

AB 2022/230

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

23 februari 2022, nr. 202100359/1/R3

(Mr. H.C.P. Venema)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 8:29 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8637

Gst. 2022/47

ECLI:NL:RVS:2022:582

Bestuursorgaan dient geanonimiseerde (zwartgelakte) handhavingsbesluiten in om aan te tonen dat het ook tegen anderen handhaaft. Dat mag, omdat de bestuursrechter de zwartgelakte namen ook niet ziet.

Naar het oordeel van Afdeling heeft het college met de geanonimiseerde handhavingsbesluiten met succes betwist dat appellant de enige partij zou zijn waar handhavend wordt opgetreden tegen de recreatieve verhuur van een woning. Uit deze brieven en in het bijzonder de voornoemde uitspraak van de rechtbank van 24 maart 2020, blijkt al dat deze stelling feitelijke grondslag mist. Dat deze lasten na het besluit op bezwaar van 29 juli 2020 zijn verzonden, maakt niet dat de rechtbank daar bij haar beoordeling van het beroep geen waarde aan mocht toekennen. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zo ver dat ten aanzien van vergelijkbare overtredingen ook gelijktijdig handhavend moet worden opgetreden. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college een formeel verzoek had moeten doen de kennishouders van deze stukken aan de rechtbank voor te behouden op grond van artikel 8:29 van de Awb. De rechtbank heeft immers evenmin kennis kunnen nemen van de geanonimiseerde persoonsgegevens van derden die zijn aangeschreven. Uit de inhoud van de brieven blijkt voldoende duidelijk dat het college in vergelijkbare gevallen handhavend optreedt in de gemeente, ook buiten de kern Goedereede.

Het betoog slaagt niet.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, wonend te Ooltgensplaat, gemeente Goeree-Overflakkee, appellant, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) van 10 december 2020 in zaak nrs. 20/4711 en 20/5387 in het geding tussen onder meer:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2019 heeft het college aan appellant een last onder dwangsom opgelegd om het gebruik van de woning gelegen aan de locatie te Goedereede, in strijd met het bestemmingsplan, te beëindigen en beëindigd te houden, op verbeurte van een dwangsom van € 650 per week, of gedeelte daarvan, tot een maximum van € 6.500. Het college heeft daarbij een begunstigingstermijn gesteld tot 1 september 2020.

Bij besluit van 16 april 2020 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot en met 31 december 2020.

Bij besluit van 29 juli 2020 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 december 2020 heeft de rechtbank het door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2022, waar appellant, bijgestaan door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door F. ten Brinke, zijn verschenen.

Overwegingen*Inleiding*

1. Appellant is eigenaar van de woning gelegen aan de locatie, te Goedereede. Hij verhuurt de woning sinds 2014 als vakantiewoning. Op het perceel is het bestemmingsplan "Beschermd dorps- en stadsgezichten", vastgesteld op 19 mei 2016 (hierna: het bestemmingsplan), van toepassing en rust de bestemming "Gemengd". Gronden met deze bestemming zijn op grond van artikel 7.1.1 van de planregels bestemd voor ateliers en galeries, kleinschalige bedrijfsactiviteiten, dienstverlening, sportoren, maatschappelijke voorzieningen, sportvoorzieningen, productiegebonden detailhandel en wonen, inclusief beroep en/of bedrijf aan huis (waaronder bed & breakfast), met dien verstande dat dit niet is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten'.

Het college heeft een last onder dwangsom opgelegd aan appellant om de recreatieve verhuur van de woning te staken, op verbeurte van een dwangsom van € 650 per week, of gedeelte daarvan, tot een maximum van € 6.500. De daarbij gestelde begunstigingstermijn is bij het besluit

op bezwaar bepaald op 31 december 2020. Het college heeft aan de last onder dwangsom ten grondslag gelegd dat de verhuur van de woning voor recreatieve doeleinden in strijd is met het bestemmingsplan.

De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het college bevoegd was handhavend op te treden en dat er geen reden bestond om daarvan af te zien. Appellant kan zich hier niet mee verenigen en heeft hoger beroep ingesteld.

