

## Gst. 2019/84

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
5 december 2018, nr. 201800245/1/A1  
(Mr. J. Kramer)  
m.nt. Y. Schönfeld<sup>1</sup>

(Art. 2.1 lid 1, onder a en c Wabo; art. 1 lid 7 Wonw)

Module Ruimtelijke ordening 2019/8108  
Omgevingsvergunning in de praktijk 2019/7988  
ECLI:NL:RVS:2018:3952

### **Begrip 'bouwwerk', relatie tussen definitie uit de Modelbouwverordening en een begripsbepaling in het bestemmingsplan bij overtreding artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo.**

*Het begrip bouwwerk is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) als zodanig niet omschreven. Voor de uitleg van het begrip bouwwerk dient aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de Modelbouwverordening. Deze luidt: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren". Indien hieraan is voldaan, is er sprake van een bouwwerk. De definitie van het begrip 'bouwwerk' uit de planregels is bij de beoordeling van de vraag of het houten looppad een bouwwerk is niet van belang. Dat artikel, dat anders luidt dan de in de Modelbouwverordening opgenomen definitie, definieert wat in de planregels van het bestemmingsplan onder bouwwerk wordt verstaan, maar niet wat in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo onder 'bouwwerk' wordt verstaan. Nu bij de beoordeling of het college bevoegd is handhavend op te treden in geschil is of voor het houten looppad een omgevingsvergunning om te bouwen als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo is vereist, dient aan de in de Modelbouwverordening opgenomen definitie te worden getoetst of het houten looppad een bouwwerk in de zin van de Wabo is.*

*Niet in geschil is dat appellants langs de sloot die grenst aan de zijde van de paardenbak en het grasland een beschoeiing heeft aangebracht. De vloerdelen die tezamen het houten looppad vormen zijn aan de slootkant vastgeschroefd op de beschoeiing. Aan de andere zijde zijn de vloerdelen vastgeschroefd aan in elkaars verlengde liggende houten balken. Deze houten balken zijn ter voorkoming van verzakking verankerd aan in de grond aangebrachte palen. Tussen de beschoeiing en de houten balken zijn dwarsverbindingen aangebracht. Ook aan deze dwarsverbindingen zijn de vloerdelen vastgeschroefd.*

*Het houten looppad moet worden aangemerkt als een houten constructie van enige omvang die met de grond is verbonden. Voorts is het bedoeld om ter plaatse te functioneren, zodat het als een bouwwerk moet worden aangemerkt. Anders dan appellants betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat*

*het houten looppad als verharding moet worden aangemerkt en reeds daarom geen bouwwerk kan zijn. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de jurisprudentie van de Afdeling waarin is bepaald dat een verharding geen bouwwerk is, in dit geval niet van toepassing is. Die jurisprudentie heeft geen betrekking op aan elkaar geschroefde houten onderdelen die tezamen een looppad vormen. (Waterland).*

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:  
[appellant], wonend te Broek in Waterland, gemeente Waterland,  
appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 6 december 2017 in zaak nr. 17/1878 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Waterland.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 30 augustus 2016 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om voor 1 oktober 2016 de steiger op het perceel Broek in Waterland, sectie [...] nummer [...] (hierna: het perceel), te verwijderen en verwijderd te houden, de waterloop op het perceel terug te brengen in de oorspronkelijke staat en het gebruik van het perceel als ligplaats te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 9 maart 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 30 augustus 2016 onder verduidelijking van de lastgevingen in stand gelaten.

Bij uitspraak van 6 december 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 november 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.H.A. van der Grinten en mr. J. Wijmans, beiden advocaat te Amsterdam, en [persoon] zijn verschenen.

### **Overwegingen**

#### **Inleiding**

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. [appellant] woont op het perceel [locatie] te Broek in Waterland. Dat perceel grenst aan een paardenbak met daarachter een stuk grasland. [appellant] heeft langs de sloot die grenst aan een zijde van de paardenbak en het grasland over de gehele lengte houten planken aangebracht en daarmee een houten looppad met een lengte van circa

<sup>1</sup> Mr. Yuval Schönfeld is senior jurist bij Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht.

