje slechts zeer incidenteel als nachtverblijf werd gebruikt, er geen plannen waren voor uitbreiding van dat gebruik, ook geen plannen bestonden voor commerciële exploitatie van het zomerhuisje en sprake was van beperkte overlast maakten in dat geval dat de Afdeling tot het oordeel kwam dat handhavend optreden onevenredig was en dat het college daarvan in redelijkheid had moeten afzien. In ABRvS 6 juni 2018, BR 2018, 64 moest de Afdeling het algemeen belang bij handhavend optreden afwegen tegen het belang van appellant bij het behoud van bepaalde illegale bouwwerken. De Afdeling oordeelde dat vanwege een

in 1985 gegeven gedoogbesluit en een gebrek aan 'dusdanige bezwaren van derden' (zoals uitzicht), het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot handhaving over te gaan.

De belangen van de direct-belanghebbende kunnen ook gelegen zijn in financiële afwegingen. Zo stond in een Afdelingsuitspraak uit 2012 (ABRvS 30 mei 2012, «JB» 2012/181) vast dat appellant grote financiële schade zou lijden indien het bestuursorgaan het gewekte vertrouwen zou beschamen. De derdenbelangen waren volgens de Afdeling bovendien reeds in de besluitvorming meegewogen en bestonden slechts uit verminderd woongenot en uitzicht.

Ondanks de beginselplicht tot handhaving, kan de bestuursrechter dus wel degelijk oordelen dat de gerechtvaardigde belangen van derden het moeten afleggen tegen de belanghebbende die gerechtvaardigd heeft vertrouwd op uitlatingen van het bevoegd gezag.

14. Het vertrouwensbeginsel gaat vaak samen met een zekere moedeloosheid (zie recentelijk de bijdragen van Damen en Kortmann in Vertrouwen in de overheid (VAR-preadviezen), Den Haag: Boom juridisch 2018) omdat een beroep op het beginsel zelden slaagt. Onderhavige uitspraak geeft aan dat ook in het omgevingsrecht, waar veel derdenbelangen spelen en daarom een sterke werking van gerechtvaardigd vertrouwen dikwijls ontbreekt, het vertrouwensbeginsel toch een rol van betekenis kan spelen: de beginselplicht tot handhaving en derdenbelangen gaan niet altijd voor op gerechtvaardigd vertrouwen.

Auteur: N. van Triet