Overtreding

Appellant bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat de verhuur van de woning als vakantieverblijf niet onder het begrip "wonen" in de zin van artikel 7.1.1 van de planregels valt. Appellant betoogt dat bij het ontbreken van een definitie van een begrip in de planregels van het bestemmingsplan aansluiting moet worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. Appellant stelt zich op het standpunt dat "wonen" een breed begrip is dat diverse vormen van huisvesting kan omvatten, waarvoor appellant verwijst naar de uitspraken van de Afdeling van 6 juni 2018

(ECLI:NL:RVS:2018:1882), van 23 januari 2019

(ECLI:NL:RVS:2019:192) en van 21 april 2021

(ECLI:NL:RVS:2021:833). In deze uitspraken ziet appellant ondersteuning voor zijn standpunt dat ook recreatieve verhuur onder het begrip "wonen" kan vallen.

Verder wijst appellant erop dat in het voorgaande bestemmingsplan "Stad Goedereede en dorpsgebied Ouddorp 2012" het begrip wonen in artikel 1.73 van de planregels was gedefinieerd als "het duurzaam hoofdverblijf houden op één dezelfde locatie gedurende tenminste 2/3 deel van een aaneengesloten periode van 6 maanden". De raad heeft deze definitie niet overgenomen in het huidige bestemmingsplan. Volgens appellant heeft de raad hiermee beoogd het woonbegrip te verruimen en ook recreatieve verhuur daaronder te begrijpen. Volgens appellant was de raad bekend met het feit dat recreatieve verhuur van woningen in het plangebied voorkomt.

2.1. Het college betwist de juistheid van het standpunt van appellant. Allereerst betoogt het college dat recreatieve verhuur niet onder het begrip "wonen" in de zin van het bestemmingsplan kan worden geschaard. Het college stelt dat de personele samenstelling van de huurders steeds wisselt, omdat deze voor korte perioden in de woning verblijven. Deze huurders hebben hun hoofdverblijf ergens anders. Er is volgens het college geen wezenlijk verschil tussen deze vorm van verhuur en het huren van een verblijf op een vakantiepark, wat ook niet onder "wonen" kan worden begrepen. Er is volgens het college geen

sprake van een huisvestingsvorm die onder de in het algemeen spraakgebruik aanvaarde definitie van "wonen" valt.

Verder stelt het college dat het standpunt dat de raad beoogd heeft het woonbegrip te verruimen door de definitie uit het oude bestemmingsplan niet over te nemen in het nieuwe bestemmingsplan, geen bespreking kan toekomen. Appellant heeft deze beroepsgrond namelijk niet in de beroepsprocedure aangevoerd en niet is gebleken waarom dat niet had gekund. Verder stelt het college dat indien de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan beoogd had het woonbegrip te verruimen, dat expliciet tot uitdrukking zou zijn gebracht in de planregels. Dat is echter niet het geval.

2.2. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat recreatieve verhuur niet onder "wonen" kan worden verstaan in de zin van artikel 7.1.1 van de planregels. Daartoe heeft de rechtbank terecht overwogen dat het begrip "wonen" enige bestendigheid impliceert, waarvan bij recreatieve verhuur van de woning geen sprake is. De verschillende uitspraken waar appellant naar verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt kennen andere planologische achtergronden en zien op andere vormen van verblijf dan waarvan in het voorliggende geval van de woning van appellant sprake is. De genoemde uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 ging om het huisvesten van arbeidsmigranten, wat gelet op de duur van het verblijf niet gelijk kan worden gesteld met recreatieve verhuur. De genoemde uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019 betrof de verhuur van kamers aan personen die niet tot het huishouden van de verhuurder behoren. Ook in die zaak was er sprake van een zekere mate van bestendigheid van het verblijf. In de genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 april 2021 (is uitleg gegeven aan een in een in die zaak voorliggend bestemmingsplan opgenomen specifieke functieaanduiding, namelijk "specifieke vorm van wonen – landhuis". De Afdeling overwoog in die zaak dat de raad een onvoldoende duidelijk onderscheid had gemaakt tussen "wonen" en "recreatie" omdat een aantal specifieke functieaanduidingen onder de woonbestemming recreatieve verhuur wel toestonden. Voor de Afdeling was het in die zaak niet duidelijk waarom de voornoemde specifieke functieaanduiding recreatieve verhuur wel zou verbieden. In het nu voorliggende geval van de woning van appellant is een dergelijk onderscheid in het bestemmingsplan juist wel voldoende duidelijk, nu uit de planregels blijkt dat slechts recreatieve verhuur in de vorm van een bed & breakfast is toegestaan, onder de voorwaarden gesteld in artikel 7.4.1 van de planregels. Het voorgaande betekent dat de