55 m gecreëerd om op het grasland achter de paardenbak te kunnen komen. Aan het einde van de houten loopplank bij het grasland meert [appellant] een boot af. Hij heeft daartoe een aantal m<sup>3</sup> grond van de oever van de sloot afgegraven. [appellant] beschikt niet over een omgevingsvergunning voor deze activiteiten. In het besluit van 30 augustus 2016, dat bij besluit van 9 maart 2017 in stand is gelaten, is het college handhavend opgetreden jegens [appellant].

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het houten looppad moet worden aangemerkt als een bouwwerk en in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Waterland 2013" (hierna: het bestemmingsplan). Zij heeft voorts overwogen dat de ligplaats niet valt onder de reikwijdte van het gebruiksovergangsrecht en dat het deels afgraven van de sloot in strijd is met het bestemmingsplan. Het college is volgens de rechtbank dan ook bevoegd om handhavend op te treden. In de aangevallen uitspraak is voorts overwogen dat er geen sprake is van concreet zicht op legalisering en dat er ook geen andere bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien.

### **Het houten looppad**

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is om handhavend op te treden tegen het houten looppad. Hij voert ter onderbouwing van dat betoog aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het houten looppad een bouwwerk is. Volgens hem is het houten looppad een verharding en is daarom geen sprake van een bouwwerk. Dat het looppad bestaat uit aan elkaar bevestigde houten onderdelen is volgens [appellant] niet van belang, omdat een verharding nimmer als een bouwwerk kan worden aangemerkt. Dat het houten looppad is bevestigd aan de beschoeiing is volgens hem evenmin relevant, omdat bevestiging van een niet-bouwwerk aan een bouwwerk niet tot gevolg heeft dat het niet-bouwwerk een bouwwerk wordt, aldus [appellant].

3.1. Het begrip bouwwerk is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna; de Wabo) als zodanig niet omschreven. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3132 kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening. Deze luidt:

"elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

Indien hieraan is voldaan, is er sprake van een bouwwerk.

3.2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen is artikel 1.36 van de planregels bij de beoordeling van de vraag of het houten looppad een bouwwerk is niet van belang. Dat artikel, dat anders luidt dat de hiervoor onder 3.1 weergegeven definitie, definieert wat in de planregels van het be-

stemmingsplan onder bouwwerk wordt verstaan, maar niet wat in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo onder bouwwerk wordt verstaan. Nu bij de beoordeling of het college bevoegd is handhavend op te treden in geschil is of voor het houten looppad een omgevingsvergunning om te bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is vereist, dient aan de hiervoor onder 3.1 opgenomen definitie te worden getoetst of het houten looppad een bouwwerk in de zin van de Wabo is.

Niet in geschil is dat [appellant] langs de sloot die grenst aan de zijde van de paardenbak en het grasland een beschoeiing heeft aangebracht. De vloerdelen die tezamen het houten looppad vormen zijn aan de slootkant vastgeschroefd op de beschoeiing. Aan de andere zijde zijn de vloerdelen vastgeschroefd aan in elkaars verlengde liggende houten balken. Deze houten balken zijn ter voorkoming van verzakking verankerd aan in de grond aangebrachte palen. Tussen de beschoeiing en de houten balken zijn dwarsverbindingen aangebracht. Ook aan deze dwarsverbindingen zijn de vloerdelen vastgeschroefd.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het houten looppad moet worden aangemerkt als een houten constructie van enige omvang die met de grond is verbonden. Voorts is het bedoeld om ter plaatse te functioneren, zodat het als een bouwwerk moet worden aangemerkt. Anders dan [appellant] betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het houten looppad als verharding moet worden aangemerkt en reeds daarom geen bouwwerk kan zijn. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de jurisprudentie van de Afdeling waarin is bepaald dat een verharding geen bouwwerk is, in dit geval niet van toepassing is. Die jurisprudentie heeft geen betrekking op aan elkaar geschroefde houten onderdelen die tezamen een looppad vormen. De verwijzing van [appellant] naar de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099, leidt niet tot een ander oordeel. Die zaak had betrekking op een paalmatras dat onderdeel uitmaakte van een weg. Die weg kon op zichzelf niet als een bouwwerk worden aangemerkt, omdat het geen constructie betrof en omdat het paalmatras niet los kon worden gezien van deze weg, is ook het paalmatras niet als bouwwerk aangemerkt. In de onderhavige zaak is dat niet aan de orde, omdat de houten vloerdelen in dit geval tezamen met de overige onderdelen wel als een constructie en ook als een bouwwerk moeten worden aangemerkt.