recreatieve bewoning van de woning van appellant niet vergelijkbaar is met de situaties in de door hem genoemde uitspraken en dat die daarmee niet onder het begrip "wonen" in het hier voorliggende bestemmingsplan valt.

Verder betoogt appellant dat uit de geschiedenis van het tot stand komen van het bestemmingsplan blijkt dat de raad met "wonen" ook recreatieve verhuur heeft willen toestaan. Het college meent dat aan de bespreking van dit standpunt niet kan worden toegekomen, omdat dit voor het eerst in hoger beroep is aangevoerd. De Afdeling gaat hier niet in mee. Appellant heeft, zowel in bezwaar als in beroep, aangevoerd dat het recreatief verhuren van zijn woning niet in strijd is met het bestemmingsplan. In dit geval is wat appellant op dit punt aanvoert een nader argument dat samenhangt met deze beroepsgrond.

De Afdeling is echter niet gebleken dat de raad, zoals appellant stelt, bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor ogen heeft gehad recreatieve verhuur onder "wonen" te willen begrijpen. Uit de planregels blijkt duidelijk onder welke voorwaarden de raad recreatieve verhuur heeft willen toestaan.

Het betoog slaagt niet.

3. De conclusie is dat appellant met de recreatieve verhuur van de woning handelt in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), gelezen in samenhang met artikel 7.1.1 van de planregels, zodat het college bevoegd was ter zake handhavend op te treden.

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 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 uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Vertrouwensbeginsel

4 Appellant betoogt dat handhaving in dit concrete geval in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Hij beroept zich op het door het college gewekte vertrouwen dat hij zijn woning kon gebruiken voor recreatieve verhuur. Aanvullend daarop stelt hij dat gelet op het gewekte vertrouwen handhavend optreden onevenredig is.

Appellant wijst op de correspondentie en gesprekken die tussen hem en de gemeente Goe-

ree-Overflakke hebben plaatsgevonden. Appellant en gemachtigde hebben de gemeente telefonisch benaderd voor advies en hebben daarbij hun plan kenbaar gemaakt. Zij zijn door het klantencontactpunt doorverbonden met een ambtenaar van de gemeente, aan wie zij hun plan opnieuw hebben toegelicht. Deze gemeenteambtenaar heeft hen doorverwezen naar het Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (hierna: SVHW), de uitvoerder van de gemeentelijke belastingen. Op advies van het SVHW heeft appellant zijn voorgenomen activiteit opnieuw schriftelijk gemeld bij de gemeente. Bij het uitblijven van een reactie vanuit de gemeente is hij met de recreatieve verhuur van de woning begonnen.

Appellant betoogt dat de gemeente had moeten onderkennen dat de recreatieve verhuur niet toegestaan was op grond van het bestemmingsplan en hem daarvan op de hoogte had moeten stellen, in plaats van hem naar het SVHW te verwijzen. Appellant wijst in dat verband op de conclusie van 20 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:896) die in een andere zaak aan de Afdeling is uitgebracht en stelt dat op grond daarvan ook in zijn voorliggende zaak aandacht moet worden besteed aan het burgerperspectief.

4.1 Volgens het college kan aan de uitlatingen van de medewerkers van het SVHW niet het vertrouwen worden ontleend dat het gebruik van de woning voor recreatief verblijf in overeenstemming is met het bestemmingsplan, aangezien het SVHW niet bevoegd is dergelijke toezeggingen te doen. Volgens het college rustte op appellant een onderzoekspllicht en had hij moeten onderzoeken of informeren naar de voor het gebruik van de woning voor recreatief verblijf geldende voorschriften op grond van het bestemmingsplan. Het college wijst erop dat appellant op de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie heeft aangegeven dat hij niet heeft geïnformeerd of het gebruik van de woning in overeenstemming was met het bestemmingsplan. Ook uit het uitblijven van een reactie op de schriftelijke melding vanuit het college kan appellant niet het vertrouwen ontleen dat hij niet in strijd met het bestemmingsplan handelde of dat daar niet handhavend tegen opgetreden zou worden. Daarin is volgens het college geen toezegging te zien. Het college stelt dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet kan slagen. Het college ziet niet in dat het handhavend optreden tegen de recreatieve verhuur van de woning anderszins onevenredig zou zijn.

4.2 De Afdeling overweegt, met inachtneming van de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694) waarin de door appellant genoemde conclusie is genomen, en het daarin weergegeven stappenplan, dat, om aan te

nemen dat een toezegging is gedaan, degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aanmerkelijk dient te maken dat van de kant van de overheid sprake is van uitlatingen en/of gedragingen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.

De Afdeling overweegt dat in dit geval niet kan worden gesproken van een uitlating of gedraging waaruit appelland het vertrouwen kon ontlelen dat hij zijn woning recreatief mocht verhuren. Het college wijst er terecht op dat er geen uitlating of gedraging is waaruit appelland het vertrouwen kon ontlelen dat het recreatief verhuren van zijn woning niet in strijd is met het bestemmingsplan of dat daartegen niet handhavend opgetreden zou worden. In de correspondentie tussen appelland en de SVHW is een dergelijke toezegging niet te lezen. De correspondentie die door appelland is overgelegd bevat geen toezegging die betrekking heeft op de planologische toelaatbaarheid van recreatieve verhuur. Het uitblijven van een reactie op de schriftelijke mededeling van appelland dat hij zijn woning recreatief zou gaan verhuren, kan bij hem ook niet redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een welbewuste standpuntbepaling met betrekking tot niet handhavend optreden van het college. De rechtbank heeft hierover terecht overwogen dat op appelland een onderzoeksplicht rustte en dat hij had moeten informeren naar de voorwaarden die voor het gebruik van de woning golden op grond van het bestemmingsplan. Omdat appelland de grondslag voor de onevenredigheid van de handhaving heeft gekoppeld aan het welslagen van het vertrouwensbeginsel, is er geen aanleiding voor het oordeel dat het handhavend optreden onevenredig is. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

5. Appelland stelt dat het handhavend optreden door het college in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Volgens hem wordt alleen tegen hem handhavend opgetreden en handhaaft het college niet in andere dorpskernen binnen de gemeente, waar ook recreatieve verhuur van woningen voorkomt.

In de beroepsprocedure heeft de rechtbank appelland in de gelegenheid gesteld zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel te onderbouwen. Appelland heeft vervolgens een aantal voorbeelden genoemd van recreatieve verhuur binnen de gemeente waartegen niet handhavend wordt opgetreden. Als reactie daarop heeft het college aangegeven ook in die gevallen handhavend op te

zullen treden. Het college heeft ter ondersteuning daarvan een aantal geanonimiseerde handhavingsbesluiten in de procedure gebracht.

Appelland stelt dat de rechtbank haar oordeel ten onrechte mede heeft gebaseerd op deze geanonimiseerde handhavingsbesluiten. Deze handhavingsbesluiten zijn na het besluit op bezwaar genomen, waardoor de rechtbank met het betrekken hiervan in haar oordeel ten onrechte heeft afgeweken van het principe dat handhavingsbesluiten ex-tunc worden getoetst. Daarnaast had het college in zijn optiek een formeel verzoek moeten doen om de kennisname van deze stukken aan de rechtbank voor te behouden op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Appelland meent dat hij niet kan verifiëren dat in de zaken waarin deze lasten onder dwangsom verzonden zouden zijn, daadwerkelijk handhaving heeft plaatsgevonden.