Het betoog faalt. Nu niet in geschil is dat het houten looppad is gebouwd zonder daartoe verleende omgevingsvergunning en het niet omgevingsvergunningvrij kan worden gerealiseerd, is het college bevoegd handhavend op te treden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

4. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig oneven-

redig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden tegen het houten looppad, omdat concreet zicht op legalisering bestaat. Volgens hem heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het houten looppad in strijd is met het bestemmingsplan. Hij voert in dat verband aan dat het looppad wordt gebruikt om gebruik van het perceel als cultuurgrond mogelijk te maken. Volgens [appellant] heeft de rechtbank niet onderkend dat het houten looppad moet worden aangemerkt als een 'ander bouwwerk' als bedoeld in artikel 3.1, onder v, van de planregels. Daarbij komt dat de rechtbank ten onrechte artikel 3.4, onder m, van de planregels in haar beoordeling heeft betrokken. Volgens [appellant] is dat niet toegestaan, omdat het college dat artikel niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd. Bovendien heeft de rechtbank niet onderkend dat hobbymatig gebruik van gronden ook is toegestaan indien geen agrarische bedrijfsvoering plaatsvindt en dat het looppad niet als een steiger in de zin van de planregels kan worden aangemerkt, omdat deze niet 'hoofdzakelijk' dient voor het aanleggen en ligplaats innemen van vaartuigen.

(...)

### Conclusie

9. De conclusie is dat het besluit van 9 maart 2017 is genomen in strijd met 7:12 van de Awb. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding het college op voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het besluit van 9 maart 2017, binnen een daartoe te stellen termijn, te herstellen. Het college dient daartoe nader te motiveren waarom handhavend optreden tegen de aanwezigheid van de ligplaats niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, dan wel een nieuw besluit te nemen. Het college dient tevens de Afdeling en [appellant] de uitkomst mede te delen en, indien van toepassing, een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

10. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: draagt het college van burgemeester en wethouders van Waterland op om binnen acht weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- het onder 7.1 vermelde gebrek te herstellen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- de Afdeling en [appellant] de uitkomst mede te delen en, indien van toepassing, een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

## Naschrift

### Inleiding

1. Voor de liefhebbers van de jurisprudentie omtrent de interpretatie van het begrip 'bouwwerk' had de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) op Sinterklaasdag een cadeautje in petto. Deze uitspraak is namelijk relevant omdat hierin wordt ingegaan op de relatie tussen de definitie van het begrip 'bouwwerk' uit het bestemmingsplan en de interpretatie van dezelfde term in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Deze verkort weergegeven uitspraak heeft betrekking op het begrip 'bouwwerk' in een handhavingenzaak inzake een zonder omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo) aangelegd houten looppad. Onder nr. 2 wordt ingegaan op de relatie tussen de definitie uit de Modelbouwverordening en een in het bestemmingsplan opgenomen omschrijving van deze term. Vervolgens wordt onder nr. 3 onderzocht of het houten looppad een bouwwerk is, ook in de context van eerdere jurisprudentie over dit leerstuk. Afgesloten wordt onder nr. 4 met een doorkijk naar de definiëring van 'bouwwerk' onder de Omgevingswet.

### Relatie tussen definitie 'bouwwerk' uit de Wabo en het bestemmingsplan

2. Appellant heeft in deze zaak een looppad aangelegd van houten planken met een lengte van circa 55 meter zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten is verleend. Het college heeft hiervoor aan appellant een last onder dwangsom opgelegd. In het geding is of het houten looppad moet worden gekwalificeerd als een 'bouwwerk'. Reeds sinds de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 wordt als vaste lijn in de jurisprudentie gehanteerd dat het begrip 'bouwwerk' in deze wet als zodanig niet is omschreven en dat er ook in het kader van de Wabo (net zoals eerder onder het regime van de Woningwet) aangesloten kan worden bij de definiëring van dit begrip in de Modelbouwverordening (zie bijvoorbeeld ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3381 en ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3132). In de Modelbouwverordening wordt een 'bouwwerk' als volgt omschreven:

“elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.”

De definitie van dit begrip uit het geldende bestemmingsplan is bij de beoordeling van de vraag of het houten looppad in casu een bouwwerk is, en dus of een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist, niet van belang. In het in deze casus aan de orde zijnde bestemmingsplan “Buitengebied Waterland 2013” wordt 'bouwwerk' als volgt

gedefinieerd (het voornoemde bestemmingsplan is raadpleegbaar via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)):

“elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, welke hetzij direct of indirect met de grond verbonden is hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.”

Deze begripsbepaling, die ietwat anders luidt dan de definitie uit de Modelbouwverordening, legt vast wat in de planregels van het bestemmingsplan onder bouwwerk wordt bedoeld, maar niet wat in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo hiermee wordt verstaan. Bij de beoordeling of handhavend kan worden opgetreden ten aanzien van de overtreding van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo dient aan de definitie uit de Modelbouwverordening te worden getoetst en niet aan genoemde omschrijving uit het bestemmingsplan. In de uitspraak van 27 april 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BQ2633, AB 2011/166, m.nt. T.E.P.A. Lam) leek de Afdeling bij een handhavingszaak, waarbij de vraag aan de orde was of voor een mestopslag een bouwvergunning is vereist, wel te toetsen aan de definitie van ‘bouwwerk’ uit het bestemmingsplan (weliswaar in een casus die nog viel onder vigeur van de Woningwet). De definitie in het desbetreffende bestemmingsplan luidde overigens gelijk aan deze uit de Modelbouwverordening. Lam heeft in de annotatie bij deze uitspraak reeds aangestipt dat het opmerkelijk is dat de Afdeling toetst aan de definiëring uit het bestemmingsplan (en niet aan de gebruikelijke begripsbepaling uit de Modelbouwverordening, die overigens is gebaseerd op de betekenis van dit begrip in het normale spraakgebruik), omdat een definitiebepaling uit een lagere regeling (het bestemmingsplan) niet de inhoud van een in een hogere regeling (de Woningwet, tegenwoordig de Wabo) gebezigd begrip (mede) kan bepalen. Aangezien de definitie uit het bestemmingsplan in die situatie niet verschilde van deze uit de Modelbouwverordening had dit verder geen gevolgen. In dezelfde zin beschrijven ook Heinen en Teunissen in hun naschrift bij de uitspraak ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7425, Gst. 2013/88, m.nt. P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen, dat de gemeentelijke wetgever bij gebreke van een formeel wettelijke definitie van het begrip ‘bouwwerk’ zich geroepen heeft gevoeld om zelf een omschrijving van het begrip neer te leggen in de Modelbouwverordening. Door gaans overwoog de Afdeling als tussenstap nog dat voor de uitleg van het begrip ‘bouwwerk’ het spraakgebruik richtinggevend dient te zijn, waarbij vervolgens aansluiting kan worden gezocht bij de Modelbouwverordening (zie ABRvS 4 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5123, Gst. 2005/162, m.nt. J.M.H.F. Teunissen). Uit de uitspraak ABRvS 13 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AE9810, Gst. 1997/6, afl. 7055, m.nt. J.M.H.F. Teunissen volgt dat de Afdeling de begripsomschrijving van ‘bouwwerk’ uit de Modelbouwverordening in de praktijk goed hanteerbaar acht en goed vindt aansluiten bij wat in het spraakgebruik onder bouwwerk wordt verstaan. Er mag volgens Teunissen van deze omschrijving worden uitgegaan, niet omdat de gemeentelijke wetgever daartoe een bevoegdheid heeft, maar omdat