5.1. Het college stelt dat verschillende handhavingstrajecten in Goedereede zijn aangevraagd, waarbij in een aantal gevallen de eigenaren op het ontvangen van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom de recreatieve verhuur van de desbetreffende woning direct hebben gestaakt. In één van deze gevallen is uiteindelijk beroep ingesteld tegen het handhavingsbesluit. Tijdens deze beroepsprocedure heeft de betrokken eigenaar de woning verkocht, waardoor het procesbelang bij de beroepsprocedure is komen te vervallen. Het college wijst daarbij op de uitspraak van 24 maart 2020 met het procedurenummer 19/5182 van de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

Het college stelt verder dat het ook handhavend optreedt in andere dorpskernen binnen de gemeente als, in strijd met het bestemmingsplan, recreatieve verhuur van woningen voorkomt.

Volgens het college blijkt uit de inhoud van de bij de rechtbank overgelegde geanonimiseerde brieven duidelijk hoe deze brieven zich verhouden tot het beroep van appelland op het gelijkheidsbeginsel. Dat deze geanonimiseerd zijn doet daaraan volgens het college niets af. Het college wijst er nog op dat de aanleiding om tegen de recreatieve verhuur van de desbetreffende woningen handhavend op te treden aanvankelijk aan de orde is gekomen door meldingen vanuit de stadsraad Goedereede. Daarom zijn handhavingstrajecten in andere dorpskernen pas in een later stadium aangevraagd.

5.2. Naar het oordeel van Afdeling heeft het college met de geanonimiseerde handhavingsbesluiten met succes betwist dat appelland de enige partij zou zijn waar handhavend wordt opgetreden tegen de recreatieve verhuur van een woning. Uit deze brieven en in het bijzonder de

voornoemde uitspraak van de rechtbank van 24 maart 2020, blijkt al dat deze stelling feitelijke grondslag mist. Dat deze lasten na het besluit op bezwaar van 29 juli 2020 zijn verzonden, maakt niet dat de rechtbank daar bij haar beoordeling van het beroep geen waarde aan mocht toekennen. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zo ver dat ten aanzien van vergelijkbare overtredingen ook gelijktijdig handhavend moet worden opgetreden. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college een formeel verzoek had moeten doen de kennisname van deze stukken aan de rechtbank voor te behouden op grond van artikel 8:29 van de Awb. De rechtbank heeft immers evenmin kennis kunnen nemen van de geanonimiseerde persoonsgegevens van derden die zijn aangeschreven. Uit de inhoud van de brieven blijkt voldoende duidelijk dat het college in vergelijkbare gevallen handhavend optreedt in de gemeente, ook buiten de kern Goedereede.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aanvragen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Het inhoudskopje op de kaft van de AB is wat we op het internet ook wel 'click-bait' noemen. Lees je de fysieke AB, dan moeten we denk ik eerder van 'blader-bait' spreken. Het is bedoeld om je aandacht naar deze noot te trekken, maar het is een bewuste oversimplificatie van het oordeel van de Afdeling. Nu ik je succesvol naar deze noot heb gelokt, is het gelijk tijd voor een nuanceering. In deze uitspraak over een handhavingszaak zegt de Afdeling (in enkelvoudige samenstelling) dat het niet een probleem is dat de overheid in dit geval tegenbewijs heeft geleverd dat gedeeltelijk zwart is gelakt, zonder dat er een verzoek op grond van artikel 8:29 Awb is gedaan of toegewezen. Of dit oordeel betekent dat de overheid altijd in alle gevallen zelf mag gaan zwartlakken, betwijfel ik. Toch is deze uitspraak voor de praktijk heel interessant en verdient hij de aandacht. Ik heb er dus geen spijt van dat ik je met 'blader-bait' hierheen heb gelokt.