die omschrijving correspondeert met het spraakgebruik. Volgens Heinen en Teunissen zou de bestemmingsplanwetgever geen van bovenstaande definitie afwijkende omschrijving van het begrip ‘bouwwerk’ mogen formuleren. Anders zou de gemeentelijke wetgever het in de hand hebben om via de begripsomschrijving van ‘bouwwerk’ de reikwijdte van de Wabo, met name het wettelijk verbod om te bouwen zonder omgevingsvergunning, te bepalen. Een (gedeeltelijke) bevestiging van deze stelling is te vinden in de jurisprudentie, waar de rechtsvraag aan de orde is gekomen of de bestemmingsplanwetgever in de planregels de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen uit bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, verder: Bor (een AMvB en dus een hogere regeling dan een bestemmingsplan) mag inperken. In de uitspraak ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571, Gst. 2018/135, m.nt. P.C.M. Heinen en AB 2018/96, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, TBR 2018/75, m.nt. B. Rademaker, was de Afdeling van oordeel dat een planregeling in zijn algemeenheid, dus zonder acht te slaan op de locatie-specifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen niet aan banden kan leggen. Daarmee zou de uitdrukkelijk in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken op onaanvaardbare wijze worden doorkruist. Met een ‘lagere bestemmingsplanregeling’ mogen niet regels van een hogere orde worden doorkruist. De raad moet deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling, gelet op locatie-specifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Wel kan bijvoorbeeld via een bestemmingsplanregeling invloed worden uitgeoefend op het begrip ‘erf’. Heinen geeft in genoemd naschrift aan dat de gemeenteraad bijvoorbeeld wel onder verwijzing naar locatie-specifieke omstandigheden met een deugdelijk gemotiveerde planologische onderbouwing vergunningvrij bouwen op bepaalde percelen kan tegengaan door expliciet geen erfbestemming op te nemen voor het desbetreffende perceel.

Een vergelijkbaar oordeel als in de onderhavige Afdelingsuitspraak over het niet mogen hanteren van de bestemmingsplandefinitie van het begrip ‘bouwwerk’ bij het toetsen aan artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo is ook al in de lagere rechtspraak uitgesproken, en wel in de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 14 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3693. Hier was aan de orde of zogenoemde varkenshutten zijn te kenschetsen als een bouwwerk en dus of er werd gehandeld in strijd met zowel artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo (de activiteit bouwen zonder omgevingsvergunning) als artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo (de activiteit handelen in strijd met het bestemmingsplan). In het bestemmingsplan was als definitie van ‘bouwwerk’ opgenomen *“een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden”*. De rechtbank overweegt dat deze definitie uit het bestemmingsplan naar zijn aard niet relevant is voor de uitleg of het bouwverbod uit artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo wordt overtreden. Daarvoor wordt in de vaste Afdelingsjurisprudentie aansluiting gezocht bij de begripsbepaling uit de Modelbouwverordening. De varkenshutten voldoen volgens de rechtbank aan de begripsomschrijving uit de

Modelbouwverordening. De omschrijving van dit begrip uit het bestemmingsplan zou wel relevant kunnen zijn voor de uitleg of er gehandeld is in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo). De definitie van 'bouwwerk' uit het aan de orde zijnde bestemmingsplan is ruimer dan deze uit de Modelbouwverordening, omdat het element 'bedoeld om ter plaatse te functioneren' hierin ontbreekt. Nu de varkenshutten al voldoen aan de beperktere definitie uit de Modelbouwverordening, voldoen ze ook aan de begripsbepaling uit het bestemmingsplan.

Hillegers gaat ook in op het verschil in definiëring van het begrip 'bouwwerk' in een bestemmingsplan en in de Modelbouwverordening in de noot bij de uitspraak ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7112, TBR 2013/12. Door Hillegers wordt beschreven dat ook in bestemmingsplannen het begrip 'bouwwerk' wordt gebruikt. Volgens Hillegers is het spijtig dat bij de beschrijving van het begrip bouwwerk in de SVBP 2012 (Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012) niet was aangesloten bij de definitie uit de Modelbouwverordening. In de SVBP 2012 is een 'bouwwerk' omschreven als:

“een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden”.