2. De overtreder betoogt dat het bestuursorgaan handelt in strijd met het gelijkheidsbegin-

sel door tegen hem te handhaven, maar niet tegen soortgelijke gevallen in de gemeente. Deze stelling bestrijdt het bestuursorgaan door bij de rechtbank handhavingsbesluiten, gericht aan andere overtreeders in de omgeving, toe te zenden. 'Ziet u wel: wij handhaven ook tegen anderen'. Een detail: de besluiten zijn geanonimiseerd. Dat heeft het bestuursorgaan zelf gedaan door (als ik het goed begrijp) namen en adressen zwart te lakken. De overtreder betoogt in hoger beroep dat het bestuursorgaan een artikel 8:29 Awb-verzoek had moeten doen. Nu kan de overtreder niet zien om welke gevallen het gaat. Hij kan dus ook niet de feitelijke juistheid van de stelling dat er wordt gehandhaafd controleren, en de rechtbank kon dat evenmin.

3. De Afdeling kan er echter mee leven dat het bestuursorgaan hier zelf aan het anonimiseren is geslagen. Het bestuursorgaan hoefde daartoe niet de rechtbank (of de Afdeling) om toepassing van artikel 8:29 Awb te vragen, omdat de rechtbank "evenmin kennis [heeft] kunnen nemen van de geanonimiseerde persoonsgegevens van derden die zijn aangeschreven."

4. Het komt er dus op neer dat het bestuursorgaan er kennelijk soms voor kan kiezen om stukken gedeeltelijk of geanonimiseerd in te dienen, zonder een artikel 8:29 Awb-verzoek te hoeven doen. Zo lang de rechter maar niet meer, of andere, informatie krijgt dan de belanghebbende, hoeft dan geen verzoek op grond van artikel 8:29 Awb te worden gedaan. Met andere woorden: het bestuursorgaan mag soms sommige stukken dus zelf gaan zwartlakken en op die manier indienen.

5. Ik zeg 'soms' en 'sommige' stukken, omdat het mij lijkt dat de specifieke context hier van belang is en dat de uitspraak niet breder kan worden toegepast buiten de specifieke context. Ik zie twee belangrijke punten waarom de Afdeling het zwartlakken hier vermoedelijk aanvaardbaar acht, die maken dat deze uitspraak beperkt toegepast zal kunnen worden.

6. Ten eerste gaat hier om stukken die niet kwalificeren als op de zaak betrekking hebbende stukken (in de zin van artikel 8:42, eerste lid, Awb). Dat soort stukken zijn stukken die het bestuursorgaan ter beschikking staan "en een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming" (zie HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672, AB 2018/245 m.nt. PA. Flutsch, zie uitgebreid: T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Boom 2022, p.551 t/m 554). De handhavingsbesluiten aangaande andere gevallen in de gemeente, speelden geen rol in de besluitvorming met betrekking tot appellat. Ze zijn eigenlijk alleen maar relevant om aan te tonen dat er ook richting anderen wordt gehandhaafd, en dienen daarmee

alleen om een beroepsgrond tegen te spreken. Het bestuursorgaan is niet verplicht om die stukken in te brengen. Bij op de zaak betrekking hebbende stukken is het bestuursorgaan daarentegen wél verplicht om die in de procedure te brengen (artikel 8:42, eerste lid, Awb). Het niet verstrekken van het gehele stuk door zelf te gaan lakken, lijkt mij een impliciete weigering door het bestuursorgaan om te voldoen aan de verplichting van artikel 8:42, eerste lid, Awb. Aan die weigering kan de bestuursrechter gevolgen verbinden (artikel 8:31 Awb). Het lijkt mij dan ook dat de bestuursrechter het bij op de zaak betrekking hebbende stukken niet zonder meer aanvaardbaar zal achten dat het bestuursorgaan die stukken zelf gaat zwartlakken – ook al beschikken de bestuursrechter en de belanghebbende over dezelfde zwartgelakte stukken.