Zo bestaat er verschil tussen de zinsneden 'direct en duurzaam met de aarde verbonden' (SVBP 2012) en 'bedoeld om ter plaatse te functioneren' (Modelbouwverordening). Over de afwijkende definities van 'bouwwerk' uit de SVBP 2012 (en dus opgenomen in veel bestemmingsplannen) en deze uit de Modelbouwverordening, die in het kader van de Wabo wordt toegepast, is de Afdeling ingegaan in de uitspraak ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, AB 2018/364, m.nt. H.D. Tolsma, *M en R* 2018/84, m.nt. J. Gundelach, J. Kevelam, *JBO* 2018/68, m.nt. D. van der Meijden. Appellanten betoogden dat de omschrijving van het begrip 'bouwwerk' in de planregels onvolledig en onjuist is. Volgens hen is in die omschrijving ten onrechte niet opgenomen dat een bouwwerk bedoeld is om ter plaatse te functioneren (zoals opgenomen in de definitie uit de Modelbouwverordening). De Afdeling had een ander oordeel: uit de zinsnede "*direct en duurzaam met de aarde is verbonden*" van de omschrijving in de planregels (en de SVBP 2012) volgt dat een bouwkundige constructie alleen een bouwwerk is indien deze bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de omschrijving van het begrip 'bouwwerk' in de planregels onvolledig is. Zie over de definitie van 'bouwwerk' in de SVBP 2012 ook het naschrift van J.W. van Zundert in *Gst.* 2017/172 (over de zogenoemde 'vogelverschikkersuitspraak') waarin wordt beschreven dat bij besluit van 27 december 2013, *Stcrt.* 2013, 33375 de verplichting uit de SVBP 2012 is vervallen om in een bestemmingsplan te voorzien in de standaard-begripsomschrijving van 'bouwwerk'.

### *Is het houten looppad in casu een bouwwerk?*

3. Vervolgens is in de litigieuze uitspraak in geding of het houten looppad is aan te merken als een bouwwerk. Niet in geschil is dat appellant langs de sloot die grenst aan de zijde van de paardenbak en het grasland een beschoeiing heeft aangebracht. De vloerdelen die tezamen het houten looppad vormen zijn aan de slootkant vastgeschroefd op de beschoeiing. Aan de andere zijde zijn de vloerdelen vastgeschroefd aan in elkaars verlengde liggende houten balken. Deze houten balken zijn ter voorkoming van verzakking verankerd aan in de grond aangebrachte palen. Tussen de beschoeiing en de houten balken zijn dwarsverbindingen aangebracht. Ook aan deze dwarsverbindingen zijn de vloerdelen vastgeschroefd.

Het houten looppad moet worden aangemerkt als een houten constructie van enige omvang die met de grond is verbonden. Voorts is het bedoeld om ter plaatse te functioneren, zodat het als een bouwwerk moet worden aangemerkt. Anders dan appellant betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het houten looppad als verharding moet worden aangemerkt en reeds daarom geen bouwwerk kan zijn. De jurisprudentie van de Afdeling, waarin is bepaald dat een verharding géén bouwwerk is, mist in dit geval toepassing. Die jurisprudentie heeft geen betrekking op aan elkaar geschroefde houten onderdelen die tezamen een looppad vormen. De verwijzing naar de uitspraak ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099, *BR* 2017/56, m.nt. P.M.J. de Haan, *TBR* 2017/146, m.nt. R.S.J. Schull, leidt niet tot een ander oordeel. Die zaak had betrekking op een paalmatras dat onderdeel uitmaakte van een weg. Die weg kon op zichzelf niet als een bouwwerk worden aangemerkt, omdat het geen constructie betrof. Omdat het paalmatras niet los kon worden gezien van deze weg, is ook het paalmatras niet als bouwwerk gekwalificeerd. In de onderhavige zaak is dat niet aan de orde, omdat de houten vloerdelen in dit geval tezamen met de overige onderdelen wel als een constructie en ook als een bouwwerk moeten worden gezien.

In de annotatie in *TBR* 2017/146 beschrijft Schull dat de Afdeling een zogenoemde 'oogmerk-benadering' hanteert bij de beoordeling of er sprake is van een bouwwerk. Bij deze beoordeling toetst de Afdeling met *welk doel* het bouwwerk is aangebracht. Is dat met het oogmerk om een bouwwerk op te richten of is dat met het oogmerk om een aanlegactiviteit te verrichten? Schull beschrijft dat in het eerste geval de fundering aan het bouwwerk wordt toegerekend daar waar als het bouwwerk is aangelegd met een oogmerk om een aanlegactiviteit te verrichten er geen sprake is van het predicaat bouwwerk. In de Afdelingsuitspraak van 19 april 2017 (inzake het paalmatras), dat in de litigieuze uitspraak van 5 december 2018 wordt aangehaald, overweegt de Afdeling dat een paalmatras geen bouwwerk is en onderdeel uitmaakt van het aanleggen van een weg en in zoverre niet los van de weg kan worden gezien (zie in dezelfde zin ook over een verharding met daarin een wapeningsnet: ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2657). De Afdeling verwijst hierbij naar een eerdere uitspraak, ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9230, waar wordt

geoordeeld dat een verharding geen bouwwerk is. In de onderhavige uitspraak past de Afdeling deze jurisprudentiële lijn toe in r.o. 3.2: omdat het paalmatras deel uitmaakte van een weg en een weg geen bouwwerk is, was ook het paalmatras geen bouwwerk. In de onderhavige casus was dit niet aan de orde, omdat de houten vloerdelen in dit geval tezamen met de overige onderdelen wel als een constructie en dus als een bouwwerk kunnen worden aangemerkt.

#### *Definiëring van het begrip 'bouwwerk' in de Omgevingswet*

4. Tot slot nog een doorkijk naar de komende Omgevingswet. In tegenstelling tot de Wabo (en eerder de Woningwet) zal de Omgevingswet wél een definitie bevatten van het begrip 'bouwwerk'. In de Omgevingswet, zoals gepubliceerd in het Staatsblad (*Stb.* 2016, 56, p. 98), was de volgende omschrijving opgenomen van dit begrip in de bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet ('begripsbepalingen'):

“constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties.”

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 616) wordt aangegeven dat met deze definiëring wordt aangesloten bij de omschrijving die momenteel is opgenomen in de Modelbouwverordening van de VNG. Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is. In de Omgevingswet wordt de definitie van het begrip uit de Modelbouwverordening echter uitgebreid met de zinsnede ‘met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties’. Voor de duidelijkheid is aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 616).

Middels de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 2, p. 84 en *Kamerstukken I* 2018/19, 34986, A, p. 87) is aan de definitie van 'bouwwerk' nog de volgende zinsnede toegevoegd:

“anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.”

Hiermee gaat de in de (Invoeringswet) Omgevingswet gecodificeerde begripsomschrijving van 'bouwwerk' als volgt luiden:

“constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties, anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.”

Voorgesteld wordt in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 339) om van de omschrijving van 'bouwwerk' uit te zonderen een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart. Hiermee wordt artikel 1 lid 7 Woningwet omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit artikellid is eerder als onderdeel van de 'Wet verduidelijking voorschriften woonboten' aan de Woningwet toegevoegd (voor meer informatie over deze problematiek wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2015/16, 34434, 3, p. 2 e.v. en de Afdelingsuitspraak van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, AB 2014/234, m.nt. T.E.P.A. Lam, TBR 2014/82, m.nt. B. Rademaker, JM 2014/65, m.nt. F. Arents).

Y. Schönfeld

## Gst. 2019/85

Rechtbank Rotterdam 28 januari 2019, nr. 18\_2431\_V (Mr. C.A.F. van Ginneken)  
m.nt. S. van Kaam<sup>1</sup>

(Art. 3:41, 6:7 en 8:54 Awb)

ECLI:NL:RBROT:2019:533

**Uit de overgelegde printscreens van de verzendadministratie blijkt niet dat het bestreden besluit is verzonden en naar welk adres het besluit is verzonden. Evenmin is duidelijk of de printscreens afdrucken van het systeem Octopus betreffen en of dit systeem aan verweerder toebehoort. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt dat het bestreden besluit is verzonden.**

*In verzet heeft opposant aangevoerd dat hij het bestreden besluit niet per post heeft ontvangen en dat dit besluit eerst op*

<sup>1</sup> Mr. S. van Kaam is docent bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Dit naschrift is afgesloten op 31 maart 2019. De auteur wijst op de nadien verschenen publicaties van R. Stijnen in AB 2019/185 en AB 2019/186, die eveneens de uitspraken genoemd in onderstaand naschrift bespreken.