7. Dat de bestuursrechter strenger kijkt naar het zwartlakken van op de zaak betrekking hebbende stukken, blijkt ook wel uit de rechtspraak. Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1507. In die uitspraak wordt een verzoek om beperking van de kennisname van de namen van politieambtenaren in de aan een sluitingsbesluit ten grondslag liggende bestuurlijke rapportages afgewezen. De Afdeling verzoekt vervolgens het bestuursorgaan om “*binnen zeven dagen na heden de bestuurlijke rapportages ten aanzien waarvan het verzoek om beperking van de kennisneming is afgewezen, aan de Afdeling en de andere partijen toe te sturen.*” Daarbij merkt de Afdeling op:

“Indien de burgemeester geen gehoor geeft aan het in dictumonderdeel II. aangeduide verzoek om de bestuurlijke rapportages, waarvan het verzoek om beperking van de kennisneming is afgewezen, toe te sturen, kan de Afdeling daaraan gevolgen verbinden.”

Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling (ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1367, AB 2020/268 m.nt. P.J. Stolk) aangaande artikel 8:29 Awb-verzoeken blijkt ook het belang dat de Afdeling hecht aan het integraal delen van de op de zaak betrekking hebbende stukken met de belanghebbenden.

8. Ten tweede is wat er in dit geval wordt zwartgelakt (persoonsgegevens van derden) niet van wezenlijk belang voor de procedure. Weliswaar stelt de overtreder dat hij door het zwartlakken niet kan controleren of daadwerkelijk is gehandhaafd in bepaalde gevallen, maar aangezien zijn stelling was dat het bestuursorgaan niet tegen anderen (in algemene zin) handhaaft (en niet dat het bestuursorgaan niet optreedt ten opzichte van specifieke overtredingen die hij heeft aangewezen), doen de naam- en adresgegevens er eigenlijk niet toe. In zoverre wordt appellant

door het zwartlakken niet “*wezenlijk in zijn procesvoering belemmerd*” (als bedoeld in de artikel 8:29 Awb-overzichtsuitspraak, zie: AB 2020/268). Ook dat verklaart dit oordeel.

9. Kortom, een interessante uitspraak voor de praktijk, maar geen vrijbrief voor bestuursorganen om zelf naar eigen goeddunk stukken te gaan zwartlakken.

T.N. Sanders

AB 2022/231

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

22 december 2021, nr. 202102497/1/A2

(Mrs. C.H.M. van Altena, J.E.M. Polak,

W. den Ouden)

m.nt. C.N.J. Kortmann

Art. 1:2, 3:4 lid 2 Awb; art. 20b WvW 1994; par. 5.6.13 Regeling voertuigen; Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen

O&A 2022/5

ABkort 2022/1

ECLI:NL:RVS:2021:2899

Vaststaat dat het besluit tot aanwijzing van de Stint als bijzondere brommer onrechtmatig was en niet genomen had mogen worden. De minister had in het intrekingsbesluit moeten erkennen dat de als gevolg hiervan door de fabrikant en de gebruikers van het aangegeven type Stint geleden schade moet worden vergoed en zij had moeten aankondigen dat zij daarvoor een regeling zou gaan treffen. De Afdeling roept partijen op om tot een passende regeling in der minne te komen, en daarmee verdere juridische procedures bij de burgerlijke rechter en de bestuursrechter te vermijden.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister het schorsingsbesluit terecht heeft genomen. Dat oordeel is in hoger beroep niet aangevallen. Wel is de minister opgekomen tegen het oordeel van de rechtbank dat de Stints met een elektromotor van 1200 watt en een maximumsnelheid van 17,2 km/uur en de cargo Stints onder de reikwijdte van het door haar gegeven aanwijzingsbesluit vielen. Dit oordeel van de rechtbank is onjuist. Uit zowel het wettelijk systeem als de tekst van het aanwijzingsbesluit van 14 november 2011 volgt dat alleen voertuigen met een elektromotor van 800 watt en een maximumsnelheid van 15 km/uur door de minister voor toelating tot het verkeer zijn aangewezen. Uit mailwisselingen tussen de fabrikant en het ministe-